

Bogotá D.C., 30 de noviembre de 2020

Honorable Senador
JOSÉ ALFREDO GNECCO
Presidente
Comisión Tercera del Senado
Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 323/2020 Senado, “POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN SEGUROS, LA GESTIÓN DE RIESGOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Respetado señor presidente,

En virtud de la designación como ponente del PL 323 de 2020 Senado que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República, rindo informe de ponencia para primer debate, conforme a los requisitos establecidos en el artículo 156 de la ley 5ª de 1992. Amablemente solicito poner en consideración este proyecto para estudio de la Comisión.

Cordialmente,



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

Proyecto de Ley No. 323/2020 Senado, “POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN SEGUROS, LA GESTIÓN DE RIESGOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El catorce (14) de octubre de 2020, se radicó el Proyecto de Ley “POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN SEGUROS, LA GESTIÓN DE RIESGOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” que por el consecutivo de radicación de la secretaría del Senado le correspondió el número 323 de 2020.

El presente proyecto de Ley fue suscrito por varios congresistas, dentro de los que se encuentran los Honorables Senadores Ciro Alejandro Ramírez, María del Rosario Guerra, Fernando Nicolas Araujo, Andrés Felipe García Zuccardi, Andrés Cristo Bustos, Efrain José Cepeda Zarabia, Edgar Enrique Palacio Mizrahi; y los Honorables Representantes Fabio Fernando Arroyave Rivas, Armando Antonio Zabarain de Arce y Wadith Alberto Manzur.

Radicado el proyecto en la Secretaría General del Senado, se procedió a su publicación en la Gaceta del Congreso, N° 1146 de 2020, para posteriormente ser remitido por competencia y de acuerdo con su objeto, a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, cuya Mesa Directiva me designó como ponente para primer debate el día 24 de octubre de 2020.

II. OBJETO Y CONTENIDO

El Proyecto de Ley 323 de Senado **consta de 9 artículos**, incluida la vigencia mencionada en el **artículo 9**. Dicho proyecto, plantea como objeto en su **artículo 1º**. la promoción, acceso y uso de los seguros inclusivos en el marco de la gestión de riesgos y la profundización de la inclusión financiera, priorizando a la población más vulnerable beneficiaria de los programas de trasferencias monetarias impulsados por el Gobierno Nacional, y para personas que, por su alta exposición al riesgo, requieran de un seguro paramétrico que reduzca impactos negativos sobre sus actividades económicas.

El **Artículo 2** establece la definición de lo que sería un Seguro Inclusivo, señalando que este es un instrumento que favorece y fomenta la inclusión financiera en seguros, dirigidos a población que históricamente no ha tenido acceso al mercado de seguros como es el caso de la población en condición de vulnerabilidad, clase media emergente, población rural, jóvenes, personas en condición de discapacidad, entre otros.

El **Artículo 3** adiciona un nuevo párrafo al artículo 1088 del Decreto 1971 a través del cual se incluye la definición del *Seguro Paramétrico*, como un seguro que se caracteriza porque la determinación de la ocurrencia de siniestros y el valor de indemnización no se basa en la

valoración de pérdida efectiva sufrida por el asegurador, como ocurre en los seguros tradicionales, sino en una valoración paramétrica. Si bien ellos aseguran todo tipo de riesgo, su mayor utilización es para cubrir riesgos naturales y climáticos.

Por su parte, el **Artículo 4** adiciona un inciso al artículo 1077 del Decreto 410 de 1971, por medio del cual se especifica el mecanismo de verificación del siniestro para los seguros paramétricos, el cual dependerá de un parámetro o índice, definido en cada contrato.

El **Artículo 5** plantea la necesidad de generar protección para los hogares más vulnerables beneficiarios de los programas de transferencias monetarias del Gobierno. Se plantea el aseguramiento frente al riesgo de muerte o de catástrofe natural cuyos efectos deriven en pérdidas o daños en sus viviendas.

El **Artículo 6** modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 sobre enseñanza obligatoria y adiciona la obligatoriedad de educación relacionada con conductas y hábitos para prevenir y gestionar riesgos, y el desarrollo de competencias en economía, finanzas y en gestión de riesgo, para los niveles de educación preescolar, básica y media en instituciones educativas privadas y públicas.

