

USO DE SUBSIDIOS PARA SEGUROS INCLUSIVOS: LECCIONES DE LA AGRICULTURA Y LA SALUD

Ruth Vargas Hill, Gissele Gajate-Garrido, Caroline Phily y Aparna Dalal¹
Marzo 2014

El seguro se encuentra en la intersección entre la inclusión financiera y la protección social, y puede contribuir a un buen número de objetivos de política pública, incluidas una mejora del acceso a servicios de salud, mayor seguridad alimentaria, y como respuesta al cambio climático. Por lo tanto, existen razones fundamentales de política pública para invertir en el desarrollo de mercados eficientes para los seguros que ofrezcan un acceso equitativo a los hogares de bajos ingresos. Aportar subsidios a programas de seguros es una práctica común de muchos gobiernos y donantes. En lo que se refiere a los seguros agrícolas, por ejemplo, el 63 por ciento de los países de rentas medias y bajas estudiados por Mahul y Stutley (2010)² aportaban subvenciones a las primas.

Este informe presenta un marco y lecciones extraídas de nueve planes de seguros subsidiados para gobiernos y donantes sobre cómo diseñar e implementar eficazmente subsidios “inteligentes” para microseguros (véase el Recuadro 1). El informe se centra en planes de microseguros agrícolas y de salud, ya que la mayoría de planes subsidios quedan dentro de estas dos áreas.



© Fondo

¹ Este resumen se ha extraído del Microinsurance Paper n° 29. El documento está disponible en <http://www.ilo.org/microinsurance>. Ruth Vargas Hill y Gissele Gajate-Garrido forman parte del Instituto Internacional para la Investigación sobre Políticas Alimentarias. Caroline Phily y Aparna Dalal forman parte del Fondo para la Innovación en Microseguros de la OIT. Este estudio fue parcialmente financiado por la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional GmbH (GIZ, por sus siglas en alemán) en nombre del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ, por sus siglas en alemán).

² Véase el Boletín sobre Microinsurance Paper n° 29 para detalles sobre la cita.

RECUADRO 1. Subsidios “inteligentes”

Los subsidios “inteligentes” se diseñan e implementan de tal forma que proporcionen las máximas ventajas sociales, al mismo tiempo que minimicen las distorsiones en el mercado y los errores de atención al público objetivo (Morduch, 2005). Subsidios deficientemente diseñados pueden socavar las eficiencias y los incentivos dentro del sector de los seguros, propiciando sobreutilización de servicios de salud por parte de los beneficiarios, e inversiones excesivas en actividades agrícolas de alto riesgo, a veces dañinas para el medio ambiente.

Un subsidio se debe diseñar con una finalidad claramente establecida y bien documentada. Debe abordar una deficiencia del mercado o una preocupación social, y tiene que dirigirse acertadamente y con la mínima ineficiencia³ a aquellos que lo necesiten. Los subsidios inteligentes se diseñan con una clara estrategia de salida o teniendo en mente una estrategia de financiación a largo plazo. Además, un buen sistema de monitoreo y evaluación que controle el resultado de las subsidios es fundamental para el éxito de cualquier plan de seguros.

MARCO Y LECCIONES

Los responsables de la creación de políticas públicas o los donantes deben tener muy claros sus objetivos cuando consideren el desarrollo de subsidios al seguro

para apoyar los objetivos de su política. Hay dos razones generales para la provisión de subsidios a seguros (véase la Figura 1).

FIGURA 1. Marco para el uso de subvenciones a microseguros



³ Los recursos se utilizan de la mejor manera posible.

PROMOVER UNA COBERTURA EQUITATIVA

En primer lugar, los subsidios se pueden utilizar para mejorar la equidad haciendo que el seguro llegue a grupos previamente excluidos, tales como las personas de bajos ingresos. Casi todos los subsidios orientados a promover la equidad subvencionan las primas en vez de apoyar infraestructura, capacidad o reaseguro. Subvencionar primas de seguros reduce el costo de los mismos para

los hogares elegidos (normalmente hogares de bajos ingresos o grupos en riesgo). Por ejemplo, la experiencia del Plan Nacional de Seguro de Salud en Ghana (véase el Recuadro 2) demuestra que el seguro nacional subvencionado puede aumentar la cobertura del seguro de forma espectacular (del uno por ciento al 33 por ciento) pero también demuestra que hay muchos retos para poder llegar al segmento más pobre de la población.