Finalmente, el **Artículo 7** contempla una evaluación periódica por parte del Gobierno Nacional, a las medidas para la adopción de los seguros inclusivo. Y el **Artículo 8** faculta al Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para reglamentar la medida dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

El proyecto de ley sometido a estudio se encuentra sustentado dentro del marco normativo Establecido en el Estatuto Orgánico Financiero y el Código de Comercio descritos a continuación:

En primer lugar, vale la pena señalar la estructura general del sistema financiero en Colombia, la cual fue estipulada a través del Artículo 1 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993), de la siguiente manera:

- a. *Establecimiento de Crédito*
- b. *Sociedades de servicios financieros*
- c. *Sociedades de Capitalización*
- d. *Entidades aseguradoras*
- e. *Intermediarios de seguros y reaseguros*

En lo referente a las Entidades Aseguradoras, en Artículo 38 del Capítulo XI del Decreto en mención, se define entre las disposiciones generales el objeto social de las mismas, señalando:

“Objeto social. El objeto social de las compañías y cooperativas de seguros será la realización de operaciones de seguro, bajo las modalidades y los ramos facultados expresamente, aparte de aquellas previstas en la ley con carácter especial. Así mismo, podrán efectuar operaciones de reaseguro, en los términos que establezca el Gobierno Nacional.

Las sociedades cuyo objeto prevea la práctica de operaciones de seguros individuales sobre la vida deberán tener exclusivamente dicho objeto, sin que su actividad pueda extenderse a otra clase de operaciones de seguros, salvo las que tengan carácter complementario.

El objeto social de las reaseguradoras consistirá exclusivamente en el desarrollo de operaciones de reaseguro”

De igual manera, a través del Artículo 100 del Estatuto Orgánico Financiero se define el régimen de protección a tomadores de seguros y asegurados. De esta manera, se establecen las reglas sobre condiciones de las pólizas y tarifas, protección de la libertad de contratación y las practicas prohibidas.

- Respecto a las **reglas sobre condiciones de las pólizas y tarifas**, el artículo 184 del Decreto en mención, reglamenta como requisitos:

“Pólizas:

a. Su contenido debe ceñirse a las normas que regulan el contrato de seguro, al presente estatuto y a las demás disposiciones imperativas que resulten aplicables, so pena de ineficacia de la estipulación respectiva;

b. Deben redactarse en tal forma que sean de fácil comprensión para el asegurado. Por tanto, los caracteres tipográficos deben ser fácilmente legibles, y

c. Los amparos básicos y las exclusiones deben figurar, en caracteres destacados, en la primera página de la póliza.”

Tarifas:

a. Deben observar los principios técnicos de equidad y suficiencia;

b. Deben ser el producto de la utilización de información estadística que cumpla exigencias de homogeneidad y representatividad, y

c. Ser el producto del respaldo de reaseguradores de reconocida solvencia técnica y financiera, en aquellos riesgos que por su naturaleza no resulte

viable el cumplimiento de las exigencias contenidas en la letra anterior.”

- Sobre las **protecciones de la libertad de contratación**, el Artículo 100 resalta la necesidad de adopción de contratos que garanticen la libre concurrencia de oferentes, lo que implica que el tomador del seguro cuenta con la libertad de escoger la aseguradora e intermediario que considere se ajuste a sus necesidades. Dicho inciso resulta consistente con lo establecido en el Decreto 2555 de 2010, a través del cual se recogen y reexpiden las normas en materia de sector financiero, asegurados y del mercado de valores.

***Protección de la libertad de contratación.** Cuando las instituciones financieras actúen como tomadoras de seguros, cualquiera que sea su clase, por cuenta de sus deudores, deberán adoptar procedimientos de contratación que garantice la libre concurrencia de oferentes. La Superintendencia Bancaria protegerá la libertad de tomadores y asegurados para decidir la contratación de los seguros y escoger sin limitaciones la aseguradora y, en su caso, el intermediario y aplicará las sanciones correspondientes cuando verifique conductas o prácticas que contraríen lo dispuesto en este Estatuto*

- En relación con las **prácticas prohibidas** se reconocen: 1) ofrecimiento reiterado de pólizas o tarifas desconociendo los requisitos mencionados anteriormente; 2) La exigencia de formalidades no previstas legalmente para acceder al pago de las indemnizaciones; y 3) Toda práctica que tenga como propósito evitar o dilatar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato.

Al igual que el Estatuto Orgánico Financiero, El Código de Comercio reglamenta a través del Libro II, Título VIII el Contrato de Seguro, en donde se definen los principales conceptos en relación con el régimen de seguros en Colombia, los diversos tipos de seguros y los mecanismos a través del cual se genera el vínculo comercial entre el asegurado y el asegurador.

En lo que respecta a los seguros a los que hace mención el presente Proyecto de Ley, es necesario señalar que no existe reglamentación que ofrezca una definición clara sobre el concepto de *Seguros Inclusivos en Colombia*, de forma tal que enfatice en la accesibilidad del seguro a la población excluida de este mercado, debido a sus condiciones sociales o económicas.

Finalmente, sobre la normatividad del Seguro Paramétrico, mencionado en el Artículo 3º. del presente Proyecto de Ley, es necesario mencionar que a través del Decreto 2458 de 2018, se adicionó un nuevo título al Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, pesquero y de Desarrollo Rural, sobre Seguros Agropecuarios en el cual se establecen las condiciones de indemnización del seguro Agropecuario Paramétrico. Sin embargo, es necesario reconocer que no se especifica una definición clara sobre el seguro

paramétrico y se restringe a aspectos del sector agropecuario.

“ARTÍCULO 2.12.7.2. Seguro Agropecuario Paramétrico o por índice. Cuando el seguro agropecuario se ofrezca bajo la modalidad de seguro paramétrico o por índice, la indemnización se hará exigible ante la realización de dicho índice, definido en el contrato de seguro, el cual deberá estar correlacionado con el daño o la pérdida, teniendo en cuenta para el pago la suma fija predeterminada en la póliza.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario validará las condiciones financieras del seguro agropecuario paramétrico o por índice, previamente a la presentación del estudio de factibilidad que entregará la compañía de seguros y evaluará la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para garantizar que el diseño apoye la política de Gestión de Riesgos Agropecuarios trazada por el Gobierno Nacional.”

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a. Importancia de la Inclusión Financiera

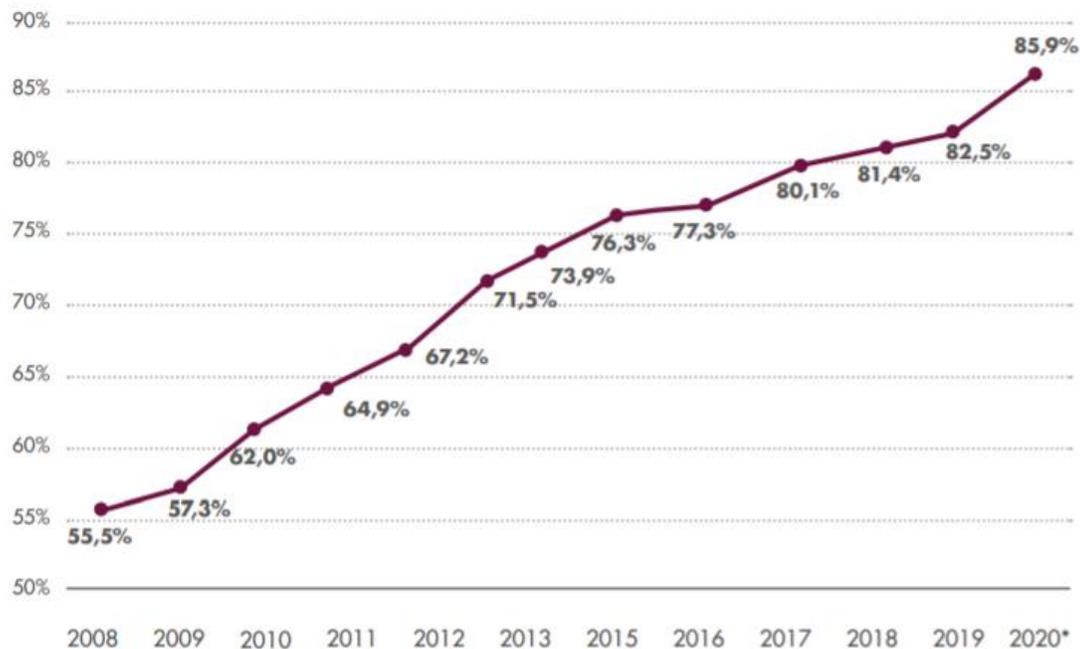
Existen diversas definiciones sobre el concepto de Inclusión Financiera. Por ejemplo, según la Asociación Global para la Inclusión Financiera (GPFI, por sus siglas en inglés), esta se refiere a una situación en la que todos los adultos en edad de trabajar, incluidos aquellos excluidos del sistema financiero, tienen acceso efectivo a servicios financieros como: créditos, ahorro a través de cuentas corrientes, sistemas de pagos y seguros. Por su parte, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define la inclusión financiera como el proceso de promoción para el acceso oportuno y adecuado a servicios y productos financieros regulados, y la ampliación de su uso a todos los segmentos de la sociedad, resaltando que el mecanismo a través del cual se garantiza dicho acceso es por medio de la aplicación de enfoques innovadores personalizados, sensibilización sobre sus beneficios y la educación financiera.

Incentivar el uso de los servicios financieros tiene importantes efectos sobre una sociedad, especialmente en países con altos índices de pobreza y desigualdad. Sobre este punto, la literatura económica ha demostrado que a través del acceso a los servicios financieros las personas pueden suavizar su consumo a través del ahorro y el acceso a créditos. Por ejemplo, los autores Demirgüç-Kunt, & Levine encuentran efectos positivos de la inclusión financiera sobre los ingresos de las personas más vulnerables, respecto a aquellos que no tenían productos financieros; concluyendo que a través del acceso al sistema financiero los países contribuyen a reducir las brechas en desigualdad.