RECUADRO 2. Uso del seguro para aumentar el acceso a la asistencia sanitaria: el caso de Ghana

En 2003 se aprobó en Ghana la Ley del Seguro Nacional de Salud, en virtud de la cual se creó en el país el Plan Nacional de Seguro de Salud (NHIS, de sus siglas en inglés). El plan requería que las personas pagaran una tasa anual de acuerdo a sus ingresos para acceder a los servicios públicos de salud. El gobierno subvencionó a los pobres así como a los grupos en riesgo de exclusión social (mujeres embarazadas, personas de más de 70 años de edad y jóvenes y niños de 18 años o menores) para asegurar que pudieran acceder a los servicios de asistencia de salud.

A finales de 2011 alrededor de 8,2 millones de personas (o el 33 por ciento de la población de Ghana) quedaron cubiertos por el NHIS, mientras que antes de la creación del NHIS menos del uno por ciento de la población estaba afiliado a un plan de seguros. Sin embargo, a pesar de este importante incremento, el NHIS no está llegando efectivamente a los más pobres: menos del dos por ciento de la población indigente de Ghana está afiliada al NHIS.

Los indigentes no se están afiliando al NHIS por muchas razones, tales como la falta de conciencia, las grandes distancias que han de recorrer para llegar a los puntos de registro, o una percepción negativa sobre el NHIS. Además, el método actual para identificar a los indigentes por medio de pruebas de disponibilidad de medios económicos resulta impreciso.

El NHIS necesita ganar efectividad en su forma de llegar a los ghaneses más pobres para cumplir su misión: asegurar un acceso universal equitativo a servicios de salud para todos los residentes en Ghana.

LECCIONES

- Se deben utilizar mecanismos eficientes para definir al público objetivo. Los subsidios a públicos definidos tienen el potencial de ser más efectivos que los subsidios universales para asegurar la equidad, siempre que las estrategias de definición de públicos objetivos estén bien diseñados y probados antes de su implementación. Pero si la definición de un público objetivo incluye solamente al segmento más pobre de la población, puede dejar sin cobertura a las categorías que estén en el umbral de la pobreza.
- Los subsidios a las primas serán más efectivos para incrementar la cobertura en grupos de población de

bajos ingresos si se combinan con otras estrategias que ayuden a superar las barreras a la compra del seguro. Las limitaciones económicas no son la única barrera para la demanda; los gobiernos tienen que evaluar otras barreras a la demanda e incentivar el acceso por medio de actividades paralelas, tales como el apoyo a campañas de comunicación o a una afiliación efectiva.

- Las primas subsidiadas deben ser reflejo de los riesgos subyacentes. Al margen del tamaño subsidio, es importante que el precio de la prima se determine por métodos actuariales y se base en datos de experiencias de riesgos agrícolas y de salud.

SUPERAR LAS INEFICIENCIAS DEL MERCADO

En segundo lugar, las subsidios pueden corregir las deficiencias de mercado que dificultan el desarrollo del sector asegurador. Las ineficiencias de los seguros, tales como los elevados costos fijos, pueden provocar inversiones limitadas por parte de las empresas de seguros. La falta de información entre las empresas aseguradoras acerca de los perfiles de riesgo y la falta de concienciación entre los clientes pueden dar lugar a asimetrías en la información que impidan a las empresas aseguradoras ofrecer seguros y que induzcan a las unidades familiares a no tomar importantes decisiones de compra. La meta de la subvención es abordar la causa primordial de la distorsión del mercado, la cual le hace fracasar o funcionar deficientemente. Esto requiere un conocimiento sobre cómo funciona el mercado y dónde se producen las imperfecciones.

LECCIONES

- Aún cuando los gobiernos estén motivados por cuestiones de equidad, estos pueden encontrar más eficaz invertir primero para abordar las ineficiencias de los mercados de seguros, antes de pensar en subvencionar las primas.
- Algunas de las mejores maneras de abordar las externalidades y la selección adversa en los

mercados del seguro de salud pueden ser prestar asistencia sanitaria con financiación pública a las personas afectadas por enfermedades infecciosas o crónicas.