Para el caso de Colombia, el reporte sobre Inclusión Financiera para el primer semestre del 2020 muestra una tendencia creciente en el acceso a productos financieros entre 2008 y 2020, resaltando un incremento de 3,4 p.p en el indicador de acceso a productos financieros entre 2019 y 2020; pasando de 82,5% a 85,9% (ver Gráfica 1). Lo anterior implica que cerca de 1.6 millones de personas adquirieron al menos un producto financiero durante el primer

semestre del año. Ahora bien, si comparamos los resultados de 2020 con los reportados en 2008, encontramos un gran avance en materia de acceso a productos financieros, pasando de una cobertura de 55% en 2008 a 85,9% en 2020; 14 millones de personas accedieron en los últimos 12 años a un producto financiero¹.

Gráfica 1. Evolución Indicador de acceso a productos financieros (2008 – 2020)



Fuente: Banca de oportunidades- Reporte Semestral de Inclusión Financiera 2020

Inclusión Financiera en Seguros: Seguros Inclusivos

Si bien, el país ha reportado importantes avances en materia de Inclusión Financiera, aún se evidencia un rezago importante en Inclusión Financiera de Seguros, entendida como el proceso mediante el cual se incentiva el acceso por parte de los grupos de menores ingresos de la sociedad, a aquellos productos que les permitan la protección de la vida, la salud y el patrimonio, por medio de la compensación de pérdidas implícitos en los productos de seguros².

Sobre este punto, el CONPES 4005 por medio del cual se define la Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera, señala como una de las barreras para el acceso a financiamientos la carencia de instrumentos de gestión del riesgo, resaltando que en Colombia la penetración de seguros es de 2,8% (relación entre primas emitidas / PIB),

¹ Banca de Oportunidades – Departamento Nacional de Planeación (2020). Reporte de Inclusión Financiera 2020. Consultado en: http://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2020-10/BDO_Reporte%20Semestral_0.pdf

² Mapfre (2020). Inclusión Financiera en Seguros. Consultado en: <https://www.mapfre.com/media/servicio-estudios/2020/mapfre-economics-inclusion-financiera-11-06-2020.pdf>

mientras que en países desarrollados dicho porcentaje asciende al 8%. Del mismo modo, se encuentra que el gasto per cápita en seguros, para el caso colombiano en 2019, fue de USD\$190, significativamente bajo con respecto al promedio para América Latina (USD\$244) y para países miembro de la OCDE (USD\$ 3.600).

Del mismo modo, se señala que entre las principales causales de afectación, según el Estudio de Demanda de Seguros adelantado por la Banca de las Oportunidades, la Superintendencia Financiera de Colombia y Fasecolda³, se encuentra la pérdida de empleo (29,2%), la muerte de algún miembro del hogar (24%) y la enfermedad o acción de algún integrante del núcleo familiar (12,4%). En consecuencia, los hogares implementan alternativas que compensen dicha pérdida a través de la reducción del gasto (42%), obtención de préstamos de particulares (20%) y seguros (14%).

SEGUROS INCLUSIVOS

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 aseguradora⁴.

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 financieros⁵. En el 2002, en el marco del grupo consultivo, fue establecido un Grupo de Trabajo en Microseguros, constituido por organizaciones donantes, agencias multilaterales, ONGs, compañías de seguros privadas y otras partes interesadas⁶.

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,

³ Fasecolda, Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera (2018). Estudio de demanda de seguros 2018. Consultado en: Banca_InformeSeguros_WEB-Final vsImpresa-Feb2019_0.pdf (bancadelasoportunidades.gov.co)

⁴ Mapre Economics (2020), Inclusión financiera en seguros, Madrid, MAFRE Economics

⁵ Banco Mundial (2002): Consultative Group to Assist the poorest (CGAP). Disponible en:

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/433421468153290801/pdf/514460WP0GLB0C10Box342028B01PUBLIC1.pdf>

⁶ Microinsurance Network: Our history. Consulta en línea en: <https://microinsurancenetwork.org/our-history>

servió 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 vida⁷.

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"*⁸.

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 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

⁷ 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>

⁸ IAIS (2007): Aspectos de regulación y supervisión de microseguros. Pag. 10-17. Disponible en: https://microinsurancenetwork.org/sites/default/files/Issues_in_the_regulation_and_supervision_SP.pdf

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 subatendida⁹”

Figura 1. Evolución del entendimiento sobre microseguros y seguros inclusivos

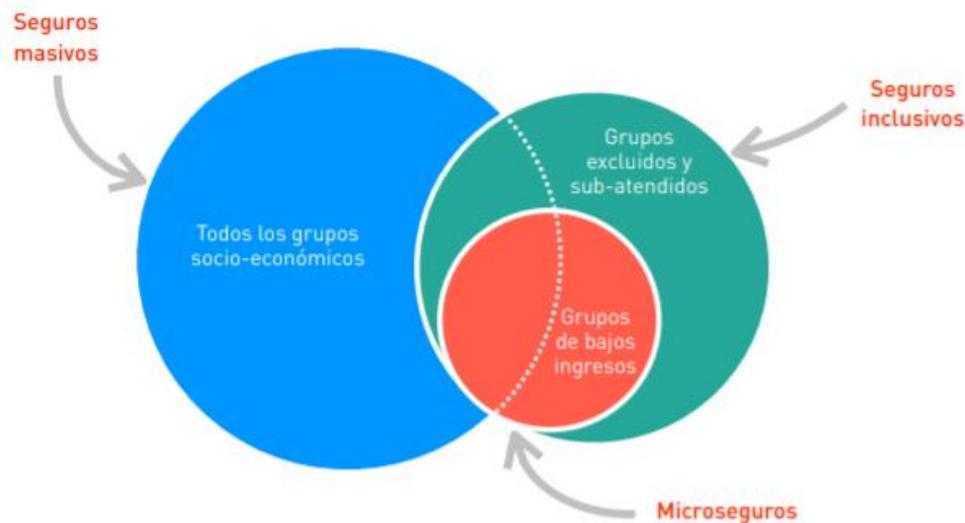


Fuente: Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda

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. Lo anterior, teniendo en cuenta que a través de los seguros inclusivos no solo se permite la cobertura de los grupos de bajos ingresos que no acceden al mercado de seguros tradicionales, si no que permite que más personas pertenecientes a los grupos excluidos y sub-atendidos de la población puedan asegurarse ante choques.

⁹ 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>

Figura 2. Cobertura seguros masivos, microseguros y seguros inclusivos



Fuente: MAPRE Economics 2020

Evidencia Empírica Internacional: Impacto de la Regulación frente al mercado de Microseguros

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.** Sobre este punto vale la pena señalar algunos de los resultados más relevadores:

Aspecto	Perú	Filipinas
Acceso y aceptación de los seguros por parte de las personas de bajos ingresos	Aumentó la aceptación general de los microseguros. La regulación en microseguros generó un gran interés de los aseguradores por ofrecer productos de microseguros, evidenciando un crecimiento del 243% entre 2010 y 2014. De los	Aumento de la utilización de microseguros. A finales de 2014, hubo más de 31 millones de coberturas de microseguros activas, lo que indicó un índice de cobertura de microseguros del 30% (102 millones de habitantes). Si bien una proporción sustancial de estas

	<p>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>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>Hubo una gran aceptación de los seguros inclusivos. 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 uniforme</p>	<p>Mayor alcance potencial. 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>Hubo un gran número de productos disponibles de microseguros.</p> <p>Los productos de microseguros registrados en cada fase regulatoria Fueron más altos inmediatamente después de cada emisión de</p>	<p>Productos más accesibles y significativos.</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.</p>

	<p>regulación, aunque, con el tiempo se ralentizaba. 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>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. 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>Alta participación de la industria en el mercado inclusivo. Las primas totales crecieron constantemente. 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. Mayor rango de canales de distribución habilitados. La regulación introdujo múltiples canales alternativos, lo cual proporcionó a los aseguradores e intermediarios diversos canales de comercialización para distribuir productos de</p>	<p>Aumentó la diversidad, el número y la actividad de aseguradores que ofrecían microseguros. 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 mitad de los aseguradores comerciales se dedicaron al microseguro.</p>

	<p>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>El número de productos en el mercado también creció significativamente, en parte debido al desarrollo de productos prototipo. Aumentó la diversidad de las asociaciones y los modelos de distribución. 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>La regulación aseguró que los productos de microseguros registrados</p>	<p>Se fortaleció la conducta empresarial en el microseguro formalizado.</p> <p>Dada la alta magnitud de la formalización, muchos clientes de microseguros, anteriormente informales, se beneficiaron de las normas de conducta empresarial (divulgación,</p>

	<p>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>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. Mayor alcance de la supervisión de la protección del consumidor. 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. Aumentaron los recursos de supervisión dedicados a los microseguros. Las adaptaciones realizadas en la capacidad y los sistemas de supervisión, entre ellas la capacitación del personal,</p>
--	--	--

		la aprobación de productos y la 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.
--	--	---

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%.

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.