- Los textos publicados con datos sobre subsidios a seguros presentan diversas opiniones. Los subsidios que pueden inducir la experimentación por parte de beneficiarios han de ser explícitas (por ejemplo, cupones con determinado periodo de validez) en lugar de estar ocultas en una prima de seguro más barata. Posibilitar que las personas aprendan a través de la experiencia será probablemente más útil para el seguro de salud que atiende a pocas personas con regularidad, que lo que sería para el seguro agrícola, el cual indemniza a todos los asegurados pero con poca frecuencia.
- Invertir durante la etapa de diseño del plan, tanto en tecnología y captura de datos como en formación en operaciones y supervisión y evaluación, puede reducir los elevados costos fijos y ayudar a evitar la corrupción.
- El apoyo al reaseguro se presta mejor incluyendo el precio del riesgo en el subsidio. Cuando los gobiernos subsidian el reaseguro, se debe hacer de tal forma que el presupuesto del gobierno no quede expuesto a un riesgo financiero demasiado alto (véase el Recuadro 3).



© Natalia Caceres, AMUCSS



© Lemmy Manje 2013

RECUADRO 3. Tarificación con datos actuariales

Puesto en marcha en 1999-2000, el Plan Nacional de Seguro para la Agricultura de la India (NAIS, por sus siglas en inglés) es un plan basado en un índice de rendimiento por área que paga a los agricultores si el rendimiento medio estacional del cultivo que se haya asegurado en los terrenos del agricultor es inferior al rendimiento mínimo especificado en el contrato de seguro. El NAIS subvencionaba el seguro de cultivo por medio de un reaseguro de exceso de siniestralidad que fuera superior a las primas cobradas; sin embargo, esto se hacía captando dinero para cubrir los siniestros a posteriori. Esto no es aconsejable, porque: (I) deja el presupuesto del gobierno expuesto a un gran riesgo financiero; (II) da lugar a retrasos en el pago de los siniestros ya que hay que buscar dinero después de una mala temporada (o hay que mantener apartada una gran cantidad de capital, por lo que pueda ocurrir en el futuro); y (III) la falta de planificación a priori significa que no hay incentivo alguno para invertir en el trabajo técnico que es necesario para establecer adecuadamente el precio de los productos.

Reconociendo los peligros de su exposición al riesgo, el Gobierno de la India trabajó en conjunto con el Banco Mundial para rediseñar el plan NAIS. Se iniciaron dos planes: el Esquema de Seguro Agrícola por Índices Climáticos (WBCIS, de sus siglas en inglés) en el que las indemnizaciones se basan en los índices climáticos registrados en las estaciones meteorológicas locales; y el plan mNAIS (NAIS modificado), en el que las indemnizaciones se basan en rendimientos medios estimados, como en el NAIS.

El WBCIS y el mNAIS difieren del NAIS en unos cuantos aspectos. Una diferencia importante es que funcionan de acuerdo con un "régimen actuarial", en el que la responsabilidad financiera del gobierno se vincula a subsidios a las primas (en contraste con los apoyos a la indemnización) que se conceden a las empresas aseguradoras públicas y privadas y que se financian a priori, reduciendo por ello la exposición fiscal contingente e incierta a que se enfrenta a posteriori el Gobierno a tenor del NAIS. Los plazos de tiempo para la liquidación de siniestros también se reducen de una forma sustancial como resultado de todo esto. Las empresas aseguradoras reciben las primas (cobradas a los agricultores y las subvenciones a las primas recibidas del Gobierno) y son responsables de gestionar la responsabilidad del mNAIS con ayuda los mercados privados de reaseguros. Al transferir su responsabilidad desde el principio, el Gobierno está ahora mejor preparado para predecir su exposición.

CONCLUSIÓN

Los gobiernos pueden utilizar y utilizan los subsidios a seguros con el fin de alcanzar varios objetivos de política pública. Es crucial que los subsidios se diseñen e implementen cuidadosamente. Es necesario diseñar una

estrategia de contención de costos para que un plan pueda crecer con costos controlados. La evaluación y monitoreo periódicos (con ayuda de la tecnología) son cruciales para gestionar los costos.

Acogido por el Programa de Finanza Social de la Organización Internacional del Trabajo, el **Fondo para la Innovación en Microseguros** intenta aumentar la disponibilidad de seguros de calidad para las familias de bajos ingresos en el mundo en desarrollo con el fin de ayudarles a protegerse contra riesgos y superar la pobreza. El Fondo se inició en 2008 con el apoyo de una subvención generosa de la [Fundación Bill y Melinda Gates](#) a fin de contribuir a que la cobertura de los seguros llegara a millones de personas de bajos ingresos en el mundo e promover las lecciones aprendidas en término de microseguros. Se benefició también de subvenciones de [varios donantes](#) dentro de los cuales la [Z Zurich Foundation](#) y [AusAID](#). Ver más en www.ilo.org/microinsurance.



Oficina
Internacional
del Trabajo



microinsurance@ilo.org
www.ilo.org/microinsurance