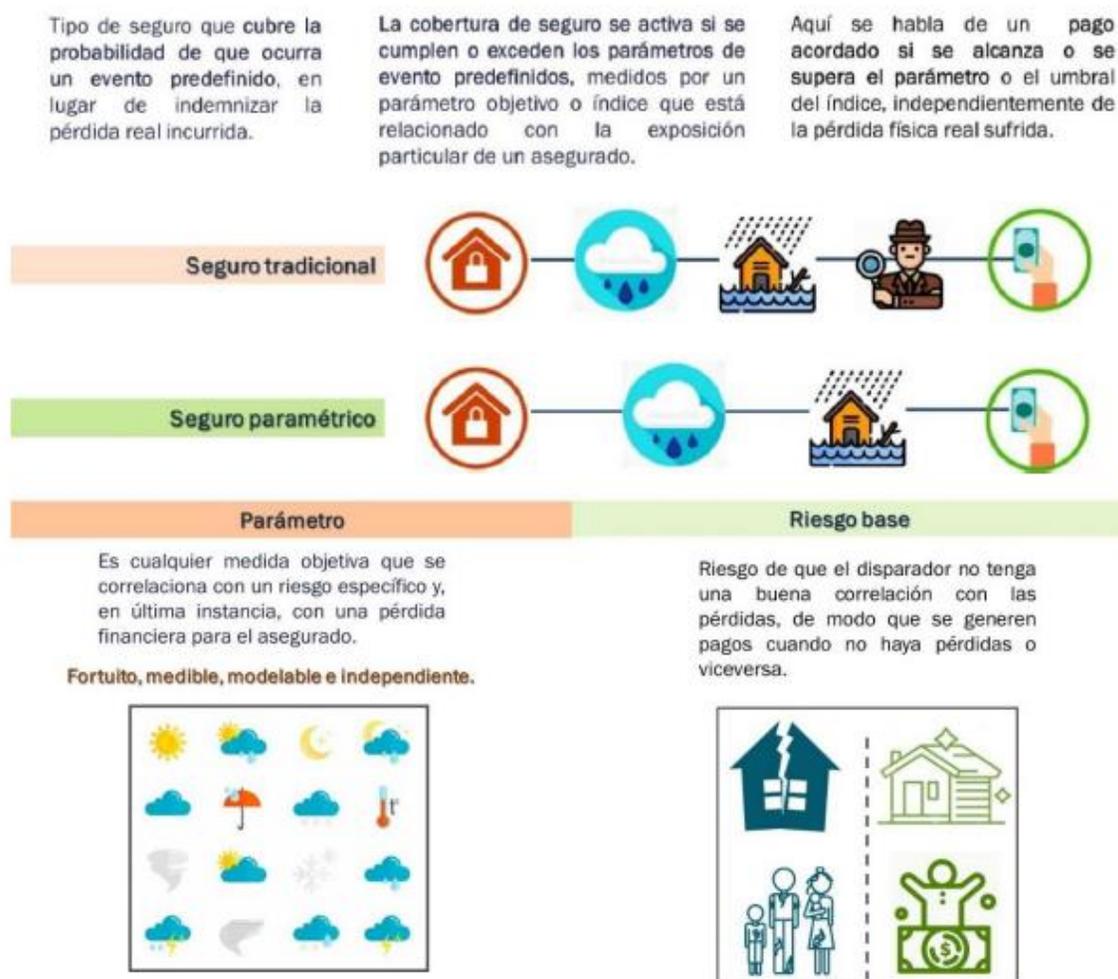
Las ventajas de los seguros paramétricos en la cobertura de riesgos predeterminados permiten reducir los impactos sobre sectores que están expuestos a variaciones del clima que conllevan efectos catastróficos donde la población objetivo sufre pérdidas totales de sus activos, lo que los lleva a perder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

- A. Primas de menor valor, dado que se reduce o sustituye la inspección del bien asegurado.
- B. 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 pobreza¹⁰

Figura 3. Generalidades del Seguro Paramétrico



Fuente: Federación de Aseguradores Colombianos - Fasecolda

¹⁰ Banco Mundial 2017

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 para sobrevivir. De esta manera, una vez superada la crisis se encuentran en una situación peor de la que estaban antes de ocurrir el desastre¹¹.**

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

¹¹ 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.

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)¹² 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 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

¹² 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>

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.

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)¹³

¹³ Ministerio de Educación Nacional (2014): Documento No. 26 Mi plan, mi vida, mi futuro: orientaciones pedagógicas para la educación económica y financiera. Bogotá.

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 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.

V. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

Promover un marco normativo que fomente la inclusión financiera de seguros a través de la promoción en el acceso de los seguros inclusivos, permitirá que más personas puedan cubrir sus riesgos a través de productos que se encuentren al alcance de todos los ciudadanos; independientemente de sus ingresos, estrato socioeconómico, actividad económica, entre otros factores.

Según informe de Innovations for Poverty Action (IPA) sobre Inclusión Financiera, generar incentivos que promuevan el acceso a servicios financieros para la población más

vulnerable se constituye en un factor clave para contribuir al cierre de brechas en términos de pobreza monetaria¹⁴. Lo anterior, teniendo en cuenta que son los hogares de ingresos bajos los que se encuentran más expuestos a las crisis y son los menos preparados ante su llegada. En este sentido, el seguro inclusivo se convierte en el mecanismo de protección a la población más vulnerable ante choques que puedan afectar sus ingresos.

Este Proyecto de Ley pone a discusión un tema que es de gran relevación, aún más frente a la evidencia sobre los efectos en materia de empleo y, por consecuencia, afectación en los ingresos de muchos de los hogares por la pandemia del covid-19. Frente a este punto, es necesario señalar las últimas cifras sobre pobreza monetaria presentadas por el DANE, donde se reconoce una incidencia de pobreza monetaria de 35,7%, dicho porcentaje se incrementa considerablemente para los centros poblados y rurales, con una incidencia del 47,5%. Frente a la medición de pobreza extrema, se observa que a nivel nacional la incidencia de pobreza monetaria extrema es de 9,6%, resaltando que para los centros poblados y rural disperso este porcentaje se incrementa casi 10 p.p frente al reporte nacional, con una incidencia de 19,3%.

Las cifras sobre medición de pobreza mencionadas anteriormente corresponden al 2019, antes de la pandemia. Ahora bien, según informe de Fedesarrollo (2020) se estima que para 2020 cerca de 5.4 millones de personas se encuentren en condición de pobreza, lo que implicaría un incremento en la incidencia de pobreza monetaria de 10pp, esto evidencia la vulnerabilidad de este grupo de personas ante choques externos de la economía.

Lo anterior deja en evidencia la concentración de pobreza en zonas rurales, que en su mayoría son personas que dependen de la actividad agropecuaria, y por sus condiciones socioeconómicas no suelen acceder al mercado de seguros. Lo anterior implica un reto adicional en materia de inclusión financiera, teniendo en cuenta que según informe del Banco Mundial (2018) aproximadamente la mitad de los hogares donde la agricultura es la principal fuente de ingresos, la población ha experimentado una mala cosecha o pérdida de sus ingresos superiores al 90% y solo una minoría recibe algún tipo de compensación.

Frente a la promoción de seguros en el sector agropecuario la evidencia sugiere importantes beneficios. Por ejemplo, para el caso de China, India y Mali los seguros llevaron a los agricultores a invertir en sus granjas y cambiar a cultivos más rentables. De igual manera, se menciona el caso de Ghana y Bangladesh donde el acceso a seguros paramétricos aumentó el gasto en insumos productivos como fertilizantes, riego y control de plagas; lo que implicó beneficios significativos en sus cultivos.

Finalmente, es necesario señalar dos de los principales retos mencionados en la literatura sobre el acceso al mercado de seguros para la población más vulnerables o de ingresos bajos, resaltando: 1) bajos niveles en educación financiera y 2) la necesidad de productos más personalizados que se ajusten al contexto socioeconómico de los beneficiarios. Dichos elementos son contemplados en el Presente Proyecto de Ley por lo que su aprobación

¹⁴ IPA (2019). Construyendo resiliencia mediante la Inclusión Financiera. Consultado en: <https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/Building-Resilience-through-Financial-Inclusion-Spanish.pdf>

permitirá que más personas puedan superar las barreras en el acceso al mercado de seguros y, así, cubrir sus riesgos ante choques exógenos.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE SENADO

El pasado 27 de noviembre, se llevó a cabo la Audiencia Pública para escuchar los comentarios de diferentes sectores sobre este proyecto de Ley. Este espacio fue clave para entender las implicaciones de su implementación, reconociendo los beneficios que su aprobación traería a la comunidad. Del mismo modo, se conoció el concepto de actores determinantes en la implementación como: El gremio de las aseguradoras y los principales actores del Gobierno Nacional como la Superintendencia Financiera, el Ministerio de Hacienda y la Banca de las Oportunidades.

Con base en los comentarios realizados por los participantes de la Audiencia, pongo a consideración las siguientes modificaciones al articulado del Proyecto de Ley No. 323/2020 Senado, “POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN SEGUROS, LA GESTIÓN DE RIESGOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

TEXTO ORIGINAL EN LEGISLACIÓN ACTUAL	TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
	<p>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</p>	<p>[se acoge texto propuesto en el proyecto de ley]</p>

	<p>sus actividades económicas.</p> <p>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.</p>	<p>[se acoge texto propuesto en el proyecto de ley]</p>
<p>Decreto 410 de 1971</p> <p>ARTÍCULO 1088. CARÁCTER INDEMNIZATORIO DEL SEGURO. Respecto del asegurado, los seguros de daños serán contratos de mera indemnización y jamás podrán constituir para él fuente de enriquecimiento. La indemnización podrá comprender a la vez el daño emergente y el lucro</p>	<p>Artículo 3°_ Modifíquese el artículo 1088 del Decreto 410 de 1971 Por el cual se expide el Código de Comercio, agregando un parágrafo así:</p> <p>Artículo 1088. Carácter Indemnizatorio del Seguro. Respecto del asegurado, los seguros de daños serán contratos de mera indemnización y jamás podrán constituir fuente de</p>	<p>Artículo 3°_ Modifíquese el artículo 1088 del Decreto 410 de 1971 Por el cual se expide el Código de Comercio, agregando un parágrafo así:</p> <p>Artículo 1088. Carácter Indemnizatorio del Seguro. Respecto del asegurado, los seguros de daños serán contratos de mera indemnización y jamás podrán constituir fuente</p>

<p>cesante, pero éste deberá ser objeto de un acuerdo expreso.</p>	<p>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.</p> <p><u>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.</u></p>	<p>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.</p> <p><u>Parágrafo 1:</u> El Seguro Paramétrico o por índice es una modalidad de contrato en 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.</p> <p><u>Parágrafo 2. Principio Indemnizatorio:</u> la indemnización del seguro paramétrico se hará efectiva, siempre que la realización del índice definido en el contrato de seguro se encuentre correlacionado con el daño o pérdida causados.</p>
<p>Decreto 410 de 1971</p> <p>ARTÍCULO 1077. CARGA DE LA PRUEBA. Corresponderá</p>	<p>Artículo 4°_ Modifíquese el artículo 1077 del Decreto 410 de 1971 Por el cual se expide el Código de</p>	<p>[se acoge texto propuesto en el proyecto de ley]</p>

<p>al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso.</p> <p>El asegurador deberá demostrar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad.</p>	<p>Comercio, así:</p> <p>Artículo 1077. <i>Carga de la Prueba.</i> 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.</p> <p><u>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.</u></p>	
	<p>Artículo 5°_ Protección para los Hogares vulnerables beneficiarios de programas de Transferencias Monetarias.</p> <p>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</p>	<p>Artículo 5°_ Protección para los Hogares vulnerables beneficiarios de programas de Transferencias Monetarias.</p> <p>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</p>

	<p>hogares graduados, en los últimos dos años, de los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>En este último caso, el destino del incentivo estará dirigido, en una pequeña</p>	<p>modalidades, así como a los hogares graduados, en los últimos dos años, de los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	--	---

	<p>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.</p>	<p>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.</p> <p><u>Parágrafo:</u> <u>El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Prosperidad (DPS), en coordinación con la Superintendencia Financiera definirá una estrategia de comunicación dirigida a la población objetivo del subsidio, de forma tal que esta pueda tener conocimiento sobre los beneficios del seguro inclusivo.</u></p>
<p>Ley 115 de 1994</p> <p><i>ARTICULO 14. Enseñanza obligatoria.</i> En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, cumplir con:</p> <p>a) El estudio, la comprensión y la</p>	<p>Artículo 6°_ Modifíquese el artículo 14° de la Ley 115 de 1994 <i>Por la cual se expide la Ley General de Educación</i>, en su literal (f) y agréguese un nuevo literal (g) así:</p> <p>Artículo 14°. ENSEÑANZA OBLIGATORIA. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de</p>	<p>[se acoge texto propuesto en el proyecto de ley]</p>

<p>práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;</p> <p>b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo;</p> <p>c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;</p> <p>d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación en los valores humanos, y</p> <p>e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.</p> <p>PARAGRAFO PRIMERO. El estudio de estos temas y la formación en tales valores,</p>	<p>la educación preescolar, básica y media cumplir con:</p> <p>(...)</p> <p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p>(...)</p>	
--	---	--

<p>salvo los numerales a) y b), no exige asignatura específica. Esta formación debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.</p> <p>PARAGRAFO SEGUNDO. Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo serán presentados por los establecimientos educativos estatales a las Secretarías de Educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces, para su financiación con cargo a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, destinados por la ley para tales áreas de inversión social.</p>		
	<p>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.</p> <p>El Gobierno Nacional informará anualmente al Congreso de la República sobre los avances y resultados de las medidas</p>	<p>[se acoge texto propuesto en el proyecto de ley]</p>

	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.	[se acoge texto propuesto en el proyecto de ley]
	Artículo 9°_ Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.	[se acoge texto propuesto en el proyecto de ley]

PROPOSICIÓN

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentó ponencia **positiva** y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Tercera Permanente del Senado, aprobar en primer debate el **Proyecto de Ley No. 323/2020 Senado, “POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN SEGUROS, LA GESTIÓN DE RIESGOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático