



El sistema de seguros y el financiamiento de riesgos en México: retos y oportunidades para la inclusión financiera y el desarrollo sostenible

EL SISTEMA DE SEGUROS Y EL FINANCIAMIENTO DE RIESGOS EN MÉXICO: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Derechos Reservados © 2023

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Montes Urales 440

Col. Lomas de Chapultepec, Miguel Hidalgo

C.P. 11000, Ciudad de México.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Esta publicación fue realizada en el marco del proyecto “00132249 – IRFF Implementation”. El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

El PNUD es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de personas expertas y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

www.undp.org/es/mexico

Redacción técnica: Mariana Villasuso, Mauricio Gamez, Virginia Leal y Miguel Solana

Colaboración especial: Cynthia Martínez, Viridiana Orozco, Gisela Guerrero y Gabriela Estrada

Consultoría externa: Aarón Silva y Asociados, A.C.

Diseño editorial: Ana Paula Dávila

Primera edición: agosto de 2023

DIRECTORIO

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México

Lorenzo Jiménez de Luis
Representante Residente

Sandra Sosa
Representante Residente Adjunta

Cynthia Martínez
Oficial Nacional de desarrollo social y económico

Edgar González
Oficial Nacional de ambiente, energía y resiliencia

Mariana Villasuso
Coordinadora de seguros inclusivos y financiamiento de riesgos

Alonso Martínez
Coordinador Nacional BIOFIN México

Mauricio Gamez
Especialista en riesgos e inclusión financiera de BIOFIN

Xavier Moya
Coordinador de proyectos de resiliencia y RRD

Insurance and Risk Finance Facility (IRFF) del PNUD

Miguel Solana
Especialista en Seguros Inclusivos

PRÓLOGO

Cerrar las distintas brechas sociales, económicas y ambientales es imperativo para el desarrollo sostenible de las comunidades; en ese sentido, la necesidad de una protección financiera efectiva y accesible es clave. Por ello, tanto el financiamiento de riesgos como el aumento en la tenencia de productos de aseguramiento de calidad, adaptados a las necesidades de los hogares, los negocios y los gobiernos y que permitan garantizar el bienestar de la sociedad, son algunas de las acciones necesarias para cumplir con el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático.

De cara a ello, el *Sustainable Finance Hub* del PNUD formuló la iniciativa *Insurance and Risk Finance Facility* (IRFF, por sus siglas en inglés), en conjunto con el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y el *Insurance Development Forum* (IDF), con el objetivo de trabajar con los gobiernos y el sector privado para identificar soluciones que mejoren la cobertura e inclusividad de los mecanismos de transferencia de riesgos para toda la población y, así, contribuir significativamente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

México es uno de los países de intervención de dicha iniciativa, por ello, y en reconocimiento de las necesidades diferenciadas de los países en vías de desarrollo y, particularmente, de las brechas y las desigualdades existentes en el sistema financiero mexicano, el PNUD en México pone un énfasis especial en la falta de inclusión en el acceso y el uso de seguros en la población. En este marco se desarrolla el presente documento el cual representa un paso significativo hacia el fortalecimiento del sistema de transferencia de riesgos en el país, pues incorpora temas como los seguros inclusivos, el financiamiento de riesgo soberano, inversiones en seguros, capital natural, salud y desarrollo de pequeñas y medianas empresas (pymes), entre otros.

La protección financiera, a través de los seguros y el financiamiento de riesgos, juega un papel crucial en la construcción de resiliencia ante situaciones adversas, así como en la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades frente a eventos catastróficos y desafíos socioeconómicos, razón por la cual esta publicación no solo identifica barreras y limitaciones, sino que también ofrece recomendaciones valiosas para contribuir al desarrollo sostenible, sin dejar a nadie atrás.

“El sistema de seguros y el financiamiento de riesgos en México: retos y oportunidades para la inclusión financiera y el desarrollo sostenible” es el resultado del involucramiento y participación de diversas personas integrantes del sector, quienes mediante la aplicación de una metodología rigurosa, realizaron un análisis exhaustivo de las prácticas existentes, los obstáculos y las potenciales soluciones para fortalecer la protección financiera de la sociedad en México. Al respecto, además de agradecer la valiosa e importante participación del sector asegurador, quisiera resaltar el respaldo que la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues su apoyo y colaboración fueron fundamentales para llevar a cabo este ejercicio.

En resumen, el presente documento constituye una herramienta invaluable para personas a cargo de formular políticas, regulaciones y con la capacidad de impulsar estas recomendaciones al interior del sector financiero en México, pues el hacerlo representa un paso firme hacia un futuro más inclusivo, resiliente y sostenible para todas y todos. Confiamos en que las recomendaciones y análisis aquí presentados guiarán acciones concretas y permitirán construir un sistema más sólido y accesible para el bienestar de la sociedad en su conjunto. Agradecemos nuevamente a todas las personas involucradas en este esfuerzo y esperamos que este trabajo sea un catalizador no solo para impulsar la protección financiera, sino el desarrollo sostenible en el país.

LORENZO JIMÉNEZ DE LUIS

Representante Residente

PNUD en México

ÍNDICE

PRÓLOGO	4
RESUMEN EJECUTIVO	8
1. INTRODUCCIÓN	22
1.1 Metodología.....	23
2. MARCO TEÓRICO DE SEGUROS Y FINANCIAMIENTO DE RIESGOS	25
2.1 Composición del sistema financiero en México.....	28
2.2. Marco del sistema de seguros en México.....	31
2.3. Marco del sistema de financiamiento de riesgos en México.....	35
3. PERFIL DE RIESGO DE MÉXICO	39
3.1 Condiciones geográficas y riesgos ambientales.....	39
3.2 Condiciones económicas y sociales.....	42
4. PANORAMA DE INCLUSIÓN FINANCIERA DE SEGUROS EN MÉXICO	51
4.1 Penetración de servicios financieros en México.....	52
4.2 Penetración de seguros en México.....	54
4.3 Barreras normativas, de oferta y de demanda para la inclusión financiera en materia de seguros.....	63
5. PANORAMA DEL FINANCIAMIENTO DE RIESGOS EN MÉXICO	81
5.1 Gestión y financiamiento de riesgos en el sector público.....	81
5.2 Gestión y financiamiento de riesgos del sector financiero.....	89

6. AVANCES Y LIMITACIONES DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE SEGUROS Y FINANCIAMIENTO DE RIESGOS	97
6.1 Avances y limitaciones en inclusión financiera de seguros	97
6.2 Avances y limitaciones en financiamiento de riesgos	101
7. RECOMENDACIONES	106
7.1 Recomendaciones para la inclusión financiera de seguros.....	106
7.2 Recomendaciones para el financiamiento de riesgos.....	114
ANEXOS	117
Anexo 1. Instituciones financieras entrevistas (cuadro)	117
Anexo 2. Composición del sistema financiero en México	118
Anexo 3. Número de pólizas de vida por entidad federativa	120
Anexo 4. Razones por las que las personas no contratan seguro (según aseguradoras y personas encuestadas).....	122
Anexo 5. Razones por las cuales las personas no renuevan un seguro (aseguradoras).....	123
Anexo 6. Dimensión de canales de distribución (aseguradoras y personas encuestadas).....	124
Anexo 7. Destino del ahorro (personas encuestadas).....	128
Anexo 8. Personas que utilizan redes sociales regularmente (personas encuestadas).....	129
Anexo 9. Personas que contratarían seguro por redes sociales (personas encuestadas).....	130
Anexo 10. Compañías con oferta de microseguros / seguros masivos / seguros inclusivos (aseguradoras).....	131
Anexo 11. Herramientas para informar sobre productos (aseguradoras).....	132
Anexo 12. Mecanismos estandarizados para preguntas, quejas y reclamos (aseguradoras).....	133
Anexo 13. Programas AGROAESEMEX	134
BIBLIOGRAFÍA/REFERENCIAS	135

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento de diagnóstico, titulado “El sistema de seguros y financiamiento de riesgos en México: retos y oportunidades para la inclusión y el desarrollo sostenible”, se desarrolló en el marco de la iniciativa de seguros inclusivos y financiamiento de riesgos (*Insurance and Risk Finance Facility*, IRFF) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El objetivo es conocer las buenas prácticas y las barreras en materia de aseguramiento y de financiamiento de riesgos en México. Se trata de proponer una ruta crítica que permita fortalecer el sistema de transferencia de riesgos en el país y proteger, por consiguiente, a todos los sectores de la sociedad frente a los crecientes riesgos sociales, económicos y ambientales.

El presente documento se basó en la metodología del IRFF, que consideró un acercamiento tanto de la demanda como de la oferta, y que consistió en una investigación de corte cualitativo y cuantitativo al llevar a cabo, por un lado, una investigación de gabinete y, por otro, ejercicios participativos con actores relevantes del sector. Los resultados del diagnóstico contribuyen a la identificación de elementos que permitirán la toma de decisiones basada en evidencia, tanto del sector público como del privado (principalmente el sector asegurador), a fin de mejorar la inclusión financiera de la población y el financiamiento de riesgos del país. Ambas herramientas pretenden proteger el desarrollo sostenible de las comunidades en México.

Este documento considera que la inclusión y la salud financieras son condiciones necesarias para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Ambas se componen de cuatro elementos fundamentales para reducir la pobreza: el manejo de las finanzas diarias, la resiliencia, la seguridad en el futuro financiero y el control (Bankable Frontier Associates, 2019), los cuales facilitan la acumulación de activos que pueden servir para enfrentar emergencias, contar con fondos para invertir o formar un patrimonio, así como para ser más resilientes o adaptarse a eventos derivados de catástrofes naturales o riesgos físicos crónicos asociados al cambio

climático. Por ello, es importante recordar que los seguros son los productos financieros que permiten a la población elevar, de manera más consistente, su salud y resiliencia financiera, dado que permiten la transferencia de riesgos ante eventos inesperados. La protección financiera a través de los seguros y la financiación de riesgos son relevantes para crear resiliencia, al reducir la vulnerabilidad ante situaciones adversas socioeconómicas, sanitarias y de catástrofes, entre otras (IRFF, 2021).

Esto último es particularmente relevante en el contexto actual de cambio climático, cuando las catástrofes derivadas de tal fenómeno (inundaciones, sequías, tormentas, entre otras) han agravado la situación de vulnerabilidad de los países en desarrollo, presionando más a los gobiernos en todos los niveles y teniendo mayor impacto y consecuencias negativas para la población vulnerable.

En México, el sistema financiero se encuentra integrado por las autoridades financieras y por las instituciones financieras. Las primeras consideran como máximas autoridades al Banco de México, que responde a las funciones de un banco central autónomo, y a la Secretaría de Hacienda de Crédito y Público (SHCP), que cuenta con la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS), cuyas facultades se relacionan con el financiamiento de riesgos y con el sistema de seguros; entre ellas, destacan la formulación de las políticas de promoción, desarrollo, regulación y supervisión de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y la generación de propuestas y recomendaciones en la adquisición de seguros, así como de otros instrumentos de transferencia de riesgos, para la protección financiera de las entidades federativas en el desarrollo de una estrategia de gestión integral de riesgos. Por su parte, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) es la autoridad regulatoria, desconcentrada de la SHCP, que se encarga de supervisar la operación de los sectores asegurador y afianzador, de acuerdo con la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas (LISF), que a su vez establece el marco regulatorio para el sector. Asimismo, tanto la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), como la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) tienen funciones de supervisión y vigilancia, y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) fomenta la educación financiera entre la población, a la vez que orienta y sirve de mediadora en las quejas de los usuarios frente a las instituciones financieras. Por su parte, las instituciones

financieras se refieren a aquellas reguladas, como la banca múltiple o comercial, la banca de desarrollo, los fondos y fideicomisos públicos, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SOCAPS), las sociedades financieras populares (SOFIPOS), las sociedades financieras comunitarias, los organismos y actividades auxiliares del crédito, las instituciones del sector bursátil, las instituciones de seguros y fianzas, las entidades que administran las cuentas de ahorro para el retiro (AFORES), los fondos de inversión de las AFORES (SIEFORES) y las instituciones de tecnología financiera (SHCP, 2022a). Por último, entre las instituciones relevantes en el sector de seguros y fianzas, también se encuentra la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), asociación gremial de las empresas de aseguramiento que busca promover la educación financiera, conformar comités de trabajo temáticos en la industria, así como publicar reportes, estudios y estadísticas del sector, entre otras funciones (AMIS, 2023).

Ahora bien, el sistema financiero en México clasifica los seguros en tres grandes operaciones: de vida, de accidentes y enfermedades, y de daños. No existe una regulación como tal que contemple los seguros inclusivos, aun cuando la normatividad los considera productos de seguro dirigidos a segmentos poblacionales desatendidos. Entre ellos, se encuentran los microseguros, los seguros básicos estandarizados, los seguros masivos y los seguros agropecuarios.

Si se considera que el financiamiento de riesgos busca incrementar la capacidad de los gobiernos para cumplir con las obligaciones que surgen por los impactos causados por desastres, al tiempo que se reducen las amenazas al progreso del desarrollo, en México existen dos modalidades de instrumentos para el financiamiento de riesgos: 1) instrumentos financieros de retención de riesgo, que consisten en reservas gubernamentales, presupuesto de contingencia, adecuaciones presupuestales, líneas de crédito contingentes, endeudamiento post desastre e incremento de impuestos, y 2) instrumentos financieros de transferencia de riesgos, que consideran la ayuda económica internacional o los instrumentos de transferencia de riesgo soberano.

Ahora bien, en el marco de los seguros inclusivos y el financiamiento de riesgos, es importante recordar que México —debido a su ubicación geográfica, demografía y

asentamientos humanos, estructura productiva e infraestructura— es un país expuesto y vulnerable al cambio climático. El impacto de dicho fenómeno se ha manifestado en eventos hidrometeorológicos de gran intensidad y frecuencia, lo que ha generado pérdidas y daños humanos, económicos, sociales y ambientales de enorme trascendencia, principalmente en la población de menores recursos y con mayores rezagos (ASF, 2020). En 2020, “las pérdidas y los daños ocasionados por desastres naturales fueron de 31,862 millones de pesos, de los cuales 83.4 % correspondió a fenómenos hidrometeorológicos” (ASF, 2020). En los últimos 19 años, estos eventos han sido los que más han generado pérdidas en términos económicos y los segundos con más decesos. No obstante lo anterior, solo el 20 % de los municipios en el país dispone de un atlas de riesgo, lo que dificulta la implementación de medidas preventivas ante desastres.

Aun cuando México es una de las 15 economías más grandes del mundo, presenta importantes riesgos de vulnerabilidad entre su población. Por un lado, la actividad económica y la generación del Producto Interno Bruto (PIB) en el ámbito nacional es heterogénea, lo que conlleva que las necesidades de aseguramiento de la población varíen dependiendo de la región y de la actividad económica de dicha región. Por otro lado, en materia de estructura económica, las MIPYMES son un elemento fundamental. Por ejemplo, en 2020, 4.5 millones de establecimientos eran MIPYMES, lo que representa el 93 % del total de las unidades económicas en el país (INEGI, 2021a). No obstante, las MIPYMES fueron las más afectadas por los efectos de la pandemia de la COVID-19 y por el contexto económico actual de desaceleración económica y la poca capacidad de crecimiento. De 2019 a 2020, más de 1 millones de MIPYMES cerraron permanentemente sus puertas, al tiempo que 85.1 % de estos establecimientos reportaron una baja en los ingresos (INEGI, 2021a), cuestión que ha permanecido y que impacta de manera negativa en el crecimiento económico y en el ingreso, lo que, a su vez, contribuye como un elemento sistemático que desincentiva la contratación y el uso de los servicios financieros. En ese mismo tenor, el alto grado de informalidad de la economía mexicana es un factor que limita el acceso y el uso de los servicios financieros y, en consecuencia, el uso de mecanismos formales para la mitigación de riesgos. En México, el 21.9 % del PIB de 2020 fue generado en la informalidad, y en 2018, el 56.7 % de los puestos de trabajo fueron informales (INEGI, 2022a). A la par, la brecha de género en la participación económica del país limita

también el crecimiento económico incluyente y la contratación y el uso de los servicios financieros, ya que se deja fuera de las actividades económicas remuneradas a más de la mitad de la población.

Finalmente, existen condiciones estructurales de desigualdad en el interior del país: no solo entre regiones y estados, sino también entre individuos. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2020 hubo un incremento en la población en condiciones de pobreza. En este año, 43.9 % de la población se hallaba en situación de pobreza, lo que representó 55.7 millones de personas, mientras que 8.5 % se encontraba en situación de pobreza extrema, lo que representó 10.8 millones de personas. De la misma manera, 66.9 millones de personas estaban debajo de la línea de pobreza por ingresos (52.8 % de la población) y 21.9 millones de personas se ubicaron debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos (17.2 % de la población). En total, 88.8 millones de personas poseen ingresos debajo de sus necesidades básicas y, por lo tanto, es poco probable que accedan al sistema financiero formal y/o hagan uso de seguros.

Derivado de las condiciones expuestas, aun cuando el sistema financiero mexicano esté consolidado en términos de volumen de recursos y nivel de sofisticación, la inclusión financiera y el financiamiento de riesgos en México presenta rezagos, brechas y desigualdades de diferentes tipos. En particular, existe una brecha importante en la tenencia de productos de aseguramiento entre la población. México se situó debajo del promedio en el indicador de penetración de este producto (medido en primas como porcentaje del PIB) en relación con otros países de América Latina y del Caribe, y ligeramente debajo del promedio en el indicador de densidad (primas per cápita, en este caso medidas en USD). Asimismo, la penetración del seguro privado en México es reducida, en comparación con otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Por ello, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), en 2021 solamente 21 % de la población tenía algún tipo de seguro. Además, se ha observado que la tenencia de este producto es la que más ha disminuido en los últimos años. La caída que se observa en la tenencia de productos de aseguramiento de 2018 a 2022 se puede explicar por el decremento de la adquisición de seguros de vida, que fue de 4 puntos porcentuales en ese

mismo periodo. Lo anterior, considerando que el seguro de vida es el producto más adquirido en materia de aseguramiento.

La exclusión financiera en el acceso y el uso de seguros, al igual que en el resto de los productos financieros, no es homogénea en el país, y es más pronunciada en la población rural (5 puntos porcentuales) y en las mujeres (7 puntos porcentuales), lo que refleja un retroceso importante en materia no solo de inclusión, sino también de protección financiera, lo que afecta directamente la resiliencia de la población.

Ahora bien, la población adulta que nunca ha contado con un producto de seguros afirma no haberlos contratado porque carece de dinero, de trabajo, o porque sus ingresos son variables (31.2 %); porque no le interesa o no los necesita (25.8 %), o porque son muy caros (15.8 %) (ENIF, 2021).

Por ello, el documento identifica tanto barreras normativas como de la oferta y de la demanda en materia de inclusión financiera de aseguramiento. Entre las barreras normativas, además de que no existe una regulación que contemple los seguros inclusivos como tales, la industria aseguradora ha identificado que la normatividad establece un alto costo de entrada para nuevos actores o para aquellas aseguradoras que decidan únicamente hacer una oferta de seguros inclusivos. También se percibe que las exigencias de reservas para un nuevo producto son muy elevadas, incluso para los productos que aún no han sido lanzados al mercado. Lo anterior puede limitar la posibilidad y el interés de las aseguradoras por desarrollar e incorporar un nuevo producto (en especial, de seguros inclusivos). En cuestiones contractuales, el lenguaje jurídico es poco claro y la documentación contractual es extensa, lo que genera dudas y un entendimiento limitado del producto entre las personas aseguradas. Esto también restringe la inclusividad de los seguros en las poblaciones subatendidas.

En cuanto a las limitaciones de la demanda, el seguro es un producto más complejo de entender que otros productos financieros, ya que implica asumir que el individuo está expuesto a determinados riesgos, y que la expectativa de la persona asegurada es no tener que utilizar dicho producto, al pensar que esos riesgos no le van a afectar en lo personal, por lo que —en sí mismo— presenta mayores retos para su

expansión en el mercado. Este fenómeno genera una percepción generalizada por parte de la población de que los productos de seguro son caros y no son activos a los que se les dé uso. Lo anterior, sumado a la estacionalidad e inestabilidad del ingreso de la población (altamente relacionadas con la informalidad de la economía), se presenta como una limitación importante para adquirir seguros. Al respecto, 32.5 % de la población adulta que nunca ha tenido un seguro afirma no haber contratado uno porque carece de dinero, de trabajo, o porque sus ingresos son variables, y el 16.2 % afirma no haberlo hecho porque son muy caros (ENIF, 2021). Finalmente, existen barreras de la demanda, pues hay un desconocimiento de cómo se utilizan los seguros y/o no se les ha ofrecido este tipo.

Entre las barreras de la oferta, existe una alta concentración de la industria privada de aseguramiento, además de que los principales canales de venta del sector de seguros son físicos, empezando por los agentes (personas físicas y morales), seguido de la venta en sucursales, lo que representa un costo medio alto, por las comisiones pagadas y porque estas personas realizan varias actividades administrativas adicionales. Dicho costo implica que estos canales difícilmente se orienten a atender a segmentos desatendidos, debido a la carga normativa y administrativa que deben desarrollar, lo que encarece la operación y, a su vez, genera una barrera para los seguros inclusivos. También se observa que la industria aseguradora no ofrece flexibilidad en torno a las coberturas que brindan sus seguros a las personas aseguradas, con base en los riesgos que enfrentan en cada momento, y en su vida personal y laboral; por lo tanto, sus primas tampoco son flexibles. Además, desde la visión de las personas aseguradas, hay una lentitud en el pago de siniestros. Por último, y en materia de educación financiera, existe una limitación importante en la coordinación de esfuerzos por parte de los sectores público, privado y social. En la actualidad, es notoria la ausencia de un programa estructurado y permanente de educación financiera de aseguramiento.

Sin embargo, deben considerarse los avances y/o buenas prácticas en materia de seguros inclusivos en México. Por ejemplo, el país cuenta con un sistema financiero consolidado en términos de volumen de recursos y nivel de sofisticación. Asimismo, la industria aseguradora posee la solvencia suficiente para enfrentar sus compromisos. Dicha industria también ha mostrado una dinámica de crecimiento sostenido, y las

variaciones se corresponden con los fenómenos económicos que se presentan en la sociedad. En los últimos años, se han lanzado al mercado agentes especializados que buscan aumentar la inclusividad en los productos de aseguramiento (como RedSol y/o Don Juan Seguros), así como ha crecido la presencia de empresas Insurtech, que utilizan canales innovadores y tecnológicos con el fin de atender a la población excluida.

Por otro lado, el país cuenta con políticas públicas e instituciones que fomentan la inclusión financiera de la población, como la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), el Consejo Nacional de Inclusión Financiera y el Comité de Educación Financiera. La regulación pertinente permite regular la oferta y la demanda de mejor manera, y promueve la innovación, los productos y los esquemas mutualistas. De la misma manera, el país genera datos relevantes, como los informes trimestrales de ahorro financiero y financiamiento de la CNBV y la ENIF, que se presentan como un avance, puesto que permiten conocer el nivel de penetración de los servicios financieros en el territorio, así como su desagregación por sexo y/o por región y tipo de localidad. Además, la medición de la ENIF en 2020, incorporó la medición sobre la penetración de servicios financieros en grupos prioritarios, entre los que se encuentran las mujeres, los habitantes de localidades rurales, la población hablante de alguna lengua indígena y las personas receptoras de programas sociales, lo que permite comenzar una discusión importante sobre la inclusividad en el sector financiero desde el ámbito público. Finalmente, aunque hubo una reducción en la penetración de seguros entre 2019 y 2021, como ya se mencionó, la adquisición de otro tipo de seguros (de auto, de gastos médicos, etc.) ha permanecido estable en el tiempo (ver gráfica 4.6). Así se ha logrado un mercado consolidado sin variaciones.

En materia de financiamiento de riesgos, se realizó una identificación de los avances que ha habido en los ámbitos público y privado, así como de las áreas de oportunidad o limitaciones. Los avances del sector privado son limitados, si se considera que la mayoría recae principalmente en el sector financiero. Ante ello, las instituciones financieras emplean actualmente diferentes herramientas y metodologías con objeto de apoyar la toma de decisiones en la gestión de riesgos, como el uso de listas de exclusión, listas de control de cumplimiento y cuestionarios, listas de evaluación de riesgos por sector, clasificación de la exposición de los créditos, análisis de

escenarios, y otras estrategias de mitigación ante desastres naturales. El sector ha identificado algunos riesgos de transición para lograr una economía más limpia. Dichos riesgos se asocian con una reducción en la capacidad de financiamiento y de repago de deuda del sector privado de algunas industrias; de tal modo, se han desarrollado herramientas específicas de prevención. Por último, este sector ha colocado un monto significativo en bonos sustentables que se presentan como esquemas financieros innovadores que permiten mitigar consecuencias del cambio climático, mediante acciones puntuales como la preservación, la restauración o la regeneración de ecosistemas.

Para el financiamiento público de riesgos, el gobierno mexicano ha creado diferentes instrumentos en la materia. El primero es el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), creado en 1996, y que terminó en 2021. Al ser un fideicomiso público, asignaba recursos (0.4 % del presupuesto federal anual) preventivos para la atención de desastres naturales, por lo que dicho mecanismo sentó las bases para desarrollar una cultura de administración y de financiamiento público de los riesgos, y evolucionó a un sistema de protección integral. Tras la desaparición del FONDEN, el gobierno federal adquirió un seguro de daños ocasionados por desastres naturales que ofrece cobertura hasta por \$5 mil millones de pesos, el cual se activa ante desastres naturales que superen un nivel mínimo de daños de \$275 millones de pesos y un acumulable de \$750 millones de pesos. Además, a través del Banco Mundial, el gobierno emitió un bono catastrófico de pérdidas derivadas de sismos y ciclones tropicales, que cubre los riesgos asociados a estos desastres por un monto equivalente a \$485 millones de dólares y por un plazo de 4 años. Por su parte, la empresa paraestatal de reaseguro, AGROASEMEX, cubre otras brechas de financiamiento de riesgo mediante fondos públicos-privados, brindando cobertura para la reconstrucción de viviendas en contextos de marginación en caso de desastres naturales y canalizando recursos a la población afectada, incluso si las personas no cuentan con algún esquema de aseguramiento. En este contexto, el Sistema Nacional de Protección Civil, que es el mecanismo de coordinación interinstitucional del gobierno federal que emite los lineamientos para la prevención y atención de protocolos que se deben seguir en casos de desastre, tuvo un presupuesto de \$141.1 millones de pesos en el último Presupuesto de Egresos de la Federación. Finalmente, todas las dependencias de la Administración Pública Federal utilizan los seguros como un mecanismo de

transferencia de riesgos, ya que —por ley— tienen la obligación de asegurar su patrimonio por medio de seguros que contratan con empresas privadas y/o con AGROASEMEX.

Ahora bien, existen limitaciones en el financiamiento de riesgos. Primeramente, no se encontró evidencia de que exista una cultura de prevención de riesgos en el sector privado en general en México; también existe un bajo uso de mecanismos de seguro por parte del sector privado y la sociedad en general; en consecuencia, la carga financiera de responder ante desastres (naturales o no) se deja, principalmente, en manos del sector público, relegando los mecanismos privados de seguros, que pueden apoyar en una mejor y más amplia recuperación de la sociedad cuando ocurren estos desastres. Por otro lado, y en el ámbito público y federal, la desaparición del FONDEN generó una limitación importante, pues en la actualidad no existe, como tal, un programa presupuestario que asigne recursos preventivos para la atención de desastres de cualquier tipo. En caso de ocurrir un siniestro que conlleve un riesgo en la alimentación, pérdidas económicas de la población, de la industria, de los empleos, de la salud, o que implique requerir apoyos para la reconstrucción, la remoción de escombros, la aplicación de protocolos sanitarios, el traslado y destino final de todos los desechos, así como la rehabilitación de las vías de comunicación y las obras requeridas para retomar la normalidad, los mecanismos actuales (seguro de daños, bonos catastróficos y programa de AGROASEMEX) resultarían insuficientes, dado que asignan recursos extraordinarios para la atención de desastres, y el recurso se considera escaso para atender las consecuencias de los desastres naturales. Asimismo, los sistemas actuales —a diferencia de los previos— no brindan claridad del mecanismo de operación y el alcance de sus coberturas hacia las personas en caso de siniestro.

Considerando lo anterior, el documento presenta recomendaciones para aumentar la inclusión financiera de seguros y en materia de financiamiento de riesgos.

En materia de inclusión financiera de aseguramiento, se recomienda que exista un reporte regulatorio específico de seguros, que refleje el posible esfuerzo de inclusión financiera. También se recomienda que la CNSF y la industria aseguradora pueda participar más activamente en la generación, el levantamiento y la sistematización de

datos estadísticos, particularmente en el marco del ENIF 2024. Lo anterior permitirá contar con un panorama más robusto sobre la cartera de las aseguradoras y de las acciones que se emprenden en favor de la sostenibilidad. En este sentido, se podrían incorporar metas de crecimiento de aseguramiento por segmento de mercado, sobre todo en aquellos segmentos desatendidos en las políticas públicas correspondientes, en especial en la PNIF. Por otro lado, los servicios ofrecidos por las autoridades para comparar la oferta de seguros no resultan suficiente para entender qué producto es el que ofrece mejores condiciones, por lo que las autoridades o las asociaciones gremiales (como la AMIS o Insurtech) podrían generar comparadores de productos más efectivos.

Sobre el sector público como promotor de la inclusión financiera de aseguramiento en la población, se sugiere explorar la posibilidad de crear un sistema de subsidios públicos-privados a fin de atender a segmentos específicos no atendidos, replicando el esquema de garantías de primeras pérdidas de financiamiento por parte de la banca de desarrollo. Considerando también el aumento en la población sin acceso a servicios de salud, se recomienda analizar una posible complementariedad entre la cobertura de la seguridad social y la cobertura de los seguros de gastos médicos mayores. También se deberían revisar los sistemas públicos de cobertura en salud con el propósito de que sean suficientes para la población. Tanto el gobierno federal como los gobiernos subnacionales pueden funcionar como un mecanismo de distribución de seguros inclusivos y de educación financiera, mediante los programas sociales gubernamentales.

Asimismo, se identificó que una de las limitaciones para lograr atender a un mayor número de personas usuarias es la fiscalización de la obligatoriedad del uso de los seguros, la cual se sugiere que esté acompañada por el sector asegurador con un programa educativo, formal y de largo plazo, con indicadores de impacto que permitan revertir la desconfianza de la sociedad. Por ello, se recomienda, mediante acuerdos de coordinación entre la federación y los estados, hacer exigible en los trámites de servicios de las diferentes dependencias, la presentación de los seguros obligatorios (vehículos en lo particular), a través de la aplicación coercitiva y la fiscalización de la norma.

Los requerimientos de identificación del cliente en pólizas tradicionales de bajo costo suelen encarecer el producto, y se convierten en una barrera de acceso. Los contratos y el cumplimiento de los estándares de revelación e identificación del cliente son un obstáculo que se podría reducir con la creación de productos que puedan tener expedientes simplificados según rangos en su prima y en su suma asegurada.

Por último, las autoridades financieras comparten la visión de que debería ser factible incluir más segmentos que se beneficien de los productos de seguros, sin que esto implique necesariamente que se tenga que modificar la legislación o la normatividad. Sin embargo, algunos participantes de la industria consideran que existen áreas de oportunidad en la regulación. En tal sentido, se recomienda integrar grupos de trabajo interinstitucionales, presididos por la CNSF, que cuenten con la participación de los diversos actores del sector, en temas de proporcionalidad normativa, innovación y simplificación administrativa, y también para definir la pertinencia de crear definiciones específicas de seguros inclusivos que permitan incentivar la creación de productos particulares para la población desatendida. En estos grupos de trabajo, se podría explorar la pertinencia de desarrollar una normativa que diferencie el nivel de capacitación de los proveedores de seguros inclusivos.

En particular, para el sector asegurador, se recomienda internalizar criterios de sostenibilidad y/o ambientales, sociales y de gobernanza (ASG), así como metodologías de innovación en la dinámica de negocios de esta industria, a fin de que ciertas innovaciones en los productos de aseguramiento se puedan realizar y se pueda, entonces, aumentar el mercado y la inclusión financiera en materia de aseguramiento. Asimismo, se recomienda crear productos basados en las necesidades y contextos particulares de los diferentes grupos poblacionales de la sociedad mexicana, realizando procesos de *design thinking* y de economía del comportamiento. Adicionalmente, se recomienda utilizar metodologías cuantitativas para probar y ajustar los prototipos hasta llegar al producto ideal, con la certeza de que responden a las necesidades locales identificando el segmento por cubrir. Lo anterior podría reforzarse si se mejoran los canales de publicidad, comunicación y de atención a quejas por parte de la industria aseguradora.

Considerando que existen experiencias que, en el ámbito internacional, han sido muy eficientes atendiendo a los segmentos excluidos del beneficio del seguro, mediante cooperativas y mutuales de seguros, se sugiere utilizar este mercado cooperativo como una opción para aumentar la inclusión. En este tenor, también se recomienda utilizar los canales no tradicionales que son comúnmente utilizados por los usuarios/as para la venta, la colocación y el seguimiento postventa de los seguros. Para ello, se podría considerar utilizar la tecnología no solo para aumentar canales de difusión y venta, sino también para modernizar los sistemas de seguimiento, evaluación y operación de las aseguradoras, lo que permitiría disminuir costos para ellas y para sus usuarios/as. De tal modo, aumentaría la cobertura de los productos.

Respecto de las recomendaciones para financiar riesgos en el ámbito público, se sugiere generar grupos de trabajo interinstitucionales entre los sectores público, privado e internacional a fin de retomar la conversación de crear un programa presupuestario permanente que tenga financiamiento recurrente y con procedimientos de actuación claros y transparentes, que permitan seguir desarrollando una cultura de financiamiento público de los riesgos. También se podría considerar aumentar la cobertura de los bonos y de los seguros paramétricos, con el propósito de que se logre la capacidad suficiente para enfrentar los desastres naturales cuando sucedan. También se recomienda incentivar a los gobiernos subnacionales con la intención de que dispongan de mecanismos financieros parecidos para administrar los riesgos.

Asimismo, se sugiere desarrollar perfiles de riesgo de los sectores que se ven más afectados por los desastres naturales, emitiendo —a la par— recomendaciones puntuales para integrar el financiamiento de riesgos en las contribuciones determinadas en el ámbito nacional (NDC, por sus siglas en inglés). Por otro lado, se recomienda aumentar el financiamiento público que recibe el Sistema Nacional de Protección Civil y el CENAPRED, a fin de que se pueda generar todavía más información en materia de gestión de riesgos, así como de instrumentación, capacitación y difusión a la población en las áreas expuestas a peligro derivado de fenómenos naturales.

En materia agrícola, se sugiere retomar la idea de crear un programa gubernamental para la gestión del riesgo catastrófico agropecuario, con el objetivo de apoyar a pequeños/as productores/as agropecuarios, pesqueros y acuícolas en situación

de vulnerabilidad para su reincorporación productiva ante desastres naturales. Se sugiere también fortalecer la operación de AGROASEMEX.

Finalmente, y considerando la inexistencia de una cultura de prevención de riesgos en el sector privado en general, se sugiere que el Sistema Nacional de Protección Civil y el CENAPRED puedan generar alianzas estratégicas o establecer canales de comunicación con empresas de todos los tamaños, haciendo hincapié en MIPYMES, a fin de que estas puedan generar procedimientos de administración de riesgos. Por otro lado, se recomienda que el sector privado pueda coadyuvar en la generación de un fideicomiso público-privado para contar con un sistema de protección integral del país ante desastres naturales, tomando en cuenta que el financiamiento de riesgos recae casi en su totalidad en el sector público.

1. INTRODUCCIÓN

El PNUD realizó el presente documento a fin de conocer las buenas prácticas y las barreras en materia de aseguramiento y de financiamiento de riesgos en México. Esto, considerando tanto la oferta (aseguradoras y sector público) como la demanda (personas, hogares y empresas/negocios que son usuarios/as de productos de aseguramiento), que se presentan para la adquisición de seguros, y un financiamiento de riesgos eficiente. El objetivo es proponer soluciones con la intención de aumentar la inclusión financiera y una adecuada gestión de riesgos para el desarrollo sostenible de las comunidades.

Algunos objetivos particulares del presente estudio son los siguientes:

- » analizar la política pública de inclusión financiera y las iniciativas que se estén desarrollando en México en materia de seguros;
- » estudiar si la normatividad en materia de seguros fomenta la oferta de seguros inclusivos en el país;
- » evaluar la estructura del sector asegurador y de financiamiento de riesgos, así como la oferta de servicios con que cuenta;
- » identificar las buenas prácticas y las áreas de oportunidad del mercado de seguros y de financiamiento de riesgos en México, y
- » emitir recomendaciones para lograr un sector de seguros y financiamiento de riesgos que fomente el desarrollo sostenible de las comunidades.

El diagnóstico comprende siete capítulos. En el introductorio, se indican los objetivos y la metodología que se siguió para su elaboración. En el capítulo 2, se revisa el marco teórico y normativo en materia de seguros y financiamiento de riesgos, tomando como base la Agenda 2030 y los tres elementos del desarrollo sostenible (social, económico y ambiental). En el capítulo 3, se presenta la caracterización del país en distintos ámbitos que brindan un panorama general para entender la importancia de aumentar la inclusión financiera de seguros y el financiamiento de riesgos.

En los capítulos 4 y 5, se presenta un panorama de la penetración, evolución y situación actual de la inclusión financiera de seguros y financiamiento de riesgos, con el fin de identificar los diferentes tipos de brechas que existen en la materia. En el capítulo 6, se retoman los hallazgos previamente identificados, con la finalidad de establecer los avances y limitaciones de la inclusión financiera de seguros y financiamiento de riesgos. Por último, en el capítulo 7, se emiten recomendaciones derivadas del diagnóstico realizado.

Este diagnóstico tiene la intención de ser un documento de consulta sobre el panorama actual del sistema de seguros y de financiamiento de riesgos en México, así como de los avances y limitaciones en ambas materias; lo anterior, con miras a que los actores clave del país puedan visualizar rutas críticas claras para coadyuvar al desarrollo sostenible, mediante el aumento en la inclusión financiera de aseguramiento, a la par de la gestión y financiamiento eficientes de riesgos. Se espera que este documento fortalezca el sistema de transferencia de riesgos, mediante los productos de aseguramiento y el financiamiento de riesgos, a fin de proteger a todos los sectores de la sociedad frente a los crecientes riesgos sociales, económicos y ambientales en el país, continuando con el mandato de no dejar a nadie atrás.

1.1 METODOLOGÍA

El desarrollo del presente diagnóstico se basó en la metodología definida por la iniciativa de seguros inclusivos y financiamiento de riesgos (IRFF, por sus siglas en inglés) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dicha iniciativa busca aumentar la resiliencia de las comunidades, al reducir sus vulnerabilidades ante desastres sociales, económicos y ambientales¹.

La metodología busca identificar las brechas y áreas de oportunidad del sistema de seguros y financiamiento de riesgos para, a partir de este análisis, definir acciones específicas orientadas a fortalecerlo. El proceso metodológico consistió en una investigación de corte cualitativa y cuantitativa, que consideró investigación de gabinete, mediante el análisis de fuentes documentales, normativas y estadísticas,

¹ Para mayor información: <https://irff.undp.org/sites/default/files/2021-12/irff-brochure-updated-nov-12.pdf>

así como la realización de ejercicios participativos mediante talleres, entrevistas y encuestas con actores relevantes del sector.

Considerando un acercamiento tanto de la demanda como de la oferta, se realizaron dos encuestas: una destinada a personas usuarias finales de seguros, y otra acompañadas aseguradoras, con el objetivo de identificar las brechas y avances de la inclusión financiera en el mercado de seguros en México, con un enfoque de inclusión y de desarrollo sostenible. Asimismo, se llevaron a cabo once entrevistas con personas clave del sector, a fin de entender sus visiones sobre el sector de seguros y financiamiento de riesgos e identificar las buenas prácticas y las áreas de oportunidad existentes en el sector (ver anexo 1).

Los resultados del diagnóstico contribuyen a la identificación de elementos que permitirán la toma de decisiones basada en evidencia, no solo del sector público, sino también del privado (principalmente el sector asegurador), con la finalidad de mejorar la inclusión financiera de la población y en el financiamiento de riesgos del país. Ambas herramientas pretenden proteger el desarrollo sostenible de las comunidades en México.

2. MARCO TEÓRICO DE SEGUROS Y FINANCIAMIENTO DE RIESGOS

La Agenda 2030 hace un llamado a considerar el desarrollo desde una perspectiva integral, con el principio de no dejar a nadie atrás; es decir, a garantizar la inclusión de todas las personas, y en particular, de aquellas que tradicionalmente han sido más vulneradas.

De acuerdo con la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), emitida por el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF, 2020), “la inclusión financiera contribuye al crecimiento económico y al bienestar, ya que dota a las personas y empresas de herramientas para mejorar el manejo de su liquidez, prepararse y superar alguna emergencia económica, alcanzar metas financieras y aprovechar oportunidades, y tener mayor control sobre sus finanzas; es decir, lograr una mejor salud financiera” (CONAIF, 2020). Se trata de un concepto de múltiples dimensiones que involucra ahorro, crédito, seguros, remesas, transferencias, medios de pago, educación financiera, entre otros. (Fareed, Gabriel, Lenain, & Reynaud, 2017).

Garantizar la inclusión financiera, entendida como la capacidad de “uso y acceso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población” (CNBV, 2020), permite a las personas más vulnerables fortalecer su resiliencia, y más particularmente si se habla de la inclusión financiera en materia de aseguramiento, que será abordada más adelante. Lo anterior se basa, entonces, en la evidencia que vincula la inclusión y la salud financiera a la disminución en las tasas de pobreza, con reducciones en los niveles de desigualdad, con crecimiento económico, así como con el aumento en la calidad de los empleos, entre otros beneficios.

Por ello, se considera que la inclusión financiera es una condición necesaria para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

En especial, la inclusión financiera en materia de aseguramiento contribuye al cumplimiento de las metas de los ODS señaladas en la figura 2.1. Cabe destacar que esta relación es meramente enunciativa y no limitativa, dado que, por su condición de habilitante del desarrollo, la inclusión financiera (con énfasis en productos de aseguramiento) tiene incidencia indirecta en otros indicadores, metas y objetivos de la Agenda 2030.

Figura 2.1. Vinculación de la inclusión financiera con los ODS



Fuente: elaboración propia

La inclusión y la salud financieras se componen de cuatro elementos fundamentales y necesarios para la reducción de la pobreza: manejo de las finanzas diarias, resiliencia, seguridad en el futuro financiero y control (Bankable Frontier Associates, 2019), los cuales facilitan la acumulación de activos que pueden servir para enfrentar emergencias, contar con fondos para invertir o formar un patrimonio, así como para ser más resilientes o adaptarse a eventos derivados de catástrofes naturales o riesgos físicos crónicos asociados al cambio climático. Por ello, la protección financiera a través de los seguros y la financiación de riesgos son relevantes para crear resiliencia, al reducir la vulnerabilidad ante situaciones adversas socioeconómicas, sanitarias, de catástrofes, entre otras (IRFF, 2021).

En el contexto de cambio climático, las catástrofes derivadas de estos fenómenos (inundaciones, sequías, tormentas, entre otros) han agravado la situación de vulnerabilidad de los países en desarrollo, aunado a otros posibles riesgos naturales, como los terremotos. Lo anterior es más evidente en ciertos sectores o actividades vulnerables, como la agricultura. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), se estima que entre 2008 y 2018, el costo de las catástrofes para los sectores agrícolas en economías en desarrollo fue de US\$108,000 millones de dólares (FAO, 2021, pág. 28). En particular, para México, el costo de los desastres naturales en 2021 fue de 15.3 millones de pesos mexicanos (MXN) (CENAPRED, 2022). Los pequeños productores son las personas más vulnerables ante las consecuencias de los desastres naturales, si se considera que este segmento representa el 90 % de la población rural en situación de pobreza y constituye la mayoría de la población que pasa hambre en el mundo (FAO, 2013, pág. ix).

La baja educación e inclusión financiera en materia de seguros, entre otros factores idiosincráticos, culturales y económicos, provoca que la carga financiera de las catástrofes suela recaer principalmente en los gobiernos, lo que obliga a recortar el gasto público en rubros programables, como es el caso de sanidad, educación, programas sociales, infraestructura, salud y cultura.

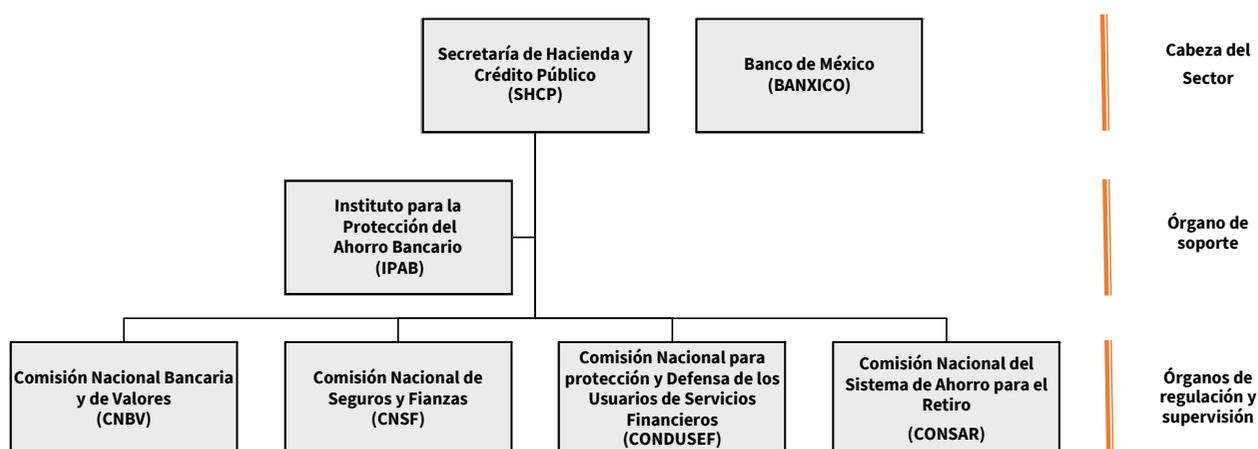
Es importante recordar que los seguros son los productos financieros que permiten a la población elevar, de manera más consistente, su salud y resiliencia financiera, dado que ofrecen esquemas de protección ante choques económicos negativos. Los seguros permiten la transferencia de riesgos ante eventos inesperados. Por lo tanto, una baja inclusión financiera en materia de seguros refleja una baja resiliencia de las personas cuando se enfrentan a situaciones de emergencia, pues sin mecanismos de protección financiera que les permitan cubrirse, ponen en riesgo sus activos, sus ingresos y su calidad de vida. De esta manera, en países en los que esta brecha de protección es amplia, como en México, la desigualdad socioeconómica de las personas aumenta a causa de la ocurrencia de desastres o la materialización de los riesgos. La falta de resiliencia debe ser tratada a nivel macroeconómico, principalmente a través del gasto y las políticas públicas, y a nivel microeconómico, principalmente a través del sistema financiero mexicano.

El aumento en el uso de herramientas de transferencia de riesgos mediante el aseguramiento, provenientes del sistema financiero por parte de la población, mejorará el bienestar general de la sociedad y disminuirá la carga del gasto del gobierno en este rubro.

2.1 COMPOSICIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO EN MÉXICO

El sistema financiero mexicano se encuentra integrado por las autoridades financieras y por las instituciones financieras. Las autoridades financieras se hallan organizadas como se muestra en la siguiente figura:

Figura 2.2. Autoridades del Sistema Financiero Mexicano



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP, 2015.

El Banco de México (Banxico) responde a las funciones de un banco central autónomo, como la producción y emisión de moneda y al control de la inflación, regulando las tasas de interés.

La máxima autoridad es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que cuenta con la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS), adscrita a la Subsecretaría del ramo, y tiene diversas facultades relacionadas con el financiamiento de riesgos y el sistema de seguros (SHCP, 2021). Entre ellas, destacan la formulación de las políticas de promoción, desarrollo, regulación y supervisión

de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, de las reaseguradoras extranjeras, de las instituciones de fianzas, de las administradoras de fondos para el retiro (AFORES) y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES), entre otras instituciones. La USPSS también asesora y formula propuestas y recomendaciones en la adquisición de seguros, así como de otros instrumentos de transferencia de riesgos, para la protección financiera de las entidades federativas en el desarrollo de una estrategia de gestión integral de riesgos.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) es la autoridad regulatoria, desconcentrada de la SHCP, encargada de supervisar que la operación de los sectores asegurador y afianzador se apege al marco normativo, preservando la solvencia y la estabilidad financiera de las instituciones de seguros y fianzas, a fin de garantizar los intereses del público usuario. Asimismo, promueve el sano desarrollo de estos sectores, con el propósito de extender y maximizar la cobertura de sus servicios entre la población (CNSF, 2018).

Tanto la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) como la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) tienen funciones de supervisión y vigilancia. La primera, en el uso de los ahorros de las personas usuarias y el otorgamiento de créditos por parte de los bancos, cajas de ahorros y cooperativas, y la segunda, en la administración del dinero de las cuentas de las personas trabajadoras dentro del sistema de ahorro para el retiro. Por su parte, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) fomenta la educación financiera entre la población, a la vez que orienta y sirve de mediadora en las quejas de los usuarios frente a las instituciones financieras. El Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) brinda protección de los ahorros bancarios, mediante la activación de un seguro ante problemas financieros de las instituciones.

Las instituciones financieras se refieren a aquellas reguladas, como la banca múltiple o comercial, la banca de desarrollo, los fondos y fideicomisos públicos, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SOCAPS), las sociedades financieras populares (SOFIPOS), las sociedades financieras comunitarias, los organismos y actividades auxiliares del crédito, las instituciones del sector bursátil, las instituciones de seguros y fianzas, las entidades que administran las cuentas de ahorro para el retiro (AFORES),

los fondos de inversión de las AFORES (SIEFORES) y las instituciones de tecnología financiera (SHCP, 2022a). En la figura 2.3, se presentan las categorías con que se organizan dichas instituciones. Para mayor detalle, consultar el anexo 2.

Figura 2.3. Organización de las entidades del Sistema Financiero Mexicano



Fuente: Elaboración propia.

Los intermediarios auxiliares de crédito y los intermediarios no bancarios, en particular las sociedades financieras de objeto múltiple (SOFOMES) no reguladas, son las que tienen el mayor número de instituciones. Sin embargo, la banca múltiple o comercial es la que tiene el mayor monto en activos, con 43.6 % en total, lo que representa —a su vez— el 42.6 % del Producto Interno Bruto (PIB) (BANXICO, 2021, pág. 57).

Por último, entre las instituciones relevantes en el sector de seguros y fianzas, también se encuentra la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), asociación gremial fundada en 1940. Entre sus funciones, se encuentran la promoción de la educación financiera, la conformación de comités de trabajo temáticos en la industria, la publicación de reportes, estudios y estadísticas del sector, entre otras (AMIS, 2023).

2.2. MARCO DEL SISTEMA DE SEGUROS EN MÉXICO

El mercado de seguros es uno de los componentes principales del sistema financiero, junto con el mercado de crédito y los mercados de ahorro e inversión. En especial, el papel de los seguros es cubrir riesgos de liquidez, permitiendo la planeación financiera y aminorando el impacto de eventualidades sobre los niveles de consumo de los hogares y los flujos financieros de las empresas.

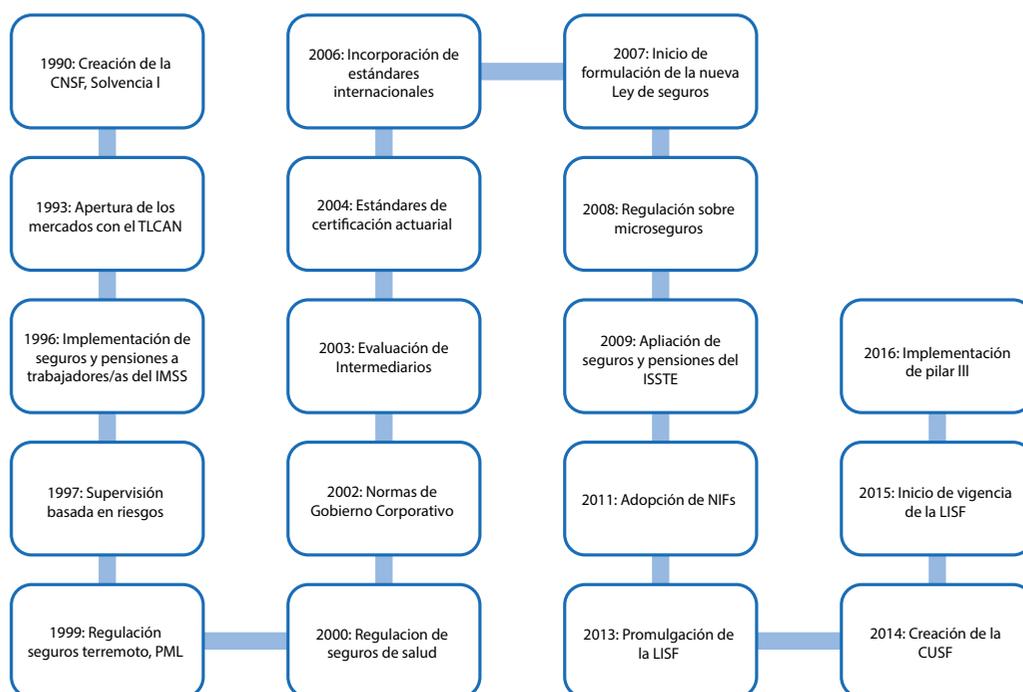
Como se ha mencionado, la CNSF es el órgano encargado de regular y supervisar al sector de seguros en México. La Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas (LISF) establece el marco regulatorio para el sector. En ella, se asientan los requisitos que deben cumplir las instituciones referidas para constituirse y operar, así como sus responsabilidades, operaciones permitidas y facultades, en un marco jurídico que fomenta, protege y facilita la inclusión en seguros, entre otros objetivos. De esta, se deriva la Circular Única de Seguros y Fianzas (CUSF), que contiene las disposiciones que otorgan operatividad a sus preceptos y sistematizan su integración, homologando la terminología utilizada, a fin de brindar con ello certeza jurídica en cuanto al marco normativo al que las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas y demás personas y entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la CNSF deberán apegarse en el desarrollo de sus operaciones (DOF, 2022).

Esta normatividad, además, incorpora estándares de Solvencia II Modelo Europeo², con el objetivo de alinear la administración nacional de riesgos a los estándares internacionales; mejorar la eficiencia del uso del capital para incrementar la penetración y estimular el crecimiento de la industria, e incorporar al gobierno corporativo, la disciplina de mercado, la transparencia, así como la estabilidad financiera y la protección de los intereses de las personas consumidoras de seguros (MAPFRE, 2022).

² Solvencia II: Es el marco regulatorio para el sector seguros y reaseguros del Espacio Económico Europeo. Se basa en un planteamiento integral de la gestión del riesgo formado por tres pilares: requerimientos cuantitativos (requerimiento de capital de solvencia y reservas técnicas), requerimientos cualitativos (gobierno corporativo) y divulgación de la información (transparencia) (CNSF, 2018b. pág. 4).

La evolución y especialización de la industria de seguros se puede observar en la siguiente figura:

Figura 2.4. Evolución de la regulación de seguros en México



Fuente: Elaboración propia con información de Minzoni, 2005.

Derivado de este proceso, en los últimos años se han modificado algunos puntos del marco de regulación, entre los que destacan el diseño de los reportes regulatorios, la definición del perfil de riesgo, los procesos internos de supervisión, y el calendario de entrega de información.

A diferencia de otros países, en México, como lo establece el artículo 25 de la LISF en el Diario Oficial de la Federación (DOF), los seguros se clasifican en tres grandes operaciones que se muestran a continuación (DOF, 2015a, pág. 8):

- 1. Operación de vida:** incluye los ramos que tengan como base del contrato los riesgos que puedan afectar la existencia de la persona asegurada, como los seguros de vida. El seguro de vida es “un instrumento financiero por el cual se otorga una suma asegurada en caso de fallecimiento, invalidez o supervivencia”

(AMIS, 2022). Este tiene dos categorías principales: individual y grupal. Las principales coberturas que contempla este tipo de seguro son el fallecimiento, la supervivencia, la muerte accidental, la pérdida orgánica (de órganos), los gastos funerarios, la invalidez total y permanente; asimismo, en el caso específico del seguro de vida individual, se incluye el desempleo, el anticipo por enfermedad terminal y la indemnización adicional por cáncer, mientras que en el seguro de vida grupal, se incluye la indemnización por muerte colectiva. De igual forma, esta operación comprende los contratos de seguro que tengan como base planes de pensiones o de supervivencia relacionados con la edad, la jubilación o el retiro de las personas, ya sea con esquemas privados o derivados de las leyes de seguridad social.

2. Operación de accidentes y enfermedades: incluye los ramos que consideran los contratos de seguro que tengan como base la lesión o incapacidad que afecte la integridad personal, la salud o el vigor vital del asegurado, como consecuencia de un evento externo, violento, súbito y fortuito. Además, se consideran los contratos de seguro que tengan por objeto cubrir los gastos médicos, hospitalarios y demás que sean necesarios para la recuperación de la salud o el vigor vital de la persona asegurada, en caso de un accidente o enfermedad.

3. Operación de daños: protegen el patrimonio de las personas aseguradas contra daños sufridos a causa de los accidentes a los que están expuestos los activos, así como por pérdidas consecuenciales derivadas en caso de que se materialice el riesgo previsto en el contrato. En este caso, se consideran los siguientes ramos: responsabilidad civil y riesgos profesionales, marítimo y transportes, incendio, agrícola y de animales, automóviles, crédito, caución, crédito a la vivienda, garantía financiera, riesgos catastróficos, diversos, y los especiales que declare la SHCP.

En México, no existe una regulación que contemple los seguros inclusivos como tales. La normatividad considera productos de seguro dirigidos a segmentos poblacionales desatendidos y que se alinean con la definición de seguros inclusivos.

De acuerdo con la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS, por sus siglas en inglés), los seguros inclusivos se definen, en un sentido amplio, como aquellos productos de seguros dirigidos al mercado excluido o subatendido, más que únicamente a una concepción estrecha de mercado de aseguramiento para personas con bajos ingresos (IAIS, 2015, pág. 5). En el caso de México, los productos que podrían formar parte de los seguros inclusivos son:

- 1. Microseguros:** producto de seguro contra riesgos específicos enfocado en el segmento de la población más vulnerable, cuyo alcance es factible debido a las primas de bajo costo que ofrece. La CNSF los define como “aquellos productos de seguros que se ubiquen en las operaciones de vida, daños o accidentes y enfermedades, y cuyo propósito sea promover el acceso de la población de bajos ingresos a la protección del seguro mediante la utilización de medios de distribución y operación de bajo costo.” (DOF, 2022, pág. 19)
- 2. Seguros básicos estandarizados:** cubren los accidentes más comunes que enfrenta la población; se pueden homologar por sus características comunes (por ejemplo, el fallecimiento, en que la variable es el tiempo). Su propósito es satisfacer necesidades concretas de protección de la población. Entre ellos, se encuentran el fallecimiento, los accidentes personales, los gastos médicos, la salud y la responsabilidad civil; este último, en el ramo de automóviles.
- 3. Seguros masivos:** tradicionalmente son contratados por empresas o escuelas, y dejan fuera a las personas que no sean parte de estos grupos. Por ello, la CNSF regula el concepto de seguro masivo y da la posibilidad de que personas que cumplan con las características de riesgo similar a un grupo puedan integrarse a ellos.
- 4. Seguros agropecuarios:** se destinan al sector agropecuario al reconocer su vulnerabilidad, ya que este sector se expone a múltiples factores de riesgos y amenazas climáticas, que pueden afectar desde la siembra y cosecha, hasta la comercialización (CEDRSSA, 2020a). Asimismo, consideran necesidades de suplemento alimenticio, muerte animal o daños en los activos ocasionados por fenómenos incluidos en la cobertura. Los mecanismos de diseño y operación

de dichos seguros son dos: el tradicional y el seguro por índices, indexado o paramétrico. En el caso del seguro tradicional, la cuantificación de daños se realiza para cada asegurado, parcela por parcela. En los seguros por índices o paramétricos, se atiende el daño de manera colectiva, y abarca un área amplia. Este último utiliza un indicador indirectamente relacionado con las pérdidas de producción derivadas de las consecuencias de fenómenos naturales provocados por del cambio climático o por eventos climáticos extremos.

2.3. MARCO DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE RIESGOS EN MÉXICO

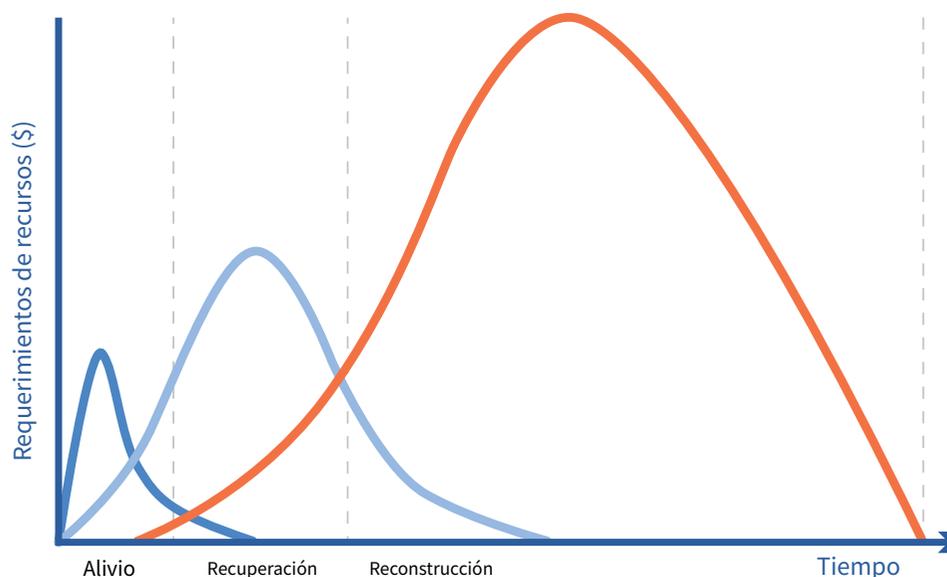
El financiamiento de riesgos de catástrofe busca incrementar la capacidad de los gobiernos para cumplir con las obligaciones que surgen por los impactos causados por desastres, al tiempo que se reducen las amenazas al progreso del desarrollo. De acuerdo con el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Asiático, existen dos modalidades de instrumentos para financiamiento de riesgos:

1. **Instrumentos financieros de retención del riesgo:** normalmente utilizados en eventos de bajo impacto y alta frecuencia, que consisten en reservas gubernamentales, presupuesto de contingencia, adecuaciones presupuestales, líneas de crédito contingentes, endeudamiento postdesastre e incremento de impuestos.
2. **Instrumentos financieros de transferencia del riesgo:** utilizados en caso de eventos catastróficos de alto impacto y baja frecuencia, y que pueden ser la ayuda económica internacional, instrumentos de transferencia de riesgo soberano (por ejemplo, bonos catastróficos o *catbonds*³ y reaseguro, así como aseguramiento de activos estratégicos (The World Bank y Asian Development Bank, 2017).

El flujo de recursos para financiamiento de riesgos debe aplicarse en el momento justo, conforme a las necesidades de alivio, recuperación y reconstrucción, como se reconoce en la siguiente figura:

³ Catbond: Bono catastrófico es un instrumento de cobertura de alto rendimiento vinculado a seguro, con la previsión de suspender el pago de intereses y/o principal en el caso de ocurrencia de un evento catastrófico especificado, como terremoto de cierta magnitud o superior dentro de un área geográfica predefinida.

Figura 2.5. Ritmo de necesidades y ejecución de instrumentos de financiamiento de riesgos



Fuente: Traducción al español de *The World Bank y Asian Development Bank*, 2017, pág. 28.

La gestión integral de riesgos reconoce que los riesgos no solo son producto de las manifestaciones de la naturaleza o de amenazas tecnológicas, sino de procesos, decisiones y acciones que derivan de los modelos de crecimiento económico, de los modelos de desarrollo o de la transformación de la sociedad, los cuales, además, son influidos por factores institucionales, culturales, sociales, políticos y económicos.

México se encuentra expuesto a una gran variedad de riesgos, como los fenómenos naturales. Derivado de ello, en 1996, el Gobierno Federal creó un fideicomiso público, el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), al cual se asignaban recursos preventivos para la atención de desastres naturales. Este Fondo daba certeza en todos los niveles de gobierno sobre la disponibilidad de recursos para estos fines (FONDEN, 2012). Durante los años de operación del FONDEN, se evitó la problemática gubernamental de tener que reorientar recursos públicos asignados a otros fines para la atención de este tipo de fenómenos. No obstante, el 27 de julio de 2021, la SHCP emitió en el DOF el Acuerdo por el que se abroga la norma que dio origen a la creación del FONDEN como fideicomiso público (DOF, 2021).

Ante la desaparición del FONDEN, y de conformidad con los artículos transitorios del Acuerdo enunciado, en la actualidad corresponde a la Unidad de Política y Control Presupuestal (UPCP) de la SHCP emitir y modificar disposiciones específicas en las que se establezcan los mecanismos presupuestarios que permitan ejercer los recursos para ejecutar programas y proyectos que atiendan los daños ocasionados por fenómenos naturales perturbadores. A su vez, la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) deberá emitir las disposiciones adicionales correspondientes al ámbito de atribuciones de esa Secretaría para la conducción y ejecución de las políticas y programas para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situación de desastre. Los acuerdos existentes con las entidades federativas se mantendrán vigentes en tanto no sean sustituidos conforme a la nueva normatividad que se emita (DOF, 2021).

Como complemento a las asignaciones presupuestarias que realice la SHCP, el Gobierno de México, a través del Banco Mundial, emitió en marzo de 2020 un bono catastrófico (*catbond*, por su abreviatura en inglés) que cubre riesgos asociados a desastres naturales por un monto equivalente a \$485 millones de dólares por un plazo de cuatro años y con una cobertura contra sismos de distintas magnitudes y ciclones tropicales. De acuerdo con la SHCP, los bonos catastróficos forman parte de la estrategia para fortalecer la resiliencia de las finanzas públicas ante eventos extraordinarios y forman parte importante de la estrategia de protección social, ya que permiten atender, de forma oportuna, las necesidades inmediatas de la población afectada, y en particular de grupos vulnerables en materia de reconstrucción de la infraestructura y vivienda. (SHCP, 2020, pág. 1)

De 2003 a 2019, el gobierno de México mantuvo un modelo de aseguramiento para la prevención de riesgos enfocado en pequeños y medianos productores, llamado Componente de Atención a Desastres Naturales para el Sector Agropecuario (CADENA), que tuvo como propósito enfrentar, de manera inmediata, cualquier desastre natural que dañara cultivos, hatos ganaderos e infraestructura acuícola y pesquera (esta última solo en modalidad catastrófica). A partir de CADENA, se pudo generar, entre los pequeños productores, la cultura de aseguramiento, y además tuvo la ventaja de disminuir la carga para las finanzas públicas (SADER, 2015).

No obstante, CADENA presentó, en ocasiones, procesos operativos poco ágiles, especialmente en el pago de indemnizaciones por siniestros, las cuales no se aplicaban de manera directa a los productores afectados y se canalizaban a través de entidades federativas, lo que podía retrasar la entrega.

En caso de ocurrir un siniestro que conlleve un riesgo en la alimentación, pérdidas económicas de la población, de la industria, de los empleos, de la salud, o que implique requerir apoyos para la reconstrucción, la remoción de escombros, la aplicación de protocolos sanitarios, el traslado y destino final de todos los desechos, así como la rehabilitación de las vías de comunicación y las obras requeridas para retomar la normalidad, el seguro de daños catastróficos y el bono serían aplicados conforme fluyan los recursos extraordinarios, considerando que estos son estadísticamente insuficientes para atender las consecuencias de los desastres naturales.

Por último, en el sector público se utilizan los seguros como un mecanismo de transferencia de riesgos y las dependencias federales en México tienen por ley la obligación de asegurar su patrimonio. Los seguros que contratan las dependencias federales son adquiridos en la actualidad tanto con las aseguradoras privadas, como con la Aseguradora Agropecuaria y de Bienes Patrimoniales del Gobierno Federal (AGROASEMEX)⁴. No obstante, la cobertura se encuentra limitada a los bienes directos de las dependencias y no a las pérdidas en la infraestructura pública y los recursos adicionales para la atención a la sociedad posterior a la devastación.

⁴ La AGROASEMEX contribuye a la administración de riesgos para la protección integral del sector rural, mediante el otorgamiento de servicios de reaseguro a instituciones mexicanas de seguros, sociedades mutualistas y fondos de aseguramiento.

3. PERFIL DE RIESGO DE MÉXICO

México es un país rico en recursos naturales y económicos, y con una amplia diversidad antropogénica y natural, que debe considerarse a la hora de definir estrategias para el financiamiento de riesgos y la inclusión financiera en materia de seguros.

El presente capítulo describe brevemente algunos elementos del perfil de riesgo del país, así como algunas condiciones socioeconómicas relevantes al momento de plantear escenarios de inclusión financiera.

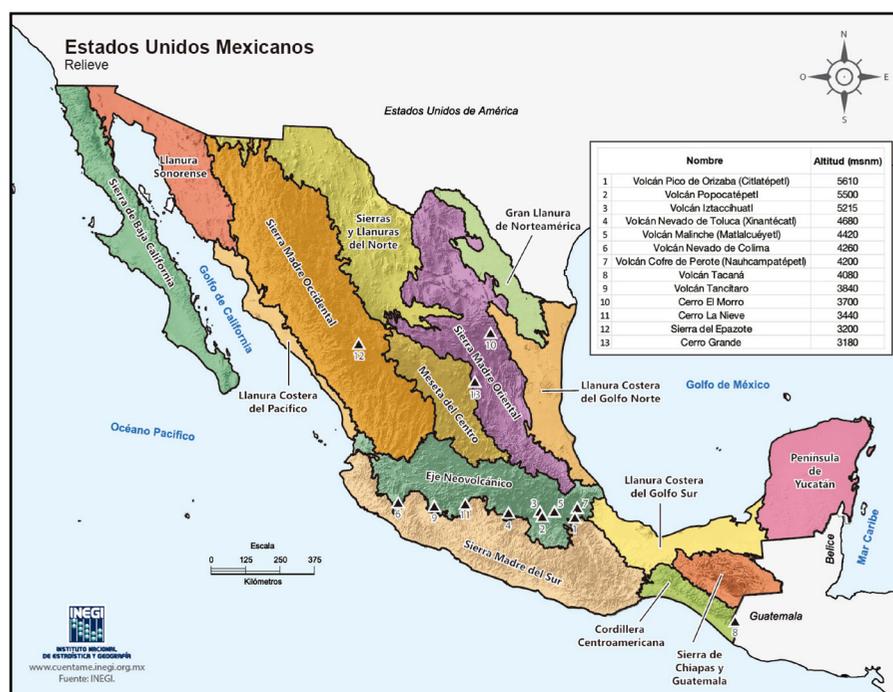
3.1 CONDICIONES GEOGRÁFICAS Y RIESGOS AMBIENTALES

México es de los cinco países con mayor extensión geográfica en el continente americano. Posee una superficie territorial de 1,960,189 kilómetros cuadrados y delimitación fronteriza con tres países: Belice, Guatemala y Estados Unidos de América. Esta última es una de las fronteras con mayor actividad en el ámbito internacional, en términos de movilidad de personas y recursos.

Su amplia extensión territorial no es homogénea; por el contrario, en el interior del territorio convive una variedad de ecosistemas terrestres (como bosques, selvas y desiertos) y marinos (como océanos, mares y cuerpos de agua) que lo sitúan como uno de los 10 países megadiversos (CONABIO, 2020).

Las condiciones físicas y geográficas determinan y se asocian, también, con varios aspectos del desarrollo social. Un acercamiento a esta caracterización nos lo puede proporcionar el mapa del relieve geográfico nacional, y la ubicación de territorios pronunciadamente montañosos, tal como se muestra en la figura 3.1.

Figura 3.1. Relieve de los Estados Unidos Mexicanos



Fuente: INEGI, s/f

La mayor parte de la población en México se encuentra en zonas urbanas, y el 19 % vive en contextos rurales y semirurales con bajo acceso a servicios; entre ellos, los financieros (Banco Mundial, 2021). Por ejemplo, la conectividad de algunas regiones geográficas del país (compuestas de sierras y relieves accidentados) representa una barrera para la provisión de servicios financieros (PNUD, 2020, pág. 28). Aunado a ello, la dispersión poblacional en las localidades rurales eleva el costo de hacer llegar productos y es una limitante para la provisión de servicios financieros privados.

Entre otros factores determinantes de las condiciones territoriales, se puede mencionar que en la región norte del país, la mayoría de la superficie es árida o semiárida y tiene poco acceso al agua⁵, mientras que en el sureste del país —al ser una zona selvática—, la población tiene acceso a recursos hídricos con mayor facilidad⁶.

⁵ Los estados norteños reciben apenas el 9 % del agua renovable al año (INEGI, 2019).

⁶ Las entidades del Sur-Sureste reciben más de la mitad del agua renovable al año (67.2 %) (INEGI, 2019).

Es importante mencionar que “debido a su ubicación geográfica, demografía y asentamientos humanos, estructura productiva e infraestructura, México es un país expuesto y vulnerable al cambio climático. El impacto de este fenómeno se ha manifestado en el aumento de la temperatura de la superficie y el nivel del mar, así como en eventos hidrometeorológicos de gran intensidad y frecuencia, lo que ha generado pérdidas y daños humanos, económicos, sociales y ambientales de enorme trascendencia, principalmente en la población de menores recursos y con mayores rezagos.” (ASF, 2020). En 2020, “las pérdidas y los daños ocasionados por desastres naturales fueron de 31,862 millones de pesos, de los cuales 83.4 % correspondió a fenómenos hidrometeorológicos” (ASF, 2020). En los últimos 19 años, dichos eventos han sido los que más han generado pérdidas en términos económicos, y los segundos con más decesos. En la sección 5 se presenta una cronología de algunos de los desastres naturales más relevantes y sus pérdidas económicas y humanas desde 1980.

Ante estos escenarios, se destaca que solo el 20 % de los municipios en el país dispone de un atlas de riesgo, lo que dificulta la implementación de medidas preventivas ante desastres. Lo anterior, aun cuando “5 entidades federativas (Ciudad de México, Estado de México, Michoacán, Morelos y Oaxaca) se encuentran en una vulnerabilidad ‘muy alta’ ante inundaciones y 6 más podrían ser afectadas en los próximos años con un incremento potencial (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas). Asimismo, otros 11 estados más tienen una vulnerabilidad ‘muy alta’ por deslaves: Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Sonora. En tanto, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán registran una ‘muy alta’ vulnerabilidad por dengue” (Roldan, N. 2020).

Adicionalmente, “debido a la distribución de la población y zonas industriales en todo el territorio nacional, México es propenso a otro tipo de amenazas consideradas como antropogénicas como pueden ser los incendios industriales, derrames químicos, explosiones, accidentes en el transporte, etc.” (Rodríguez, 2018).

Estos riesgos son latentes hoy en día en las diferentes regiones del país y demuestran la relevancia y necesidad de ser atendidos con financiamiento público y privado.

Sin embargo, existe un bajo uso de mecanismos de seguro por parte del sector privado y la sociedad en general, por lo que este se deja en manos del Estado, involucrando una alta participación del gobierno federal, que asume la mayor parte de la carga financiera de responder a las catástrofes, dejando de lado los mecanismos privados de seguros que pueden apoyar en una mejor y más amplia recuperación de la sociedad cuando ocurren estos desastres.

3.2 CONDICIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

Como se observa a continuación, las condiciones físicas y geográficas tienen como contraparte las condiciones económicas y sociales del país. De acuerdo con el Banco Mundial, en 2022, México se situó entre las 15 economías más grandes del mundo y es la segunda economía más grande en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2022).

Las actividades terciarias (que involucran el comercio, transporte, servicios, comunicaciones, turismo, entre otras) aportan el 63.3 % del Producto Interno Bruto (PIB), seguidas por las actividades secundarias (que incluyen minería, manufactura, construcción, energía eléctrica, entre otras) con el 28.9 % y las actividades primarias (que incluyen las actividades agroalimentarias y/o agrícolas) con el 3.36 %, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3.1. Producto interno bruto por actividad económica, al primer trimestre de 2022

Actividad económica	TOTAL (1T 2022)	Porcentaje
TOTAL PIB	18,027,967	100 %
Actividades primarias	605,682	3.36 %
Actividades secundarias	5,214,429	28.92 %
Actividades terciarias	11,416,270	63.33 %

Fuente: elaboración propia con información de INEGI, 2022c

La actividad económica y la generación del PIB en el ámbito nacional, a la par de las condiciones geográficas, también es heterogénea. En cuanto al nivel de actividad, en 2020, 12 de las 32 entidades federativas (Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Sonora, Puebla y Tamaulipas) aportaron el 69.8 % del PIB. Asimismo, existen variaciones por actividad económica, de acuerdo con las distintas especializaciones en el interior de los estados. Por ejemplo, Jalisco contribuyó con la mayor aportación a la actividad primaria nacional, con el 13.2 %, mientras que Nuevo León, Jalisco, el Estado de México, Coahuila y Sonora hicieron la mayor aportación al monto nominal total de las actividades secundarias (Gobierno Federal, 2020). Esta especialización local puede coadyuvar en la identificación de necesidades puntuales de la población y en el diseño de productos de aseguramiento basados en estas necesidades. Por ejemplo, la necesidad de adquirir un seguro para actividades agroindustriales puede ser más alta en Jalisco que en el Estado de México, considerando la vocación productiva anteriormente descrita.

En materia de estructura económica, las MIPYMES son un elemento fundamental. Por ejemplo, en 2020, 4.5 millones de establecimientos eran MIPYMES, lo que representa el 93 % del total de las unidades económicas en el país (INEGI, 2021a). Las MIPYMES tienen, en promedio, dos personas ocupadas y en 2021, según la Cámara de la Industria de la Transformación (CAINTRA), contribuyeron con el 65 % de los empleos del país (Bárceñas, 2022). Si se considera que las MIPYMES son un sector económico pujante y productivo, sería necesario tomar en cuenta una oferta de productos de aseguramiento con cobertura para las necesidades puntuales de esta población objetivo, lo que garantizaría una estrategia inclusiva en términos económicos.

Como parte de la coyuntura global, la actividad económica se vio afectada por la pandemia relacionada a la COVID-19, que surgió en 2020, año en que la economía mexicana sufrió una contracción del PIB del 8.5 %, reflejada en impactos en el poder adquisitivo y en el ingreso de la población, así como en la contratación y uso de servicios financieros. Asimismo, y actualmente, el Estado mexicano experimenta una desaceleración económica producto de factores externos y retos estructurales internos que impactan negativamente su capacidad de crecimiento (PNUD, 2020).

Particularmente, el contexto económico mexicano en el último año (2022-2023) se ha visto negativamente afectado por un aumento importante en el índice nacional de precios al consumidor y, por lo tanto, por una mayor inflación⁷, así como por las altas tasas de interés en los ámbitos nacional⁸ y global.

Dada la importancia relativa de las MIPYMES en la actividad económica y la generación de empleo en el país, así como su vulnerabilidad ante *shocks*, fueron estas unidades las más afectadas por los efectos de la pandemia de la COVID-19 y por el contexto económico actual ya descrito. De 2019 a 2020, más de 1 millones de MIPYMES cerraron permanentemente sus puertas, al tiempo que 85.1 % de estos establecimientos reportaron una baja en los ingresos (INEGI, 2021a), cuestión que ha permanecido en el contexto actual de desaceleración y que impacta de forma negativa en el crecimiento económico y en el ingreso, lo que —a su vez— contribuye como un elemento sistemático que desincentiva la contratación y el uso de los servicios financieros.

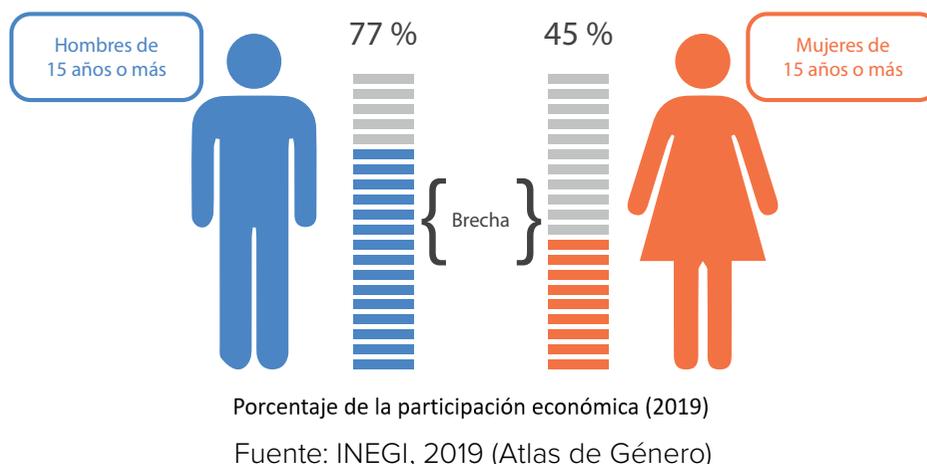
Asimismo, el grado de informalidad de una economía representa un factor que limita el acceso y el uso de los servicios financieros y, en consecuencia, el uso de mecanismos formales para la mitigación de riesgos. En México, el 21.9 % del Producto Interno Bruto (PIB) de 2020 fue generado en la informalidad, y en 2018, el 56.7 % de los puestos de trabajo fueron informales (INEGI, 2022a).

A la par de la informalidad, la brecha de género en la participación económica del país limita, de la misma manera, el crecimiento económico incluyente, ya que se deja fuera de las actividades económicas remuneradas a más de la mitad de la población. En el ámbito nacional, los varones (de 15 años o más) tienen una tasa de participación económica del 77.07 %, mientras que la tasa para las mujeres (de 15 años o más) es de 44.89 %, lo que representa una brecha de 32.19 puntos porcentuales, tal como se muestra en la figura 3.2. Esta brecha se acentúa en estados como Chiapas, Veracruz, Michoacán, Zacatecas y Tabasco.

⁷ La inflación cerró en diciembre de 2022 con el 7.8 % (la más alta en el país en las últimas dos décadas), y con el 7.46 % en el primer trimestre de 2023, de acuerdo con el Banco de México.

⁸ La Junta de Gobierno del Banco de México decidió incrementar en 25 puntos base el objetivo para la Tasa de Interés Interbancaria a un día a un nivel de 11.25 %, con efectos a partir del 31 de marzo de 2023.

Figura 3.2. Brecha de género en la participación económica de México



En cuanto a las tasas de ocupación, en el ámbito nacional solo el 43.29 % de las mujeres están ocupadas en actividades remuneradas, frente al 74.36 % de los varones, lo que representa una brecha de 31.07 puntos porcentuales (ENOE, 2019 en Atlas de Género). Lo anterior tiene un impacto directo en el ingreso y en la autonomía económica de las mujeres, factores que determinan el uso de servicios financieros.

Como parte de la estructura demográfica, es importante considerar que, a pesar de que actualmente la mitad de la población tiene menos de 29 años, existe un proceso acelerado de envejecimiento relativo de la población, a consecuencia de factores como una menor tasa de natalidad y mayor longevidad poblacional. Como consecuencia, se espera que en menos de dos décadas, cerca del 40 % de población sea mayor de 60 años (INEGI, 2021b). Dicho escenario se enmarca en un cambio en el perfil de riesgos y en la vulnerabilidad de la población frente a un aumento en la demanda de servicios de este segmento poblacional (relacionados con aspectos de pensiones, la salud y una vida digna), así como el reto del bajo nivel de uso de los seguros y la exclusión por edad que hoy se realiza en la contratación de gastos médicos y vida.

Adicionalmente, existen condiciones estructurales de desigualdad en el interior del país, no solo entre regiones y estados, sino entre individuos. Al respecto, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2020, tras la pandemia de la COVID-19, y como se muestra en la tabla 3.2, hubo

un incremento en la población en condiciones de pobreza. En este año, 43.9 % de la población se hallaba en situación de pobreza, lo que representó 55.7 millones de personas, mientras que 8.5 % se encontraba en situación de pobreza extrema, lo que representó 10.8 millones de personas. Asimismo, 66.9 millones de personas se ubicaban debajo de la línea de pobreza por ingresos⁹ (52.8 % de la población), y 21.9 millones de personas estuvieron debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos¹⁰ (17.2 % de la población). En total, 88.8 millones de personas cuentan con ingresos debajo de sus necesidades básicas. Por lo tanto, es poco probable que accedan al sistema financiero formal y/o hagan uso de seguros.

Tabla 3.2. Indicadores de pobreza en México 2016 - 2020

Indicadores	Porcentaje		
	2016	2018	2020
Pobreza			
Población en situación de pobreza	43.2	41.9	43.9
Población en situación de pobreza extrema	7.2	7.0	8.5
Indicadores de carencia social			
Rezago educativo	18.5	19.0	19.2
Carencia por acceso a los servicios de salud	15.6	16.2	28.2
Carencia por acceso a la seguridad social	54.1	53.5	52.0
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	12.0	11.0	9.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	19.6	17.9
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	21.9	22.2	22.5
Bienestar económico			
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	14.9	14.0	17.2
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	50.8	49.9	52.8

Fuente: CONEVAL, 2020b.

⁹ Es decir, personas cuyo ingreso fue inferior a la suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria.

¹⁰ Es decir, personas cuyo ingreso fue inferior a la suma de los costos de la canasta alimentaria.

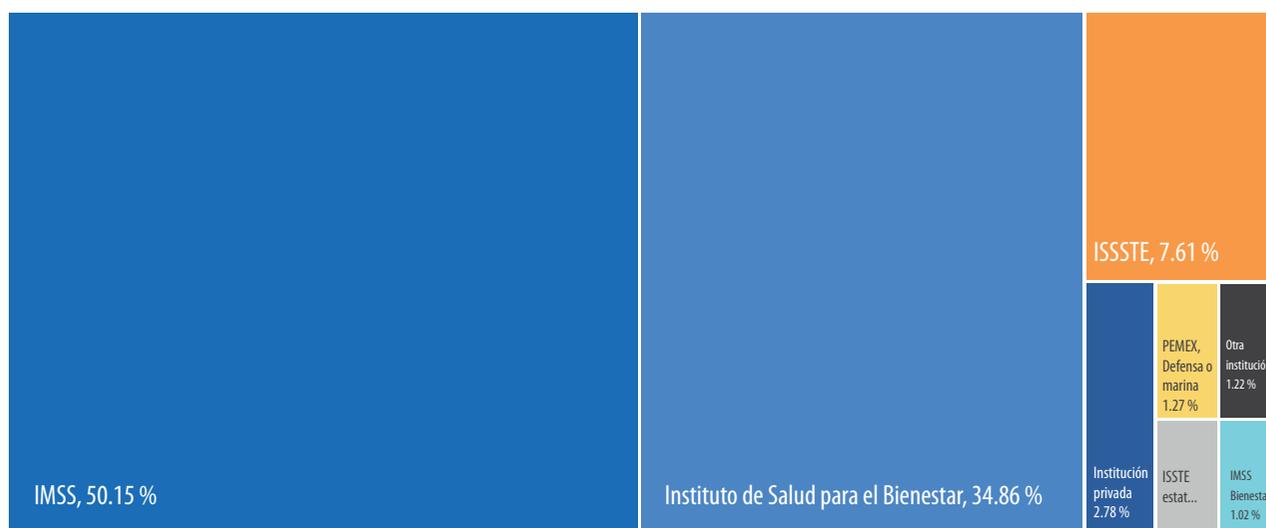
En 2020, aumentó el porcentaje de población en situación de pobreza y de pobreza extrema, a la par que se observó un aumento porcentual importante (12 %) en la población con carencia por acceso a los servicios de salud.

En particular, la carencia social de acceso a la salud no ha sido atendida de forma completa por los esquemas de afiliación a servicios de salud, aspecto que se vio exacerbado con la sustitución del modelo de Seguro Popular por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) en 2019. A la fecha, la implementación del INSABI no ha contado con un financiamiento eficiente, considerando que el gasto total de este Instituto fue de solo 34 millones de pesos (mdp) en 2022, lo que representa una caída de 94 % frente a enero de 2021, o de 99 % frente a enero de 2019, cuando todavía existía el Seguro Popular (México Evalúa, 2022).

A continuación, se muestra el estado que guarda la afiliación a servicios de salud por institución y por entidad federativa (ver gráficas 3.1 y 3.2). De estos datos, se puede concluir que las instituciones de gobierno son las que proveen de mayor afiliación en temas de salud¹¹ y que la participación de las instituciones privadas representa tan solo el 2.8 %.

¹¹ Solo el 36 % de los derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) se atiende en su institución, mientras que este porcentaje es de 49 % para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y de 51 % en otros servicios públicos, como la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (Semar) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Gráfica 3.1. Afiliación a servicios de salud, 2020



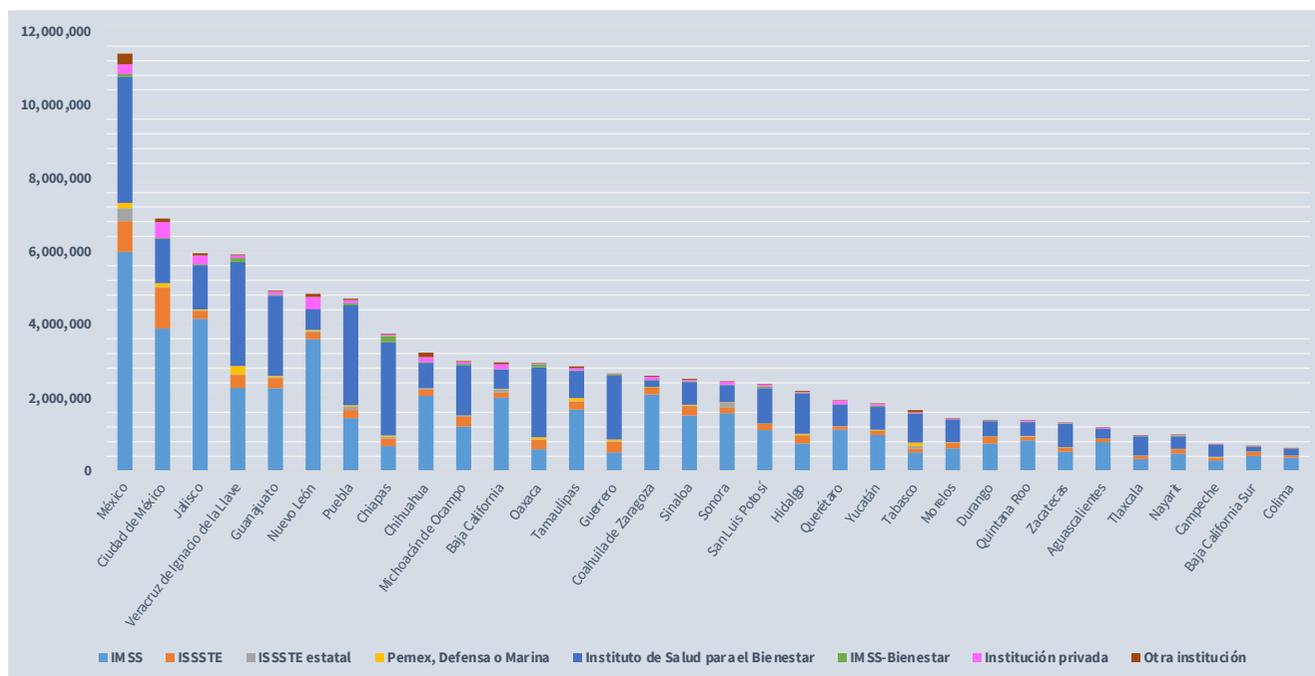
Notas: La suma de los afiliados en las distintas instituciones de salud puede ser mayor al total por aquella población incorporada en más de una institución de salud.

El rubro Instituto de Salud para el Bienestar entró en funciones en enero de 2020, y también incluye a la población que declaró estar afiliada al Seguro Popular.

El rubro Otra institución incluye instituciones de salud públicas o privadas.

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, Instituto Nacional de Salud pública, 2020.

Gráfica 3.2. Población con afiliación a servicios de salud por entidad federativa según institución, 2020



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, Instituto Nacional de Salud pública, 2020.

Finalmente, la carencia social más importante en México es el acceso a seguridad social, que afecta a 66 millones de personas (52 % de la población). Lo anterior es relevante porque la seguridad social es “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y a los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de la familia” (OIT, s.f.).

Se define la seguridad social como “un sistema basado en cotizaciones que garantiza la proyección de la salud, las pensiones y el desempleo, así como las prestaciones sociales financiadas mediante impuestos” (OIT, s.f.), por lo que esta carencia social puede ser atendida directamente por el sistema nacional de seguros y financiamiento de riesgos en el país, particularmente por el sistema público. Se hace hincapié en la importancia del IMSS para la atención de este derecho social, considerando que es el organismo público con mayor presencia en la atención a la salud y en la

protección de las personas mexicanas, pues combina “la investigación y la práctica médica, con la administración de los recursos para el retiro de sus asegurados/as, para brindar tranquilidad y estabilidad a los trabajadores/as y sus familias” (IMSS, s.f.). Sin embargo, aunque esta institución existe desde 1943 con el objetivo de elevar las condiciones de vida y aumentar el poder adquisitivo de las personas trabajadoras, las cifras reflejan que este derecho aún no está garantizado para más de la mitad de la población, lo que tiene una relación directa con la inclusión financiera de la población en materia de seguros.

4. PANORAMA DE INCLUSIÓN FINANCIERA DE SEGUROS EN MÉXICO

Como consecuencia de las condiciones expuestas en el capítulo anterior, la inclusión financiera y el financiamiento de riesgos en México presentan brechas y desigualdades de diferentes tipos: regionales, por tipo de localidad, por género, por tipo de riesgo o evento por asegurar, etc.

El presente capítulo tiene como objetivo identificar y analizar la penetración de los servicios financieros en el territorio mexicano en relación con otros países y en su interior, así como con las diferentes regiones y localidades del país, haciendo hincapié en los productos de aseguramiento. Asimismo, se identifican las barreras (tanto normativas como de la oferta y de la demanda) para lograr una inclusión financiera de aseguramiento en el país.

Para ello, se realizó una investigación de fuentes secundarias, la cual fue complementada por una investigación cualitativa y cuantitativa orquestada por el PNUD, que consistió en la formulación de entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores clave del sector¹², al igual que de la aplicación de encuestas, tanto para las personas usuarias de los seguros como para las aseguradoras¹³.

¹² En el caso de las entrevistas, se buscó recabar la percepción de las dinámicas gubernamentales, así como de las actividades que realizan las instituciones del sector en torno a la inclusión financiera, la innovación, las áreas de oportunidad en la normatividad, el diseño de productos, y las barreras para la inclusión financiera desde la perspectiva de la oferta y la demanda de seguros e instrumentos de financiamiento de riesgos. En ese sentido, se llevaron a cabo entrevistas con representantes de las autoridades financieras y de la aseguradora del sector gubernamental, así como seis entrevistas con directoras y directores generales y representantes de organismos gremiales y agentes de seguros. Las personas entrevistadas desempeñan cargos relevantes en instituciones representativas del sistema de seguros en México (ver anexo 1).

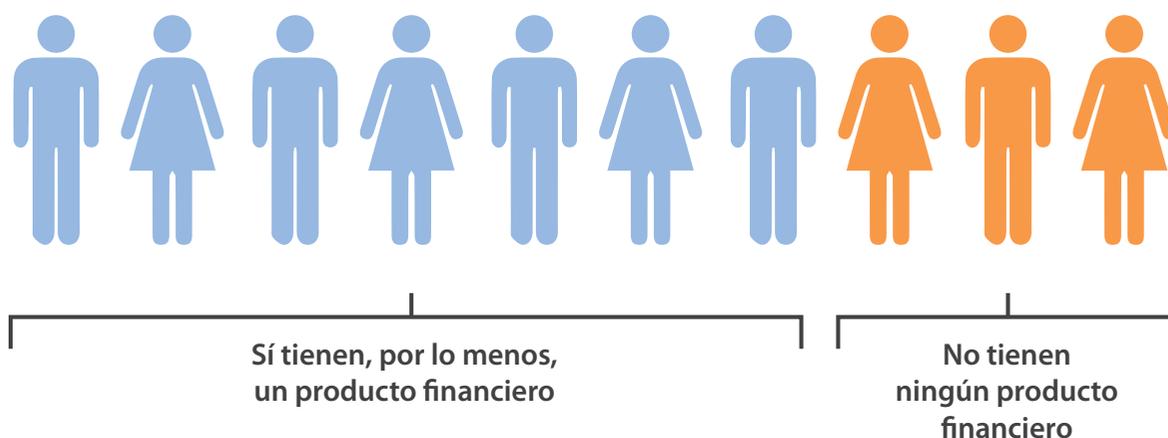
¹³ En el caso de la encuesta dirigida a las aseguradoras, un total de nueve respondieron el cuestionario. Dado que AMIS cuenta con 86 aseguradoras afiliadas, para alcanzar una representatividad con 5 % de error, se debió tener respuesta de 71 aseguradoras. Los resultados no reflejan el mercado de México; sin embargo, permiten conocer información relevante sobre la visión de las aseguradoras en torno a las cuatro dimensiones. En lo referente a la encuesta dirigida a las personas usuarias de seguros, se logró contar con la respuesta de 144 individuos. Para alcanzar una representatividad con un margen de error del 5 %, se debieron contar con 3,462 respuestas. A pesar de que dicho número no se alcanzó, las respuestas permiten contar con información relevante sobre el nivel de ingreso y ahorro de las personas, y la relación que estos tienen con las necesidades de aseguramiento.

Dado que la información que recabó el PNUD en las entrevistas y encuestas es de carácter confidencial, en los siguientes párrafos no se señalan los datos específicos que reportó cada uno de estos actores, por lo que no se incluyen citas. En consonancia con lo anterior, la información se presenta de manera agregada y general.

4.1 PENETRACIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS EN MÉXICO

México cuenta con un sistema financiero consolidado en términos de volumen de recursos y nivel de sofisticación. Sin embargo, los niveles de inclusión financiera en el país siguen siendo bajos en comparación con otros países. En 2018, México se hallaba en la cuarta posición más baja de América Latina y el Caribe en materia de inclusión financiera (Banco Mundial, 2018), ya que la mitad de su población no tenía acceso a algún producto financiero formal. Esto ha ido mejorando con los años, y en 2021, 67.8 % de la población adulta en México contaba con, al menos, un producto financiero formal, mientras que el 32.2 % de la población no tenía acceso a productos financieros formales (ENIF, 2021), tal como se muestra en la Figura 4.1.

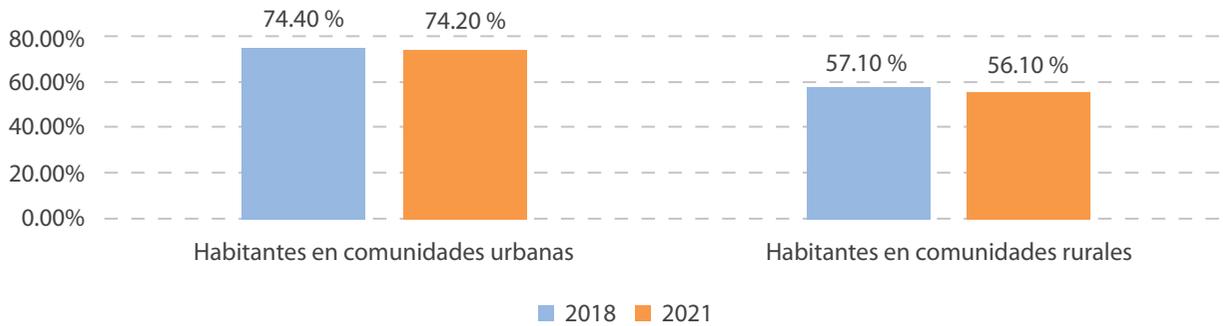
Figura 4.1. Mexicanos y mexicanas con, al menos, un producto financiero



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIF, 2021

No obstante esta mejoría, el sistema financiero mexicano está concentrado a nivel demográfico y territorial y existe un rezago importante en las zonas rurales, como se muestra en la gráfica 4.1.

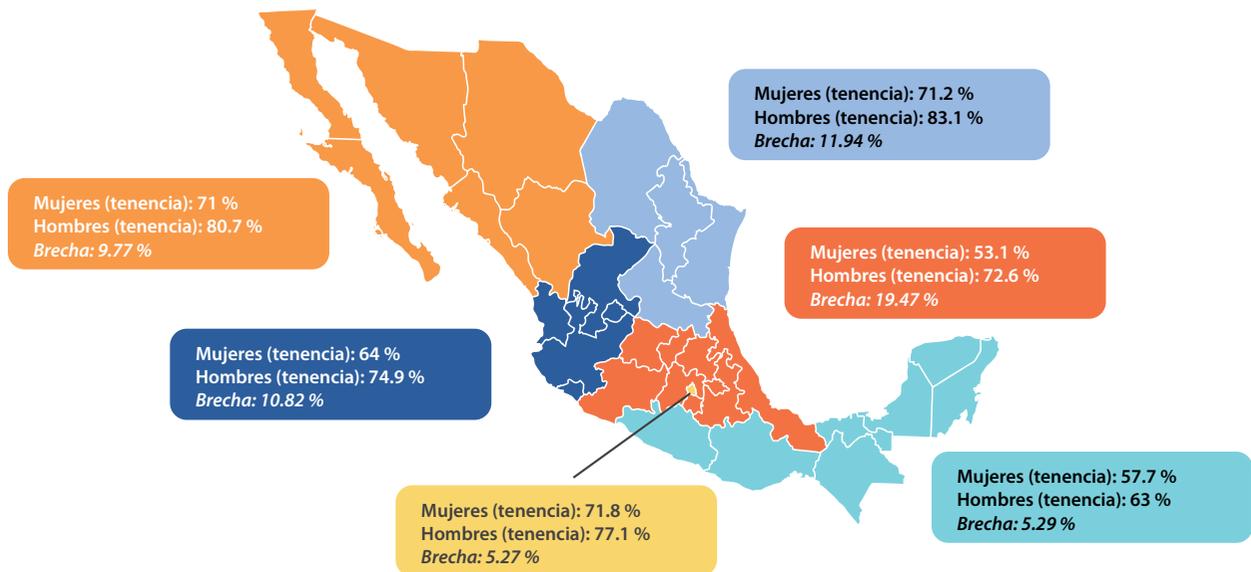
Gráfica 4.1. Personas que tienen, al menos, un producto financiero formal



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIF, 2018 y 2021

Esta disparidad y/o estas brechas entre tipo de localidad también existen por regiones, por tipo de producto y por grupos poblacionales y pueden incluso entrecruzarse. Por ejemplo, en la Figura 4.2, se muestra un entrecruzamiento entre las brechas de género y las brechas entre las regiones; se puede observar cómo se presenta una brecha de género más pronunciada en la región de Centro Sur y Occidente, con 19.47 puntos porcentuales de diferencia entre hombres y mujeres en la tenencia de, por lo menos, un producto financiero.

Figura 4.2. Brecha de género en inclusión financiera por región en México



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIF, 2021

Entre las personas que sufren más exclusiones en el sistema financiero, destacan las mujeres y las personas en comunidades rurales (o de menos de 15,000 habitantes). De hecho, se pueden identificar brechas de género en la tenencia de productos financieros, dependiendo del tipo de localidad, tal como se muestra en la Tabla 4.1. En esa misma tabla, se observa cómo el grupo poblacional que sufre de mayor exclusión financiera en materia de seguros son las mujeres en comunidades rurales.

Tabla 4.1. Brechas de género en la tenencia de productos financieros, dependiendo del tipo de localidad

Productos	% de mujeres en localidades con menos de 15,000 habitantes	% de mujeres en localidades con más de 15,000 habitantes	% de hombres en localidades con menos de 15,000 habitantes	% de hombres en localidades con más de 15,000 habitantes
Cuenta o tarjeta de ahorro	66.5	69.8	69.4	78.5
Crédito	47.3	52.7	37.8	48.7
Seguro	20.4	28.9	24.9	39.4
Cuenta de ahorro para el retiro	32.2	56.3	56.5	69.2

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIF, 2021

Dichos rezagos se magnifican cuando existen, entre las personas, intersecciones con otras características asociadas a una mayor marginación, como ocurre en poblaciones indígenas, con alguna discapacidad o con los migrantes, por mencionar algunos ejemplos.

4.2 PENETRACIÓN DE SEGUROS EN MÉXICO

Los procesos de inclusión financiera son diferentes para los distintos productos financieros. Por ejemplo, los servicios de ahorro o crédito son más demandados, ya que tienen beneficios más tangibles e inmediatos para los usuarios. Por el contrario, un seguro —además de que se genera a partir de un contexto de incertidumbre y de incentivos (sobre todo económicos) a largo plazo— es un producto normalmente

complejo, que implica asumir que la persona está expuesta a determinados riesgos y los conoce, además de que la expectativa es que la persona asegurada espere no tener que utilizar dicho producto, al pensar que esos riesgos no le van a afectar en lo personal, por lo que —en sí mismo— presenta mayores retos para su expansión en el mercado.

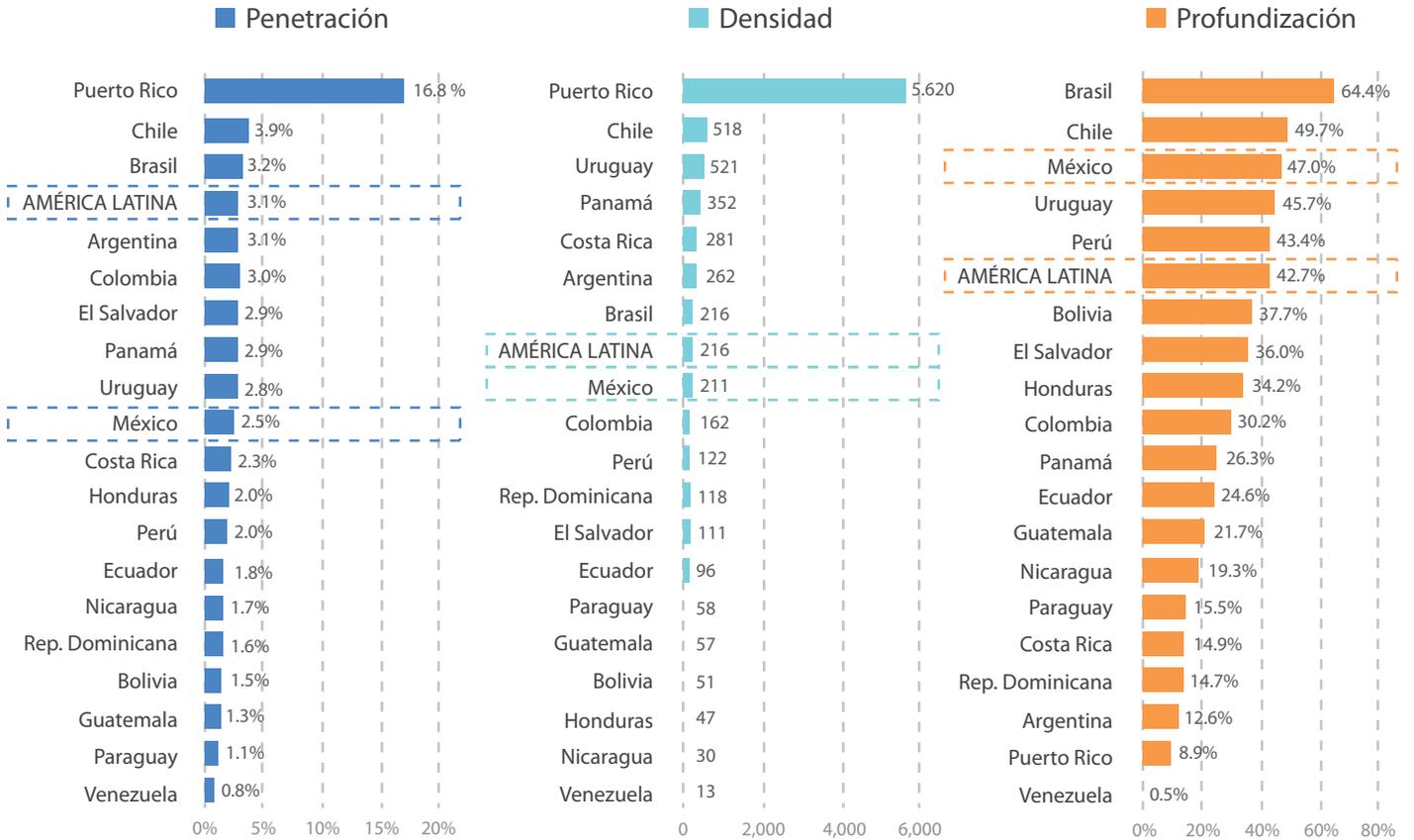
Esta complejidad puede explicar por qué el seguro es el segundo producto con menor inclusión financiera en el país, solamente precedido por el ahorro para el retiro (que se construye también en la lógica de tener un incentivo económico a largo plazo). En tal sentido, México se situó debajo del promedio en el indicador de penetración¹⁴ (medido en primas como porcentaje del PIB¹⁵) en relación con otros países de América Latina y el Caribe, y ligeramente debajo del promedio en el indicador de densidad (primas per cápita, en este caso medidas en USD), mientras que en el índice de profundización (primas de seguros de vida como porcentaje de primas totales¹⁶) estuvo encima del promedio regional, tal como se muestra en la Gráfica 4.2.

¹⁴ Con base en convencionalismos internacionales, hay dos formas de medir la penetración del seguro: *a)* las primas (valor agregado) como porcentaje del PIB; *b)* por el monto de primas entre el número de personas que contratan seguros (monto de prima per cápita).

¹⁵ Con base en convencionalismos internacionales, hay dos formas de medir la penetración del seguro: *a)* las primas (valor agregado) como porcentaje del PIB; *b)* por el monto de primas entre el número de personas que contratan seguros (monto de prima per cápita).

¹⁶ Indicador de mercado que mide el desarrollo del mercado con base en la razón de monto de primas de vida entre monto de primas totales.

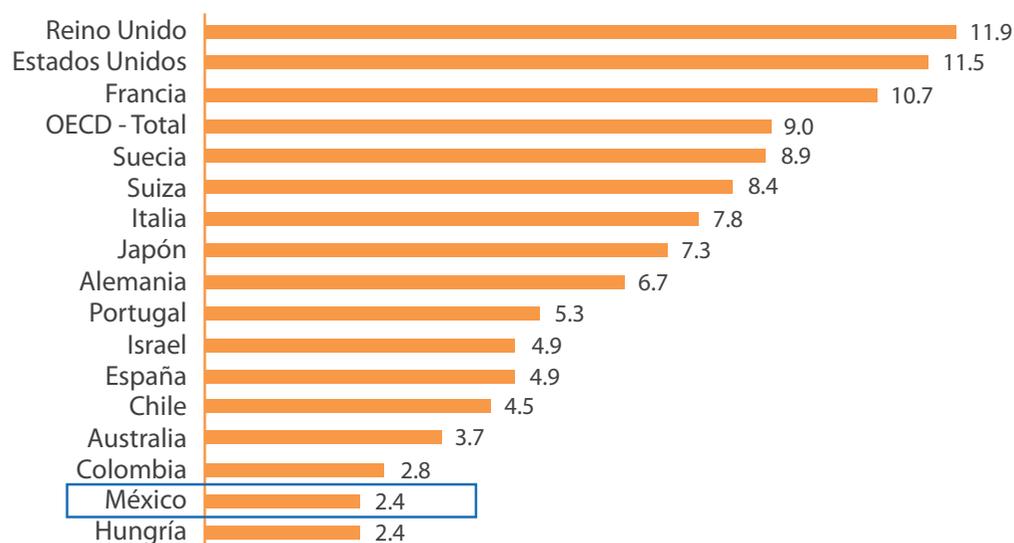
Gráfica 4.2. Índices de penetración, densidad y profundización en América Latina, 2020



Fuente: MAPFRE Economics, 2021

Asimismo, la penetración del seguro privado en México es reducida, en comparación con otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), tal como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 4.3. Penetración del seguro privado en países de la OCDE.
Primas/PIB (Porcentaje)



Fuente: SHCP y CNSF, 2019.

Según la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021, la penetración del seguro en México es baja, dado que solamente el 21 % de la población tiene algún tipo de seguro. Además, tal como se muestra en la figura 4.3, se ha observado que la tenencia de este producto es la que más ha disminuido en los últimos años. Ocurre lo contrario con el crédito formal —por ejemplo—, cuya tenencia ha aumentado el 3 %, o con los productos tradicionales transaccionales, que han aumentado en un 2 %, aun cuando la colocación de primas en los últimos años muestre un ligero crecimiento de \$114.5 millones de pesos (mdp) en 4 años, tal como se muestra a continuación:

Gráfica 4.4. Primas directas del sector asegurador. Miles de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de AMIS, 2021b.

La exclusión financiera, en el acceso y uso de seguros, al igual que en el resto de los productos financieros, es más pronunciada para la población rural (5 puntos porcentuales) y para las mujeres (7 puntos porcentuales). Lo anterior refleja un retroceso importante en materia no solo de inclusión, sino también de protección financiera, y afecta directamente la resiliencia de la población, tal como se muestra a continuación:

Figura 4.3. Población que tiene productos financieros por tipo (2018 – 2021)



Producto	Población adulta		Mujeres		Hombres		Rural		Urbano	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
Producto de captación	47 %	49 %	46 %	43 %	48 %	56 %	39 %	38 %	51 %	55 %
Crédito formal	31 %	33 %	29 %	32 %	33 %	34 %	22 %	24 %	36 %	38 %
Crédito bancario	20 %	21 %	17 %	19 %	23 %	24 %	12 %	12 %	24 %	26 %
Seguro	25 %	21 %	23 %	16 %	28 %	26 %	18 %	13 %	29 %	25 %
Cuenta de ahorro para el retiro	40 %	39 %	31 %	31 %	49 %	49 %	25 %	25 %	47 %	47 %

Nota: Población adulta de 70 años y menos. Se consideran localidades rurales aquellas con población menor a 15 mil habitantes.

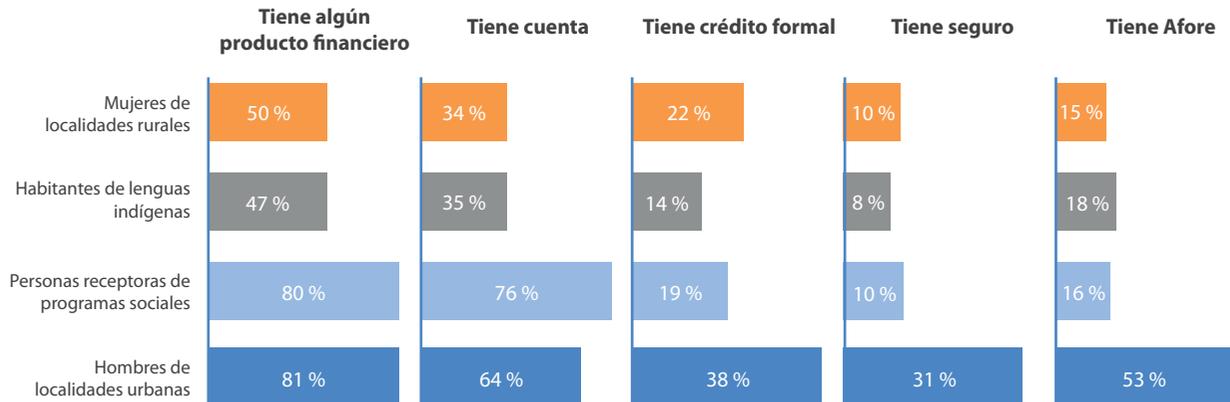
Se considera crédito bancario a las tarjetas de crédito y los créditos de vivienda, personal, grupal, nómina y automotriz. Crédito formal incluye al crédito bancario y a las tarjetas de crédito departamental.

Fuente: CNBV, 2022

También se resalta la baja penetración de productos de aseguramiento en las poblaciones prioritarias para la ENIF 2021¹⁷. En ese sentido, los hombres en localidades urbanas tienen mayor acceso a servicios financieros que las mujeres en localidades rurales, como ya se mencionó (31 % más), y que las personas hablantes de lenguas indígenas (35 % más). Estos grupos poblacionales, además de ser tradicionalmente excluidos, se encuentran desatendidos por el sistema nacional de seguros. Así se muestra en la gráfica 4.5. El acceso a servicios de seguros por parte de estos grupos poblacionales también se vio negativamente perjudicado por la COVID-19.

¹⁷ Para esta edición de la ENIF se establecieron como grupos prioritarios: mujeres, personas hablantes de lengua indígena, población rural y receptores de programas sociales.

Gráfica 4.5. Inclusión financiera por grupo prioritario y por producto

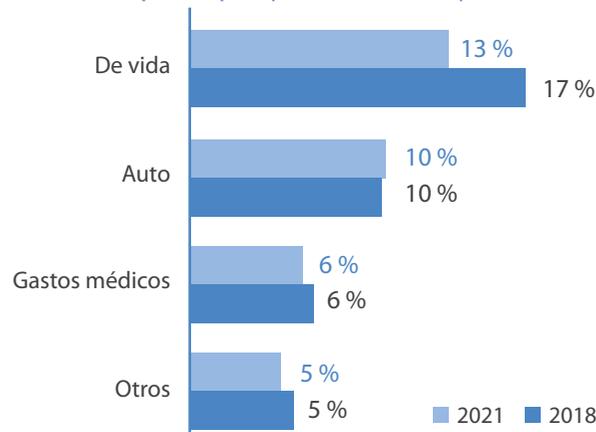


Fuente: CNBV, 2022

Ahora bien, la población adulta que nunca ha tenido un producto de seguros afirma no haber contratado seguros porque carece de dinero o de trabajo, porque sus ingresos son variables (31.2 %), porque no le interesa o no los necesita (25.8 %), o porque son muy caros (15.8 %) (ENIF, 2021), cuestiones que se abordarán más adelante.

La caída en la tenencia de productos de aseguramiento de 2018 a 2022 se puede explicar por el decremento que hubo de la adquisición de seguros de vida, que fue de 4 puntos porcentuales en ese mismo periodo. Lo anterior, considerando que el seguro de vida es el producto más adquirido en materia de aseguramiento. Por su parte, el resto de los seguros mantuvo un nivel similar de penetración en el mismo periodo, tal como se muestra en la gráfica 4.6.

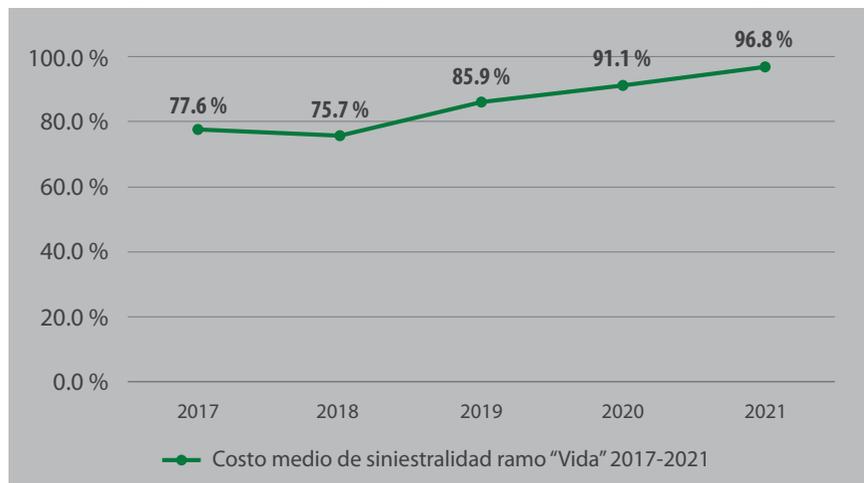
Gráfica 4.6. Población que tiene o ha tenido un producto de seguro, por tipo (2018 – 2021)



Fuente: INEGI, 2022.

Consecuentemente, y como se muestra a continuación, el costo medio de siniestralidad del seguro de vida es el más alto de todos los productos de aseguramiento, seguido por los gastos médicos. Aunque los costos de siniestralidad de ambos productos se habían mantenido estables, en los últimos años dichos costos se han incrementado, lo que se deriva —en parte— de las consecuencias de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, que provocó un notable cambio en los niveles de mortalidad y en la necesidad de cubrir gastos médicos por parte de la población.

Gráfica 4.7. Costo medio de la siniestralidad del ramo de seguros de vida, de accidentes personales, de gastos médicos, de salud y de daños



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNSF, 2021b.

No obstante lo anterior, es importante hacer hincapié en que la tenencia de seguros (y particularmente de seguros de vida) no es homogénea en el país, ya que existe también una brecha sustancial en la tenencia de seguros de vida en el ámbito subnacional (ver anexo 3). Por ejemplo, los lugares donde existe la mayor cantidad de pólizas de seguros de vida son en la Ciudad de México, seguido de Sinaloa, por 25 millones de pólizas (un número considerable). Los lugares donde existe menor cantidad de pólizas son en Baja California y en Campeche, aun cuando el primer estado se encuentra en la región donde hay mayor inclusión de seguros en el ámbito nacional (región noroeste)¹⁸.

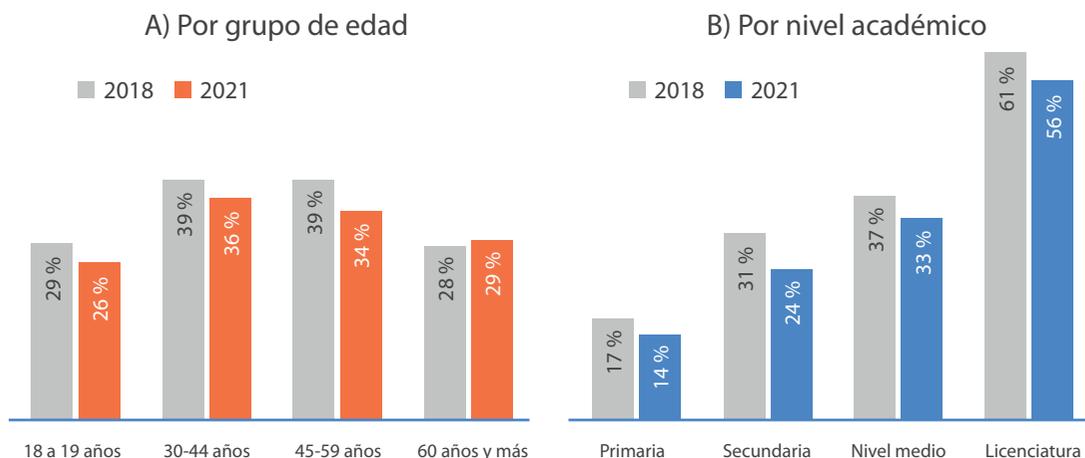
Por otro lado, quienes se desempeñan como agentes de seguros son la mayor fuerza de ventas del sistema de seguros, ya que concentran casi el 56 % de la prima emitida durante el ejercicio 2021. Sin embargo, hay también brechas en su trabajo, ya que estas personas se concentran en las zonas urbanas del país.

En cuanto a la importancia de la escolaridad para la contratación de los servicios, la población con nivel de educación superior reporta una tenencia de seguros significativamente mayor que la reportada entre la población con menor nivel educativo; hay una brecha de 42 puntos porcentuales (INEGI, 2022, pág. 30). A pesar de lo anterior, la población con educación superior disminuyó en mayor medida su tenencia de seguros (5 puntos porcentuales), que la población con educación primaria (3 puntos porcentuales).

La tenencia de seguros se incrementó marginalmente para la población de entre 60 y 70 años; no obstante, el resto de los grupos de edad presentó una disminución, aun cuando las personas entre 30 y 55 años sean quienes presentan una mayor adquisición de seguros, tal como se muestra en la gráfica 4.8.

¹⁸ Para mayor información, ver el anexo 3.

Gráfica 4.8. Población que tiene o ha tenido seguro por característica de la población (2018-2021)



Fuente: INEGI, 2022.

Esto también coincide con los datos arrojados por la encuesta realizada por el PNUD a las personas usuarias de servicios financieros. Dicha encuesta, al considerar rangos de edad, observa que la tenencia en los rangos de edad 31-40, 41-50 y de 51-60 es mayor, y que la población con educación superior reporta una tenencia de seguros significativamente mayor que la reportada entre la población con menor nivel educativo. Con base en lo anterior, los resultados de los cuestionarios recibidos arrojan que el mayor porcentaje de personas en estos grupos de edad poseen licenciatura completa o posgrado (53 % del total de la muestra).

4.3 BARRERAS NORMATIVAS, DE OFERTA Y DE DEMANDA PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN MATERIA DE SEGUROS

Barreras normativas

Aun cuando la industria de aseguramiento considere que el sistema de seguros es en la actualidad sólido y puede enfrentar sus compromisos, el sector identifica en las entrevistas realizadas por el PNUD algunas áreas de oportunidad o barreras normativas que inhiben la penetración de servicios financieros en la población mexicana.

En primer lugar, el sector asegurador afirma que la normatividad establece un alto costo de entrada para nuevos actores o para aquellas aseguradoras que decidan únicamente hacer una oferta de seguros inclusivos; también percibe que las exigencias de reservas para un nuevo producto son elevadas, incluso para los productos que aún no han sido lanzados al mercado. Lo anterior puede limitar la posibilidad y el interés de las aseguradoras existentes por desarrollar e incorporar un nuevo producto (en particular para atender demandas insatisfechas de seguros inclusivos). Además, las nuevas aseguradoras pueden desincentivarse, ya que no necesariamente se encontrarían en posibilidades de asumir un elevado costo de reservas.

En segundo lugar, el sector asegurador manifestó la necesidad de revisar cuáles son los elementos fundamentales que deberían incluirse en toda la documentación contractual, pues aun en contratos con una prima reducida y sumas aseguradas pequeñas, la documentación contractual que se entrega es extensa, el lenguaje jurídico es poco claro —incluso con artículos íntegros de la ley en el contrato mismo—, y lo anterior genera muchas dudas, así como un entendimiento limitado del producto entre las personas aseguradas. Se transmitió la preocupación de que, desde las áreas legales de las aseguradoras, se soliciten demasiados requerimientos de identificación. También se pide la utilización de un lenguaje amigable, pues hay algunos artículos de la ley y normatividad que deben presentarse de forma íntegra en los contratos, lo cual vuelve muy compleja su lectura y comprensión por parte de las personas usuarias.

Paradójicamente, en este mismo tema, desde el sector público se percibe que el estado actual de la normatividad permite realizar innovaciones, desarrollar productos y operar esquemas mutualistas, por lo que no se estima necesario un cambio. En lugar de ello, se requiere que el sector pueda presentar estrategias y esquemas novedosos para ampliar su oferta de seguros inclusivos. Sin embargo, desde la industria se afirma que no existe un claro marco regulatorio para hacer innovaciones, como sí existe en otros productos financieros. En particular, se afirma que las innovaciones previstas en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (comúnmente conocida como la Ley Fintech) no se extienden al sector asegurador.

También se reconoció, por parte del sector público, que es relevante normar la actualización de las declaraciones que realiza la población cuando contrata una

póliza de salud o de gastos médicos mayores. Lo anterior se deriva de que, en ocasiones, las compañías de seguros solamente proveen la declaración inicial de la clientela, sin actualizar la información, y posteriormente se les niega cierta cobertura, lo que impacta de manera negativa la confianza hacia el sector, de acuerdo con la entrevista a una persona funcionaria pública.

Finalmente, en los sectores de la población que atienden las compañías de seguros, la industria afirma que existe una alta competencia en los ramos de vida, gastos médicos mayores, pólizas colectivas de gastos médicos mayores y automotriz, que cuentan con gran diversidad de servicios y coberturas, buscando una diferenciación contra los competidores. Esto se contradice con lo establecido en las barreras de la oferta, donde se puede observar la existencia de una concentración importante en la industria. Sin embargo, se concuerda con que, cuando se trata de atender a poblaciones excluidas, no hay una competencia robusta, y ante la posibilidad de generar alianzas para masificar los seguros, se manifestó que debe ser operativamente factible para las instituciones de seguros, por lo que se requiere flexibilizar la normatividad con la finalidad de que a las personas beneficiarias se les solicite información sencilla. Ante ello, las autoridades manifestaron que es complejo añadir, en el sector de seguros, figuras que requieran ser supervisadas, como las cooperativas de seguros, pues pueden generarse esquemas de arbitraje regulatorio, o bien a esquemas fraudulentos que aprovechen las nuevas figuras y que perjudicarían al público usuario.

Sobre este mismo tema, la industria aseguradora tiene la visión de que la obligatoriedad de los seguros por parte de las autoridades pudiera ser un mecanismo para masificar la adquisición de seguros, considerando que los seguros obligatorios pueden vincularse a alguna otra obligación existente. Con esto, se busca que, más allá de beneficiar al sector por un incremento en el monto de primas que recibirán a través de estos seguros obligatorios, se beneficie a la población al incorporarla a esquemas en los que se les proteja en diversos ámbitos. Se pone como ejemplo la normativa que entró en vigor en 2019, la cual establece que, sin importar el año de fabricación del vehículo ni el valor de su factura, todos los conductores deben contratar de manera obligatoria un seguro de automóvil para transitar en las carreteras federales de todo México (Trujillo, 2019).

Barreras de la demanda

En cuanto a la demanda, la industria aseguradora afirmó en sus entrevistas que una de las principales barreras de la demanda es que resulta complicado para la población percibir los beneficios de contar con un seguro, considerando que este producto es distinto y más complejo en relación con otros productos financieros, como el ahorro y el crédito:

“Dado que el beneficio de un seguro es más complejo y no necesariamente inmediato, las personas no siempre comprenden la necesidad de contar con uno”, tal como mencionó un representante del sector asegurador en la entrevista (2022).

Por ello, desde el punto de vista del sector asegurador —en la encuesta realizada por el PNUD—, se afirma que contar con procesos simples y diferenciados para desarrollar y comercializar seguros inclusivos incentiva a la industria a desarrollar productos, y a la población, a adquirirlos, por ser productos de fácil entendimiento.

Adicionalmente, desde el sector, se identifica también como barreras de la demanda el nivel de ingreso de la población, así como la estacionalidad del ingreso (es decir, la población con ingresos bajos no tiene una periodicidad estable en sus ingresos). Para ello es importante recordar que más de la mitad de los empleos en el país se encuentran en la economía informal, lo que implica que la mayor parte de la población tiene inestabilidad en los ingresos. Esto último se relaciona con que, como ya se mencionó, 32.5 % de la población adulta que nunca ha tenido un seguro afirma no haber contratado uno porque carece de dinero, de trabajo, o porque sus ingresos son variables (ENIF, 2021).

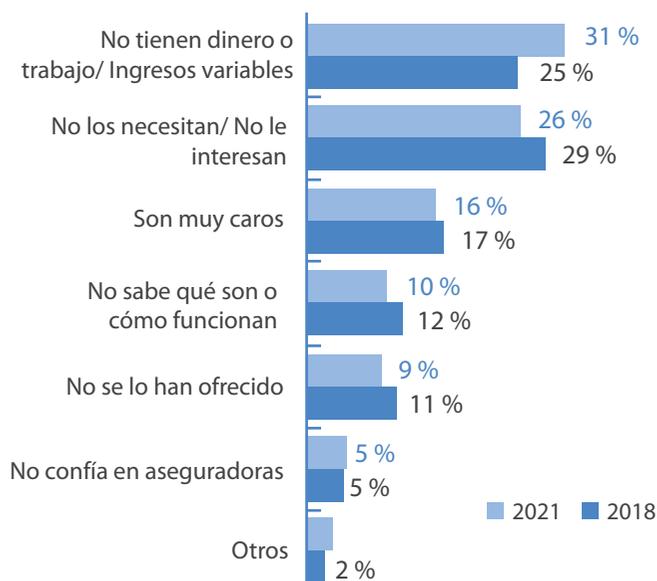
Asimismo, existe una percepción generalizada por parte de la población de que los productos de seguro son caros y no son activos útiles a los que se les dé uso, cuestión que coincide con lo identificado por la industria aseguradora en las entrevistas realizadas por el PNUD, ya que —de acuerdo con actores clave de la industria— existe un bajo nivel de concientización de la relevancia de protegerse contra ciertos eventos imprevistos que generan choques económicos o financieros. Es importante recordar dos cosas: primero, que 16.2 % de la población adulta que nunca ha tenido

un seguro afirma no haber contratado uno porque son muy caros (ENIF, 2021), y segundo, que el uso de productos financieros informales en la población mexicana es alto; por ejemplo, el 54 % de la población adulta ahorra en mecanismos informales. Esto quiere decir que, en ocasiones, las personas prefieren otros mecanismos existentes (y, la mayor parte, informales) para gestionar riesgos, como pedir prestado dinero a la familia y/o utilizar sus ahorros informales. Lo anterior se suma al alto costo de proveer y administrar productos de aseguramiento a personas que no están financieramente incluidas (y a las cuales no se les puede pagar la prima de manera eficiente y sencilla).

En concordancia con lo anterior, también existen barreras de la demanda, pues hay un desconocimiento de cómo se utilizan los seguros y/o no se ha ofrecido este tipo de productos, además de que existe —en menor medida— desconfianza hacia las aseguradoras. En relación con ello, 9.9 % de la población adulta que nunca ha tenido un seguro afirma no haber contratado uno porque no sabe qué son, cómo funcionan o dónde solicitarlos, y 9.2 % de la población adulta que nunca ha tenido un seguro afirma no haber contratado uno porque no se los han ofrecido, mientras que solo el 5 % de la población adulta que nunca ha tenido un seguro afirma no haber contratado uno porque no confían en las aseguradoras (ENIF, 2021). Lo anterior coincide con las barreras que se detectaron desde el sector asegurador, el Comité de Inclusión Financiera de la AMIS¹⁹ y la asociación Insurtech México. Dichas razones se muestran en la gráfica 4.9, que se muestra a continuación:

¹⁹ La AMIS cuenta con un Comité de Inclusión Financiera, donde también participa la Asociación Insurtech México, que orienta sus actividades desde la perspectiva de la clientela. Se centra en entender sus necesidades y la evolución de estas. No obstante, en dicho Comité se evita tratar productos específicos, así como coberturas y primas específicas, pues no se deben abordar dichas actividades desde el punto de vista gremial en cumplimiento con la Ley Federal de Competencia Económica (entrevista a representante del sector asegurador, 2022).

Gráfica 4.9. Principal razón por la que nunca ha tenido un seguro (2018-2021)



Fuente: ENIF, 2018 y 2021

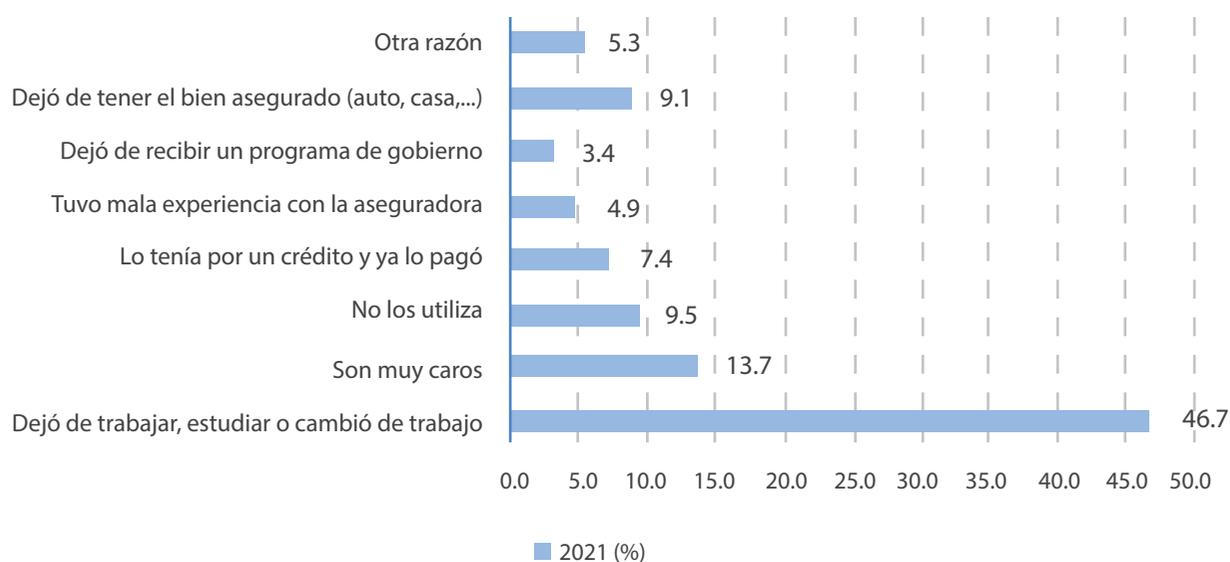
Este fenómeno, además, coincide con lo manifestado por las encuestas implementadas a las empresas aseguradoras y a las personas usuarias de servicios financieros (ver anexo 4), las cuales señalan que las principales razones percibidas por las que las personas no adquieren un seguro son: 1) que no saben qué son los seguros, cómo funcionan o dónde solicitarlo; 2) que no confían en las aseguradoras, y 3) que no tienen dinero, no tienen trabajo o sus ingresos son variables.

No obstante, entre las personas que contestaron el cuestionario del PNUD y que contrataron algún seguro, se observa que la mayoría (68 %) considera que el costo de los seguros es adecuado.

Ahora bien, respecto a las razones por las que las personas no renuevan un seguro, la experiencia de nueve aseguradoras encuestadas por el PNUD (ver anexo 5) indica que muchas personas creen que contratar un seguro es demasiado caro o no pueden permitírselo, seguido de que no entienden el proceso, el personal está desinformado, así como el lento pago de los siniestros. Esto, además, coincide con datos de la ENIF 2021, los cuales establecen que la población adulta alguna vez usuaria de seguros no contratan seguros porque son muy caros (13.7 %), no los utiliza (9.5 %) o tuvo una

mala experiencia con la aseguradora (4.9 %). No obstante, la industria aseguradora no considera que la principal razón por la que las personas usuarias no renuevan un seguro es porque dejaron de trabajar, estudiar o cambiaron de trabajo, lo cual es la principal razón para la ENIF 2021, tal como se muestra a continuación:

Gráfica 4.10. Principal razón por la que personas que fueron usuarias de seguros no renuevan el producto (2021)



Fuente: ENIF, 2021

Ello, además, se validó en la encuesta realizada por el PNUD a las personas usuarias de servicios financieros. Dichas encuestas afirmaron que el tipo de evento o situación no prevista en la vida laboral o empresarial más reportado entre el total de personas entrevistadas es la pérdida del empleo, seguido de alguna enfermedad que les impidió trabajar.

Sobre las barreras de la demanda y desde la perspectiva del sector público, se mencionó que las personas esperan que la cobertura de salud se brinde de manera gratuita, y que sea provista por un servicio de salud gubernamental, considerando que el acceso a servicios de salud es un derecho humano. Derivado de lo anterior, se combinan dos problemas: por un lado, no hay seguros de salud o de gastos médicos adecuados para ciertos segmentos de la población; por otro, la demanda es muy limitada. Esta situación no solo se aplica en la población de menores ingresos,

puesto que tampoco las personas en segmentos medios y altos compran este tipo de seguros. Se cree que debe fomentarse una complementariedad entre la cobertura de la seguridad social y la cobertura de los seguros de gastos médicos mayores, y también que se deberían revisar los sistemas públicos de cobertura en salud (mencionados en el capítulo 3), y las alianzas público-privadas.

Es indispensable conocer las barreras de la demanda para adquirir este tipo de productos o servicios financieros, ya que pueden mostrar indicios de cómo el sector nacional de seguros puede mejorar la inclusión financiera de la población. Por ejemplo, se podrían diseñar productos basados en las necesidades de la clientela, que se distribuyan a través de canales digitales para que sean más baratos. Asimismo —de acuerdo con las entrevistas realizadas al sector asegurador—, sería importante que los productos se puedan adaptar a la periodicidad de los ingresos de las personas, sin contemplar el pago de una prima única, además de que los productos pudieran contar con un proceso de evaluación de daños y pago de indemnizaciones sencillo y prácticamente inmediato.

Barreras de la oferta

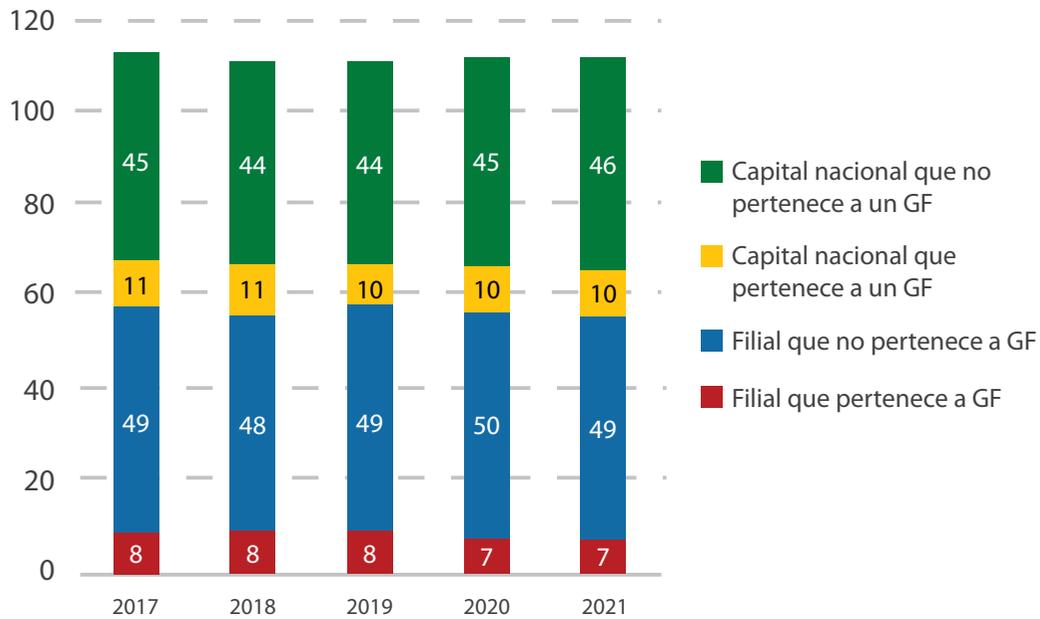
Finalmente, es importante conocer las barreras de la oferta, ya que pueden mostrar áreas de oportunidad en la inclusión financiera de seguros para el sector privado y para las autoridades financieras.

Una de las barreras identificadas es la alta concentración de la industria; lo anterior, considerando que en 2021 existían 112 compañías de seguros que operaban en el país²⁰, cifra que ha permanecido más o menos constante en los últimos años, tal como se muestra en la gráfica 4.11. No obstante, al cierre de 2021, como se muestra en la gráfica 4.12, el 80 % del total de la prima directa se concentraba en 16 aseguradoras, siete de las cuales acumulan el 51.5 %, en tanto que el restante 20 % se distribuye en 69 compañías. Esto último, además, implica que las 69 aseguradoras

²⁰ Siete de estas instituciones de seguros en funciones en México eran filiales extranjeras pertenecientes a un grupo financiero; 49 filiales extranjeras no pertenecían a un grupo financiero (GF), mientras que diez eran compañías de capital nacional afiliadas a un grupo financiero y 46 compañías de capital nacional sin relación con algún grupo financiero. Asimismo, de las 112 compañías en 2021, 73.5 % eran aseguradoras, 8.85 % afianzadoras, 8.85 % de salud, 6.19 % de pensiones, 1.77 % de crédito a la vivienda y 0.88 % de garantía financiera, tal como se muestra en la gráfica 4.19.

no necesariamente podrán destinar recursos a la implementación de estructuras operativas con el fin de atender el mercado de seguros inclusivos debido a su limitada escala. Estas 70 compañías se pueden considerar como un vehículo potencial para generar competencia y atención en el nicho de mercado de menores ingresos.

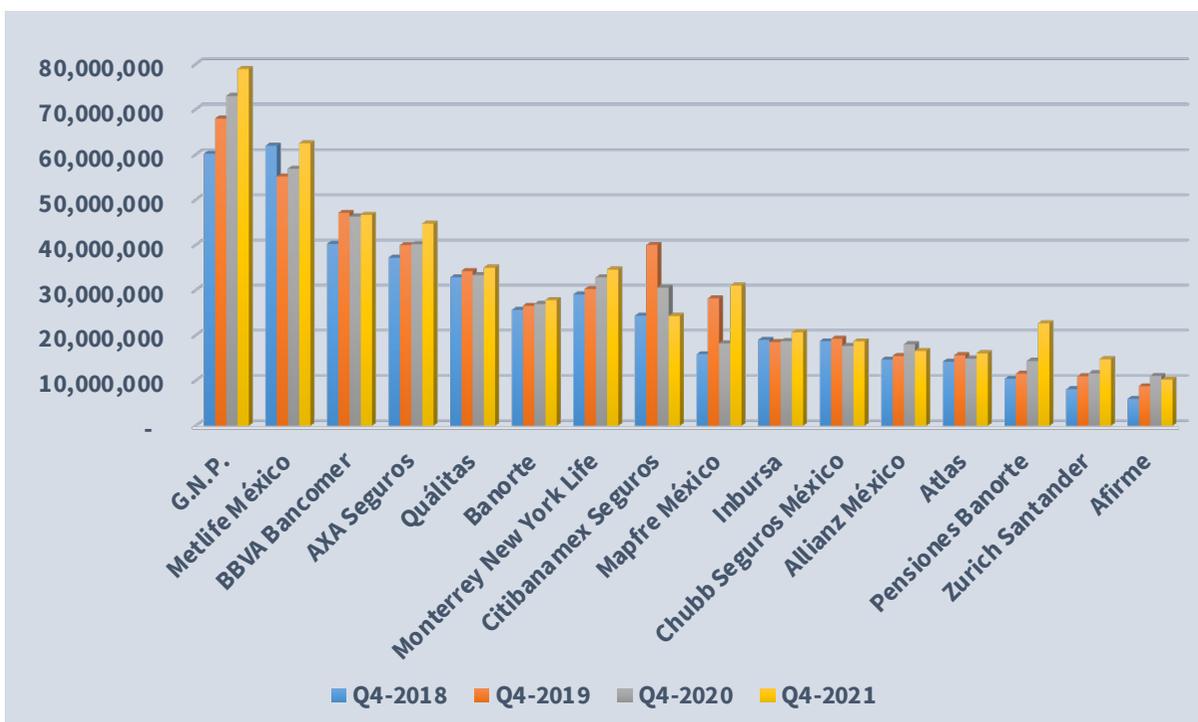
Gráfica 4.11. Instituciones por origen de capital*



Nota: Grupo Financiero (GF)

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Oportuna de la CNSF, 2021b.

Gráfica 4.12. Evolución de las 16 instituciones que representan el 80 % de las primas directas. Miles de pesos

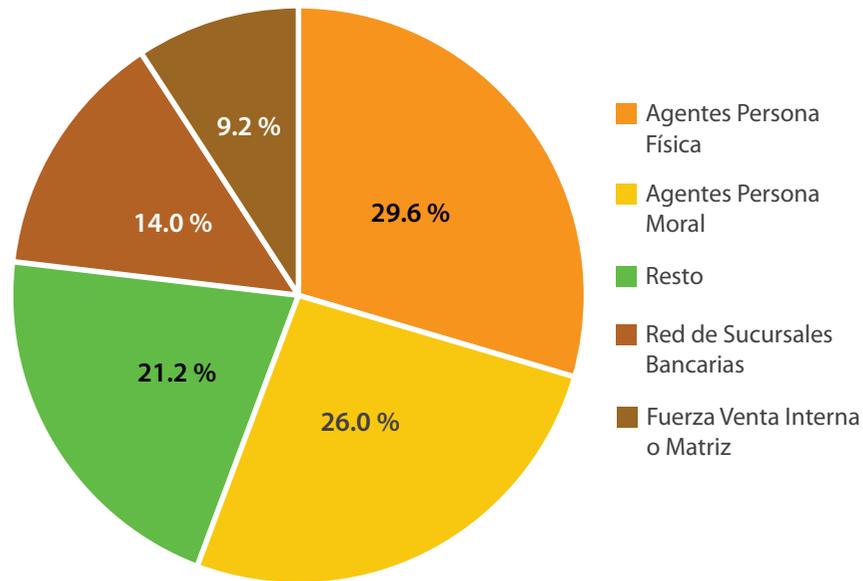


Fuente: Elaboración propia con datos del Centro Estadístico AMIS, 2021b.

Asimismo, aunque el sector privado ha realizado esfuerzos para ofrecer seguros inclusivos (como microseguros, seguros masivos, etc.), la mayoría de las aseguradoras, en la encuesta realizada, afirma que no se desagregan datos correspondientes a los seguros inclusivos, seguros masivos y microseguros. Se evidencia también que la información no está siendo desagregada para el mercado de dichos productos, por lo que se limita la información disponible para la industria

Por otro lado, los principales canales de venta del sector de seguros son físicos, empezando por los agentes (tanto personas físicas como personas morales), seguidos de la venta en sucursales, tal como se muestra en la gráfica 4.13.

Gráfica 4.13. Principales canales de distribución, 2021



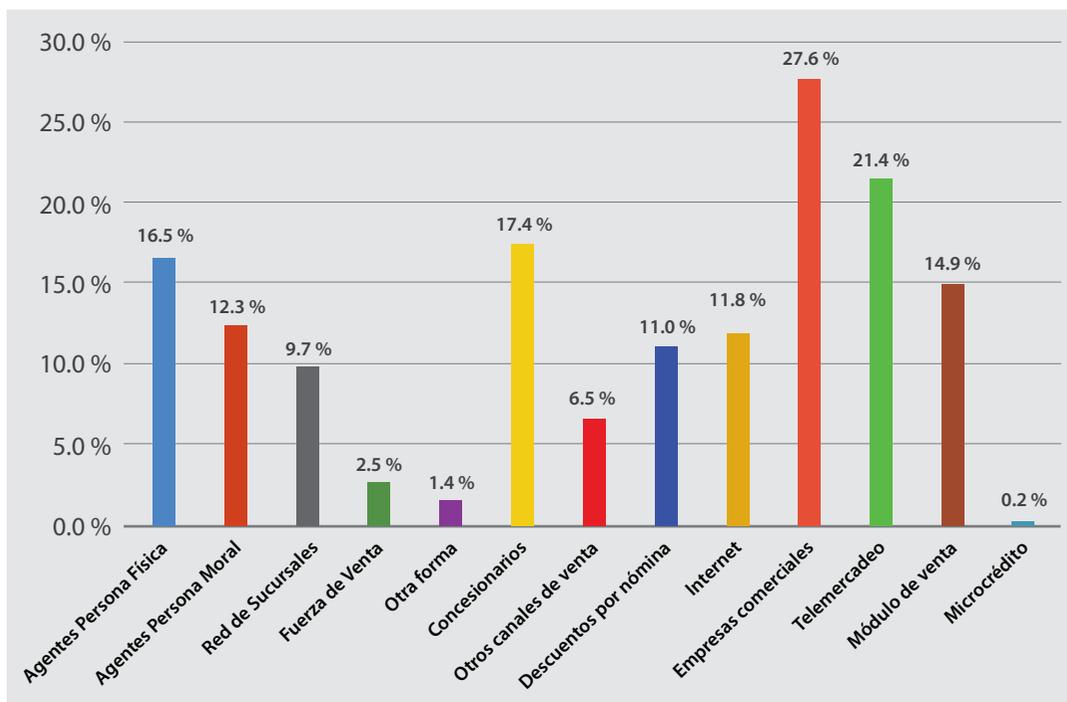
Fuente: Elaboración propia con datos de la CNSF, 2021b.

Esto se refuerza en las encuestas a las aseguradoras y a las personas usuarias de servicios financieros. En ellas, se afirmó que existe una diversidad de mecanismos de comercialización y operación utilizados por las aseguradoras, y se resaltan que siguen utilizándose canales tradicionales, como la venta directa y por medio de agentes. Es cierto que la mayoría de las aseguradoras ya recibe pago de primas por Internet, pero cuando se trata de seguros que pueden considerarse inclusivos, se reducen las opciones para la venta y la operación de los seguros (ver anexo 6). En los resultados de la encuesta a las personas usuarias de servicios financieros, se observa que quienes contrataron un seguro lo hicieron, en su mayoría, por medio de un agente de seguros (ver anexo 6).

En la gráfica 4.14, se observa que los o las agentes tienen un costo medio alto, por las comisiones pagadas y porque estas personas realizan varias actividades administrativas que benefician a las empresas de seguros; entre ellas, la selección de riesgos, el seguimiento y la validación de información del cliente, la asistencia en siniestros, la asesoría en diversos productos de seguros, etc. Por ello, estos canales difícilmente se orientan a atender a segmentos desatendidos, dada la carga normativa y administrativa que deben desarrollar, lo que encarece la operación y,

a su vez, genera una barrera para los seguros inclusivos. Sin embargo, existen otros canales de distribución que resultan más caros, pero que permiten acceder a nuevos mercados, como sucede con los comisionistas y empresas comerciales.

Gráfica 4.14. Comparativo de comisiones respecto a la prima, 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNSF, 2021b.

En los últimos años, se han lanzado al mercado agentes especializados que buscan aumentar la inclusividad en los productos de aseguramiento. Por ejemplo, la Red Solidaria de Microseguros Rurales S.C. (RED SOL), que se dedica a vender microseguros en zonas rurales e indígenas a través de una red de cooperativas y organizaciones sociales, o Don Juan Seguros, empresa de venta de seguros masivos a población tradicionalmente excluida del sistema financiero.

Ahora bien, un canal de distribución que puede ser de gran relevancia para expandir el mercado de seguros por la mayoría de las instituciones privadas de aseguramiento (salvo por RedSol) es el de las instituciones financieras del sector de ahorro y crédito popular: al mes de diciembre de 2021, se tiene un registro de 155 sociedades cooperativas de ahorro y préstamo autorizadas por la CNBV, las cuales cuentan con

una red de sucursales que llevan servicios financieros a cerca de 8.2 millones de personas (CNBV, 2022c).

Los intermediarios del sector de ahorro y crédito popular también incluyen financieramente a las personas emprendedoras y MIPYMES; por lo tanto, pueden ampliar los canales de distribución de productos de seguro en el mercado empresarial. Adicionalmente, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, dada su orientación social, cuentan con áreas de capacitación cooperativista, que pudieran, a su vez, facilitar la realización de talleres de educación financiera en materia de seguros entre sus socios y socias (Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, 2022, pág. 2).

De la misma manera, existen nuevos canales digitales de colocación que reducen costos y que permiten incrementar la inclusión financiera. En estos canales digitales se ubican las empresas de Insurtech, un sector relativamente nuevo. En un estudio, *Endeavor* identifica que existen alrededor de 80 Insurtechs que operan en el país, de los cuales el 86 % es de emprendimiento nacional y el resto son operaciones expandidas de América Latina, Estados Unidos y Europa. Sobre su función, el 59 % es distribuidor, el 34 % habilitador y el 7 % *full carrier*, y emiten un aproximado de 100,000 pólizas anuales (Endeavour, 2019).

De acuerdo con las entrevistas, la industria aseguradora consideró relevante internalizar el uso de la tecnología en el sector, y lograr así alianzas estratégicas con canales no tradicionales (como tiendas departamentales o tiendas de conveniencia). De hecho, un punto relevante que compartieron tanto el sector público como el asegurador es que un área de oportunidad es la generación de alianzas por parte de las aseguradoras, con diversos actores e iniciativas para asociar los seguros al uso de ciertos productos y servicios. Ambos confirman que lo que se podría buscar es que, si las personas no adquieren un seguro, este se asocie a un producto o servicio que sí requieran y consuman, como puede ser adquirir un celular, así como vincular un seguro al recibo de energía eléctrica o al predial que se paga por un bien inmueble.

En ese mismo tenor, ambos sectores resaltaron la relevancia de desarrollar alianzas con distribuidores que utilicen la tecnología para llegar, de manera más sencilla y eficiente, a las personas aseguradas, mejorando así la cadena de valor del sector asegurador. "La tecnología relacionada con *blockchain*, *big data* e interfaz de programación de aplicaciones (API, por sus siglas en inglés) desempeñará un papel fundamental para servir mejor a la clientela actual y adentrarse en la población desatendida, mediante la explotación de información relevante para el diseño de nuevos productos, la operación más eficiente de productos ya existentes, la reducción de los costos de operación, y en el uso de mecanismos de acceso más sencillos", dijo un representante del sector asegurador en la entrevista (2022).

Al respecto, desde la óptica de la demanda, en la encuesta del PNUD realizada a las personas usuarias de servicios financieros, se les preguntó qué redes sociales utilizan con regularidad, con la finalidad de conocer la posibilidad de contar con canales de distribución de seguros alternativos a los tradicionales (ver anexo 7). Se destacó principalmente el uso de WhatsApp y Facebook. Además, siguiendo esta información, se consultó sobre la posibilidad de contratar un seguro por redes sociales. Del total de personas en esta muestra (ver anexos 8 y 9), el 56 % afirmó que sí, o que tal vez contratarían un seguro por redes sociales o plataformas digitales.

No obstante, desde el sector asegurador, se mencionó que para evaluar esquemas de modelos novedosos, sería importante revisar tanto la Ley Fintech como la Circular Única de Seguros y Fianzas (CUSF), principalmente por dos razones:

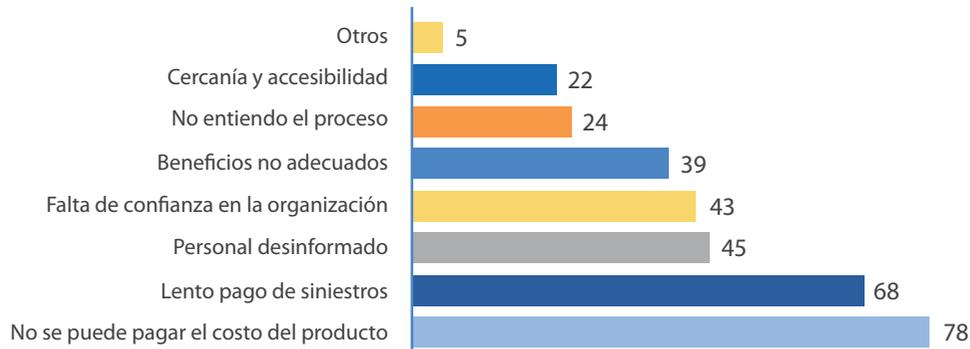
1. la Ley Fintech fue elaborada con un enfoque plenamente bancario y hasta el momento no se ha autorizado ningún esquema novedoso, y
2. la normatividad integrada en la CUSF fue emitida antes de que existiera la Ley Fintech e incluso de que se ampliara la presencia de empresas Insurtech en México, por lo que sería conveniente revisarla en conjunto con el sector seguros y las empresas Insurtech (entrevista a representante del sector asegurador, 2022).

También desde el sector público, se transmitió que la llegada de nuevas tecnologías implicará destinar especial atención al uso que se le dé a la información privada de las personas y a que efectivamente estas últimas den su consentimiento para su acceso y uso. Asimismo, las aseguradoras deberán brindar toda la información necesaria para que los individuos puedan tomar decisiones óptimas, incluyendo programas de inclusión y educación financieras (entrevista a persona funcionaria pública, 2022).

Otra limitante que se observa desde el sector asegurador y que se manifestó en las entrevistas es que las personas aseguradas no cuentan con flexibilidad en torno a las coberturas que les ofrecen sus seguros, con base en los riesgos que enfrentan en cada momento, y en su vida personal y laboral, por lo que sus primas tampoco son flexibles. Esto quiere decir que las instituciones aseguradoras no tienen o no utilizan la información necesaria de las personas usuarias para, por un lado, hacer una evaluación de riesgos de acuerdo con el contexto socioeconómico de la población, y por otro lado, para crear productos que sean percibidos como necesarios por quienes utilizan estos servicios.

Asimismo, otro desafío que se encontró a partir de las encuestas a las personas usuarias de servicios financieros es que existe una problemática que puede asociarse con una operación subóptima por parte de las empresas aseguradoras (ver gráfica 4.15). Del total de encuestados, 68 (47 %) considera que el principal desafío es la lentitud en el pago de siniestros, y 45 (31 %) afirma que el personal está desinformado. Lo anterior puede ser indicativo de mejoras que deberán realizar las aseguradoras en sus procesos internos, capacitación al personal, así como en la necesidad de desarrollar productos que puedan responder con mayor agilidad ante los riesgos cubiertos.

Gráfica 4.15. Desafíos para contar con un producto de protección o seguro (número de menciones)



Fuente: elaboración propia con base en datos del PNUD, 2022b.

Por último, en materia de educación financiera que se ofrece por parte del sector privado, público y social, es importante comentar que, de acuerdo con un estudio de la SHCP y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), no se observa una coordinación de esfuerzos entre los actores más relevantes del sector asegurador en materia de educación financiera de seguros. Este estudio afirma que, más bien, dichos esfuerzos son acciones dispersas y sin metas, y entonces hay una ausencia importante de un programa estructurado y permanente de educación financiera de aseguramiento (AFD, 2022).

A pesar de lo anterior, existen diversos instrumentos de política pública para estructurar el avance en la inclusión y educación financiera, que es importante tener en mente, entre los que destacan los siguientes (entrevista a persona funcionaria pública, 2022):

- » Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), cuyo objetivo es fortalecer la salud financiera de la población mexicana, a través del incremento en el acceso y uso eficiente del sistema financiero, del desarrollo de las competencias económico-financieras, y del empoderamiento de las personas usuarias (CNBV, 2018);
- » Consejo Nacional de Inclusión Financiera, que es el organismo de consulta, asesoría y coordinación entre las autoridades financieras del país, cuyo objetivo consiste en formular, poner en marcha y dar seguimiento a la PNIF (CNBV, s.f.);

- » Comité de Educación Financiera, que tiene como objetivo fungir como la instancia de coordinación de los esfuerzos, acciones y programas en materia de educación financiera de los integrantes que lo conforman, con el fin de alcanzar una Estrategia Nacional de Educación Financiera, evitando la duplicidad de esfuerzos y propiciando la maximización de los recursos (PNIF, s.f.), y
- » Comité de Igualdad de Género, de reciente creación, cuyo objetivo consiste en promover una mayor inclusión de las mujeres en el sector financiero y en la economía, que permita impulsar la inclusión financiera. Asimismo, se busca lograr una mayor representación de las mujeres en puestos de decisión, con la finalidad de contribuir al crecimiento y la productividad de México (SHCP, 2022b).

Durante las entrevistas y desde el sector público, se llamó la atención sobre algunos avances que se tienen en materia de alianzas estratégicas y educación financiera. Se resaltó la colaboración entre la CONDUSEF y la AMIS para desarrollar programas educativos, y se hizo hincapié en el desarrollo de un diplomado de seguros y en el Proyecto Minerva, orientado al acompañamiento a las mujeres en cuestiones de educación financiera. Así se reitera la relevancia de que las aseguradoras impulsen un mayor esfuerzo para transmitir, de manera clara, los beneficios de los seguros.

El sector también concluyó que es importante acercar a la CONDUSEF y sus programas de educación financiera con los fondos de aseguramiento agropecuario, pues están conformados por personas de las comunidades donde operan, así como por productores/as que se organizan como mutualidad y que, en muchas ocasiones, carecen de comprensión sobre el funcionamiento de un seguro y de sus beneficios. En el caso de los fondos de aseguramiento agropecuario que operan en zonas indígenas, donde se hablan lenguas diferentes del español, la educación financiera debe ser realizada con apoyo de líderes comunitarios, o bien con el apoyo de intérpretes presentes durante las actividades educativas.

Desde la perspectiva del sector asegurador, la educación financiera es percibida como una herramienta que debe orientarse a la generación de nuevos hábitos y nuevas conductas que permitan hacer un uso más responsable de los productos

financieros. Para ello, la colaboración e involucramiento de la Secretaría de Educación Pública (SEP) es fundamental a fin de lograr integrar los asuntos financieros y de administración de riesgos en el currículo de las escuelas, y se deberá empezar por brindar esta formación al cuerpo docente.

En concordancia con lo anterior, en las encuestas a aseguradoras, realizadas por el PNUD, se observó que cinco de las nueve aseguradoras cuentan con uno o más programas de educación financiera (ver anexo 10), y solo una de ellas cuenta con un programa de educación financiera dirigido a mujeres. No obstante, todas las instituciones encuestadas mencionaron que proveen herramientas para informar a su clientela sobre los productos que adquieren. En cuanto a la distribución de dichas herramientas (ver anexo 11), se mantiene el uso por parte de cinco aseguradoras de canales como los correos electrónicos, páginas de Internet y centro de atención telefónica. El correo tradicional es utilizado en menor medida, únicamente por tres aseguradoras, al igual que la utilización de una aplicación móvil. Además, las aseguradoras informaron que cuentan con un mecanismo estandarizado para responder preguntas o atender quejas o reclamos. Cinco de ellas utilizan un mecanismo distinto por producto, mientras que solo tres emplean un mismo mecanismo para todos los productos que ofrecen (ver anexo 12).

5. PANORAMA DEL FINANCIAMIENTO DE RIESGOS EN MÉXICO

La planeación y administración de riesgos es esencial para los sectores público y privado, ya que permite identificar, evaluar y disminuir la probabilidad y consecuencias de los riesgos sociales, económicos y ambientales.

Por ello, el objetivo de este capítulo es analizar el estatus del financiamiento de riesgos en el país, tomando en cuenta los programas o políticas públicas que ha implementado el gobierno federal en la materia.

En la administración de riesgos, se contemplan varias etapas, empezando por su identificación, seguida del análisis de la exposición a los distintos tipos de riesgos y de la evaluación sus fuentes, y terminando con la mitigación de dichos riesgos.

Dependiendo de su naturaleza, algunos riesgos son gestionados por el sector público; otros, por el sector privado; algunos más, de manera mixta. Se toma como ejemplo los desastres naturales hidrometeorológicos que son gestionados, en su mayoría, por el sector público; pero, en el caso de la crisis sanitaria de la COVID-19, los riesgos fueron gestionados de manera mixta.

5.1 GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DE RIESGOS EN EL SECTOR PÚBLICO

En el sector público, la financiación de riesgos de desastres es fundamental, puesto que la materialización de los riesgos catastróficos tiene impactos fiscales y financieros, sean por el cambio climático o derivados de la acción del ser humano (contaminación de aire, suelos, aguas superficiales, subterráneas, mares, fallas en las construcciones, así como los peligros —para los individuos— derivados de esos eventos no naturales). Por ello, el análisis y la práctica de reducir los riesgos de desastres disminuyen la exposición de la población a ellos, aumentan las capacidades

de respuesta e incrementan la resiliencia del país ante desastres, al incorporar mejores prácticas en las fases de recuperación, reconstrucción, rehabilitación, normalización y revitalización de los medios de subsistencia y de restablecimiento de la vida de las comunidades y de la economía local.

Desde 1980, ha habido 20 desastres naturales de gran magnitud en México, los cuales conllevaron, en promedio, 443.2 decesos anuales de 1980 a 1999, y 190 decesos anuales de 2000 a 2018, así como pérdidas económicas por 455.3 millones de dólares de 1980 a 1999, y 2,357 millones de dólares de 2000 a 2018 (CENAPRED, 2018). A continuación, se muestra una lista de los desastres naturales más relevantes que ocurrieron al país y su costo económico:

Tabla 5.1. Desastres naturales más importantes en México y su costo económico (1980 -2018)

Año	Desastre Natural	Pérdida económica (en millones de dólares)	Decesos
1982	Erupción del volcán <i>Chichón</i> en Chiapas	n/d	1,700
1985	Sismo en la Ciudad de México	4,100	6,000
1988	Huracán <i>Gilberto</i> en Nuevo León	n/d	225
1990	Inundaciones en Chihuahua	n/d	200
	Huracán <i>Diana</i> en Veracruz, Hidalgo y Puebla	n/d	139
1997	Huracán <i>Paulina</i> en Guerrero	n/d	228
1998	Lluvias torrenciales en Chiapas	n/d	229
1999	Inundaciones en Chiapas	n/d	263
	Inundaciones en Veracruz	n/d	124
2002	Ciclón tropical <i>Isadore</i> en Yucatán	918.9	n/d
2005	Ciclón tropical <i>Wilma</i> en Yucatán y Quintana Roo	1,723.9	n/d
	Ciclón tropical en Chiapas y otros 4 estados	1,934	n/d

Año	Desastre Natural	Pérdida económica (en millones de dólares)	Decesos
2007	Lluvias e inundaciones en Tabasco	2,189.6	n/d
	Ciclón tropical <i>Dean</i> en Veracruz, Hidalgo y Quintana Roo	877.6	n/d
2010	Ciclón tropical <i>Alex</i> en Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas	2,001	n/d
	Ciclones tropicales <i>Karl</i> y <i>Matthew</i> en Veracruz	1,972.8	n/d
2013	Ciclones tropicales <i>Ingrid</i> y <i>Manuel</i> en Guerrero y 20 entidades más	3,041.4	157
2014	Ciclón tropical <i>Odile</i> en Baja California Sur	2,476.9	n/d
2017	Sismo en Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Tabasco	1012,3	99
	Sismo en Ciudad de México y 6 entidades más	3264.4	369

Fuente: CENAPRED, 2018

En 1996, el gobierno federal constituyó el Fondo de Desastres Naturales, conocido como FONDEN, que se estableció como un vehículo financiero interinstitucional para atender desastres naturales. El mandato del FONDEN era asegurar la suficiente disponibilidad de recursos financieros inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre natural, a fin de financiar la reconstrucción de infraestructura pública y vivienda de la población de escasos recursos, sin comprometer los presupuestos existentes ni los programas públicos aprobados.

El FONDEN se financiaba con recursos de la federación. Inicialmente, se determinó que este mecanismo se llevaría a cabo fondeando una cantidad del 0.4 % del presupuesto federal anual, y que se destinarían al FOPREDEN (Fondo para Prevención de Desastres Naturales) y al Fondo Agropecuario para Desastres Naturales.

El mecanismo para liberar y utilizar el recurso del FONDEN se realizaba de dos formas:

1. con la declaratoria de emergencia, que consiste en atender las acciones dirigidas a preservar la vida y salud de la población en emergencia, y
2. con la declaratoria de desastre, consistente en proporcionar recursos para la reconstrucción de los daños sufridos por las viviendas y la infraestructura pública. (Sistema Nacional de Protección Civil).

En las reglas de operación se estipulaba que los fenómenos naturales por los que se podía emitir declaratoria de desastre, en lo concerniente a fenómenos geológicos, eran: sismo, alud, erupción volcánica, hundimiento, maremoto, movimiento de ladera, olas extremas y subsidencia²¹. Asimismo, se estipulaban los siguientes fenómenos hidrometeorológicos: granizada severa, huracán, inundación pluvial, lluvia severa, nevada severa, tormenta tropical y tornado. (FONDEN, 2009, pág. 4)

El FONDEN, al ser “un instrumento financiero que tiene por objeto proporcionar suministros de auxilio y asistencia ante situaciones de emergencia, para responder de manera inmediata y oportuna a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población, generadas ante la inminencia, la alta probabilidad u ocurrencia de un fenómeno natural perturbador”, sentó las bases para el desarrollo de una cultura de administración y, sobre todo, de financiamiento público de los riesgos, evolucionando a un sistema de protección integral.

A pesar de lo anterior, en el segundo semestre de 2021, el gobierno federal decidió extinguir el FONDEN y así desapareció este instrumento financiero. Los fondos de dicho instrumento (\$26,519 millones de pesos) fueron regresados a la SHCP en agosto de ese mismo año. Por lo tanto, ahora la UPCP de esa Secretaría es la encargada de establecer los mecanismos presupuestarios para ejercer los recursos del desaparecido fondo en la ejecución de programas y proyectos para atender los daños ocasionados por fenómenos naturales (Hernández, E. 2021).

²¹ Proceso geológico de hundimiento vertical de una cuenca sedimentaria o suelo.

Además del FONDEN, México contaba con un mecanismo de atención para el sector agropecuario con el CADENA, que fue un programa gubernamental operado por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, SADER), para la gestión del riesgo catastrófico agropecuario que tuvo como objetivo apoyar a los productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos vulnerables de ser afectados por catástrofes climáticas, con la finalidad de facilitar su reincorporación productiva (Ramírez, 2017).

Los fenómenos hidrometeorológicos que atendía el CADENA eran: sequías, heladas, granizadas, nevadas, lluvias torrenciales, inundaciones significativas, tornados, ciclones y fenómenos geológicos (terremotos, erupciones volcánicas, maremotos y movimientos de laderas). Los instrumentos que utilizaba el CADENA buscaban favorecer la adquisición de seguros catastróficos de contratación masiva por parte de las entidades federativas y del gobierno federal, con objeto de que estos pudieran enfrentar las desviaciones financieras que se registraran en el sector agropecuario, en caso de contingencias climáticas (Ramírez, 2017).

El CADENA operó con un modelo de colaboración público-privado. Los gobiernos estatales actuaban como clientes de las empresas aseguradoras privadas y públicas, y contrataban seguros catastróficos que protegían a una determinada área agrícola o pecuaria, sin necesidad de ubicar o pactar con el propietario o beneficiario individual. Con la finalidad de pagar las primas de las pólizas de este seguro catastrófico, los gobiernos estatales recibían un subsidio del gobierno federal que variaba entre el 90 % del costo total de la prima para municipios con alto y muy alto grado de marginación, y el 80 % en el caso de municipios con mediano, bajo y muy bajo grado de marginación. El gobierno estatal debía pagar con recursos propios el monto restante de la prima (CEDRSSA, 2020b).

El CADENA contemplaba seguros paramétricos o seguros basados en índices, tanto para las cosechas como para el ganado en caso de que se presentara una catástrofe, así como apoyos directos a las y los productores agrícolas, pecuarios, pesqueros o acuícolas vulnerables por pérdidas debidas a desastres climáticos. Los dos conceptos de apoyo para la atención a productores/as de bajos ingresos eran los siguientes:

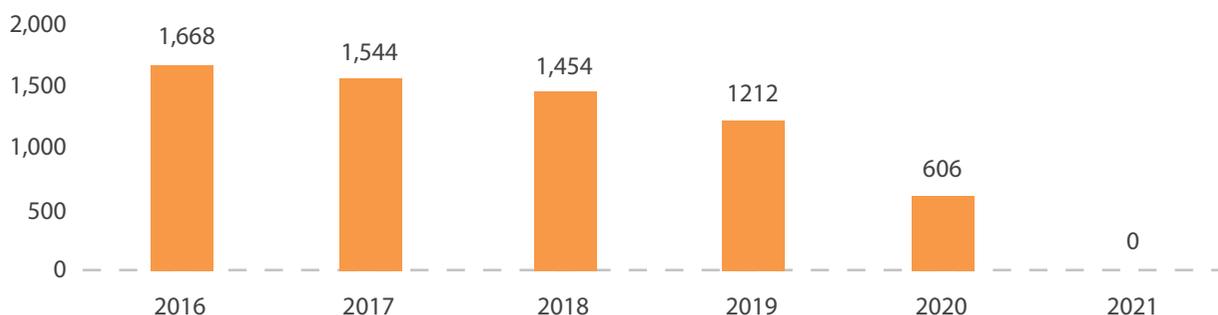
- » Seguro agrícola, pecuario, acuícola o pesquero catastrófico: se apoyó, en una participación conjunta con los gobiernos estatales, la adquisición de esquemas de aseguramiento para las actividades agrícola, pecuaria, acuícola o pesquera de productores de bajos ingresos en caso de ocurrir desastres naturales.
- » Apoyos directos: complementaban la atención a productores de bajos ingresos en caso de ocurrir desastres naturales en regiones o sectores no asegurados, o bien cuando los daños rebasaban lo asegurado (Ramírez, 2017).

El seguro catastrófico se activaba en caso de siniestros provocados por una contingencia climatológica atípica, **y se tenía contacto con los productores solo cuando se les debía indemnizar.** Para este fin, los gobiernos estatales realizaban una transferencia de recursos a cada uno de los productores agropecuarios que se ubicaban en la(s) zona(s) afectada(s). Los recursos de este seguro se orientaban (no condicionados) a cubrir los insumos necesarios para volver a comenzar con los procesos productivos, y no necesariamente para cubrir las pérdidas derivadas de los siniestros (Ramírez, 2017).

Desde 2019, la operación del seguro catastrófico quedó bajo la responsabilidad de AGROASEMEX, ya que el CADENA desapareció.

En 2016, a través de AGROASEMEX, se creó el Programa de Aseguramiento Agropecuario, cuyo propósito era proteger a productores/as ante alguna eventualidad climatológica; lo anterior, mediante dos componentes: 1) subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario, y 2) apoyo a Fondos de Aseguramiento Agropecuario. Otro propósito de dicho programa fue fomentar el desarrollo del mercado asegurador para mantener las coberturas tradicionales y catastróficas, a fin de proporcionar mayor certidumbre a la actividad agropecuaria, evitando su posible descapitalización ante los fenómenos naturales y los riesgos del sector rural. No obstante, el presupuesto autorizado mostró disminución desde su creación, tal como se expone en la siguiente figura, y se eliminó en 2021.

Gráfica 5.1. Presupuesto aprobado para el Programa de Aseguramiento Agropecuario (millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en Transparencia presupuestaria.

Posteriormente, se abordarán nuevamente algunos programas de AGROAEMEX. Si bien la desaparición del FONDEN, de CADENA y de otros programas presupuestarios relacionados con la materia no implica que el gobierno federal deje de contar con los recursos y mecanismos financieros para brindar protección ante desastres naturales, diversos/as analistas del tema han expresado la duda de si se podrá ser lo suficientemente efectivo para asignar los recursos de manera oportuna una vez que sucedan los desastres naturales, sobre todo ante un escenario de mayor frecuencia e intensidad de desastres naturales derivados del cambio climático.

Ahora bien, en la actualidad, el gobierno de México cuenta con otras herramientas financieras para administrar los riesgos que enfrentan tanto la infraestructura y los productos, como la población en general. De manera particular, el gobierno federal cuenta con un seguro de daños ocasionados por desastres naturales, el cual ofrece cobertura hasta por \$5 mil millones de pesos y se activa ante desastres naturales que superen un nivel mínimo de daños de \$275 millones de pesos y un acumulable de \$750 millones de pesos.

Además, el gobierno federal cuenta con la cobertura de un seguro de daños ocasionados por desastres naturales por hasta \$5,000 millones de pesos, monto considerado insuficiente, si se toma en cuenta la experiencia y la cada vez mayor frecuencia de desastres naturales en el país.

Asimismo, el gobierno de México, a través del Banco Mundial, emitió un bono catastrófico de pérdidas derivadas de sismos y ciclones tropicales que cubre los riesgos asociados a estos desastres naturales por un monto equivalente a US\$485 millones de dólares y por un plazo de cuatro años. Los bonos fueron emitidos en cuatro clases diferentes para proveer cobertura contra sismos de diferentes magnitudes, así como contra ciclones tropicales provenientes tanto del Atlántico como del Pacífico.

Los bonos catastróficos son parte de la estrategia para fortalecer la resiliencia de las finanzas públicas ante eventos extraordinarios y, asimismo, son parte importante de la estrategia de protección social, ya que permiten atender de manera oportuna las necesidades inmediatas de la población afectada, y en particular a grupos marginados, en materia de reconstrucción de la infraestructura y la vivienda. Es importante mencionar que los pagos se realizan por medio de la intermediación de *Swiss Reinsurance Company Ltd* y AGROASEMEX, aseguradora del gobierno federal, y se inician cuando un sismo o un ciclón tropical cumple con los criterios paramétricos de localización y severidad establecidos en los términos de los bonos.

De la misma manera, la empresa paraestatal AGROASEMEX²² cubre otras brechas de financiamiento de riesgo mediante fondos públicos y privados. Por un lado, brinda cobertura para la reconstrucción de viviendas en contextos de marginación en caso de desastres naturales, canalizando recursos a la población afectada, incluso si no cuenta con algún esquema de aseguramiento. Por otro lado, cubre brechas para atender riesgos especializados (por ejemplo, ciertas cadenas de valor agropecuarias), donde el mercado no cuenta con productos desarrollados para dichos riesgos. En el anexo 13, se enlistan los programas presupuestarios relevantes en la materia.

El Sistema Nacional de Protección Civil es el mecanismo de coordinación interinstitucional del gobierno federal, que emite los lineamientos para prevenir y atender protocolos que se deben seguir en casos de desastre, y el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) es la entidad operativa responsable del

²² AGROASEMEX, SA es una entidad paraestatal constituida por el gobierno mexicano como una institución de seguros cuyo objetivo es la prestación de servicios de aseguramiento contra los riesgos a que están e expuestos los/as productores/as agropecuarios en sus personas, bienes y actividades. La paraestatal tiene autonomía presupuestal (es decir, se sostiene con los ingresos de su operación y puede recibir recursos de la Federación) y su misión consiste en “fomentar la cultura del aseguramiento en el medio rural y la administración de riesgos del Gobierno Federal”.

análisis, la gestión de riesgos, la instrumentación, la capacitación y la difusión a la población en las áreas expuestas al peligro derivado de fenómenos perturbadores, naturales, antropocéntricos de la actividad humana y del espacio exterior, que ocurren en un tiempo y momento determinados, superando la capacidad de respuesta de la comunidad afectada. En 2021, se le asignó un presupuesto de \$141.1 millones de pesos a la coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil.

5.2 GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DE RIESGOS DEL SECTOR FINANCIERO

La gestión y financiamiento de riesgos del sector privado recae enteramente en el sector financiero, que está cada vez más expuesto a los cambios en las condiciones del mercado relacionados con el impacto climático y ambiental. Los impactos económicos y financieros relacionados con desastres naturales y cambio climático pueden hacer que las instituciones financieras tengan futuras pérdidas y/o un cambio en la valuación de activos; también pueden hacer que haya importantes ajustes en los mercados financieros (Banxico, 2021). Por lo anterior, a fin de apoyar la toma de decisiones, las instituciones financieras emplean diferentes herramientas y metodologías, como el uso de listas de exclusión, listas de control de cumplimiento y cuestionarios, listas de evaluación de riesgos por sector, clasificación de la exposición de los créditos, análisis de escenarios, y otras estrategias de mitigación ante desastres naturales (Banxico, 2020).

Sin embargo, estas herramientas no son ampliamente utilizadas por el sector. De hecho, “menos del 50 % de las instituciones de crédito y menos del 30 % de los administradores de activos implementan y hacen el seguimiento de las medidas de control y gestión incluidas en los proyectos para mitigar riesgos (sociales y ambientales). Además, la cobertura de la evaluación de riesgos ambientales con relación a los activos totales del sistema es baja (en promedio, 34 % de la cartera de crédito y 23.5 % de la cartera de los administradores de activos)” (Banxico, 2020).

Entre los retos que enfrentan las instituciones financieras en la gestión y financiamiento de riesgos, se encuentran la falta de información específica sobre riesgos potenciales (que es, en su mayoría, cualitativa) y la naturaleza compleja de

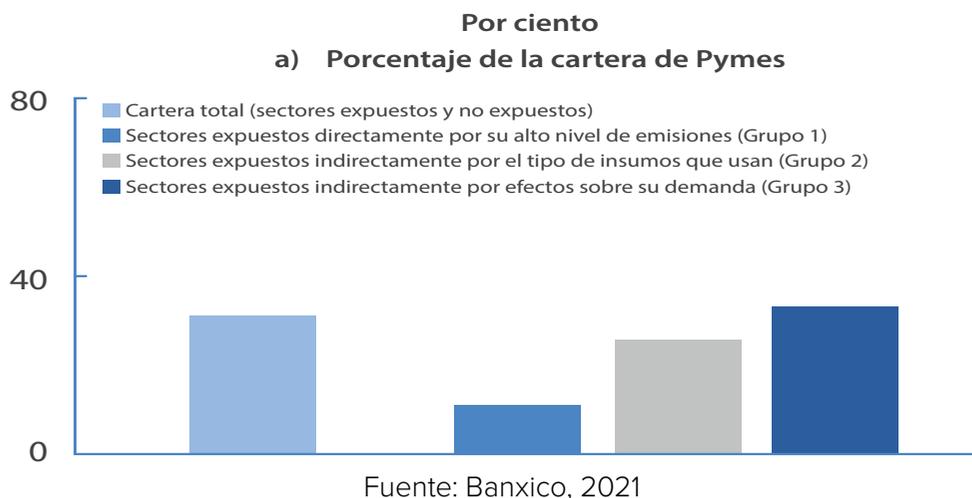
los riesgos climáticos y ambientales, así como algunos riesgos de transición para lograr una economía más limpia, los cuales están asociados con una reducción en la capacidad de financiamiento y de repago de deuda del sector privado de algunas industrias (Banxico, 2021).

Los sectores más expuestos a los riesgos de transición hacia una economía más sustentable se pueden clasificar y dividir en tres grupos:

1. Grupo 1 – Sectores expuestos de manera directa por su alto nivel de emisiones.
2. Grupo 2 – Sectores expuestos de manera indirecta porque usan insumos que, en su proceso productivo, generan altas emisiones.
3. Grupo 3 – sectores expuestos de manera indirecta porque su demanda depende, en buena medida, de sectores contaminantes.

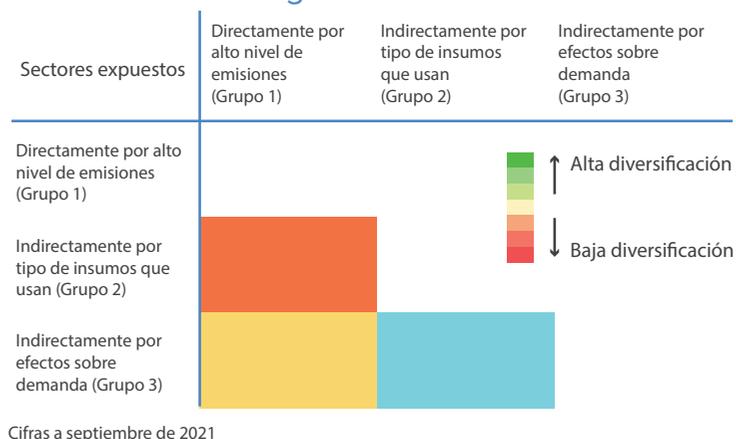
El análisis de Banxico sugiere que los grupos 2 y 3 se componen por empresas más pequeñas, de menor antigüedad y con un historial crediticio más reciente, tal como se muestra en la gráfica 5.1. Ello las hace más vulnerables y con más riesgos de enfrentar problemas de refinanciamiento si se materializan los riesgos de transición.

Gráfica 5.2. Características de la cartera en los sectores expuestos a los riesgos de transición, según el tipo de exposición



“Los bancos más concentrados en sectores expuestos de manera indirecta por el uso de insumos (grupo 2) también son los que tienen más cartera en los sectores expuestos de manera directa y por posibles efectos sobre la demanda (grupos 1 y 3). Estos bancos podrían estar poco diversificados ante la ocurrencia de riesgos de transición”²³, tal como se muestra en la gráfica 5.2.

Gráfica 5.3. Diversificación de cartera entre sectores con distinta exposición a riesgos de transición



Fuente: Banxico, 2021

²³ Banxico (2021) “Reporte de Estabilidad Financiera”, pág. 107, en <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-el-sistema-financiero/%7B18265301-01FF-CE2A-F381-19BB9DCB1E4B%7D.pdf>

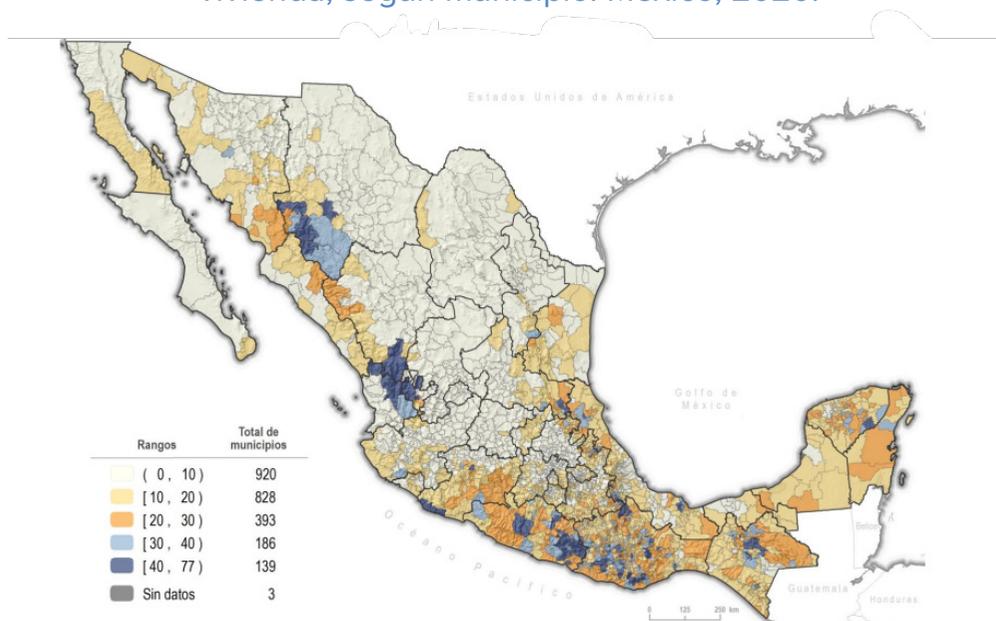
La limitada diversificación en la gestión de riesgos es un área de oportunidad que tiene el sector financiero en materia de financiamiento de riesgos, considerando que se espera que los cuatro fenómenos más comunes relacionados con el cambio climático (ciclones, sequías, ondas cálidas e inundaciones) aumenten en frecuencia o intensidad en los próximos años, lo que generaría ajustes abruptos en los precios de los activos financieros si no se les considera en el otorgamiento de crédito o en las primas riesgos (Banxico, 2021). Y, aunque la mayoría de las instituciones financieras (78 %) tiene pólizas de seguros para proteger los activos de sus operaciones de crédito, a fin de mitigar riesgos, esto puede ocasionar un incremento en las primas y los precios de los seguros, así como en su cobertura, limitando de nuevo la inclusión financiera de aseguramiento para la población. En particular, los sectores de bienes raíces, vivienda e hipotecas son los que más se ven afectados por dicha situación (Banxico, 2020).

Es importante considerar que el porcentaje de cartera de crédito en los sectores y municipios más expuestos al fenómeno climático es mayor para los eventos de inundaciones y ondas cálidas, sobre todo en Baja California Sur, Sonora y Chihuahua, que tienen una proporción elevada de su cartera en municipios vulnerables a onda cálidas en el sector primario (agropecuario), de comercio al por menor y turismo. Banxico aclara que, “a nivel de banco, los intermediarios financieros con más cartera en sectores y municipios expuestos a ondas cálidas también son los que otorgan más crédito en aquellos vulnerables a sequías y ciclones tropicales”²⁴.

Las inundaciones son el riesgo más importante en términos de cartera en sectores y regiones expuestos por falta de resiliencia en la infraestructura y la vivienda. Los estados con más cartera en sectores y municipios expuestos a inundaciones son los que se encuentran en el sureste del país, y que tienen menos viviendas con techos resistentes y con acceso al agua por parte del servicio público (agua entubada) (Banxico, 2021), tal como se muestra en las siguientes figuras.

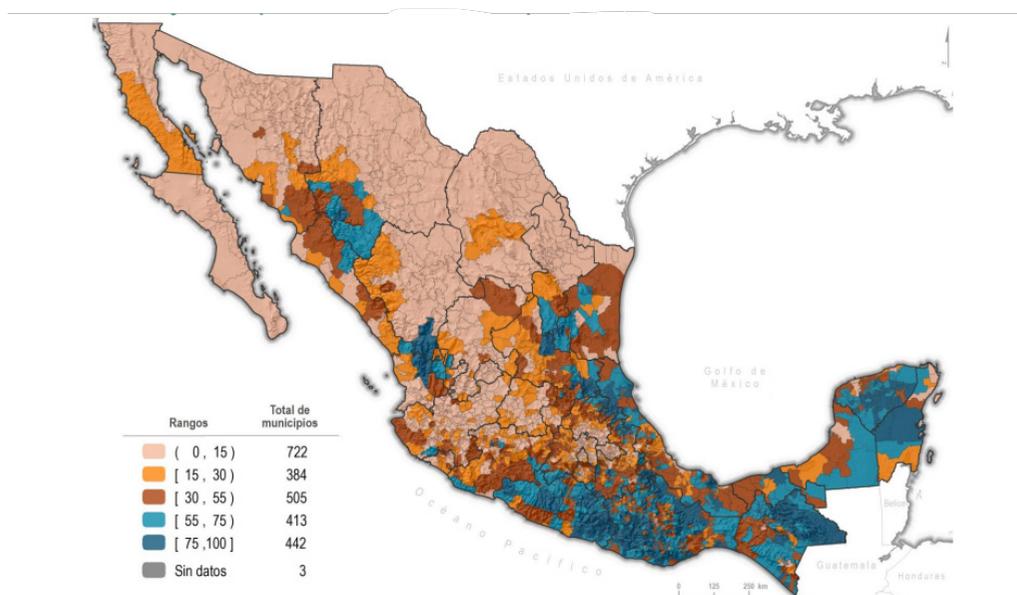
²⁴ *Ídem.*, pág. 110.

Figura 5.1. Porcentaje de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda, según municipio. México, 2020.



Fuente: CONEVAL, 2020

Figura 5.2. Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, según municipio. México, 2020.

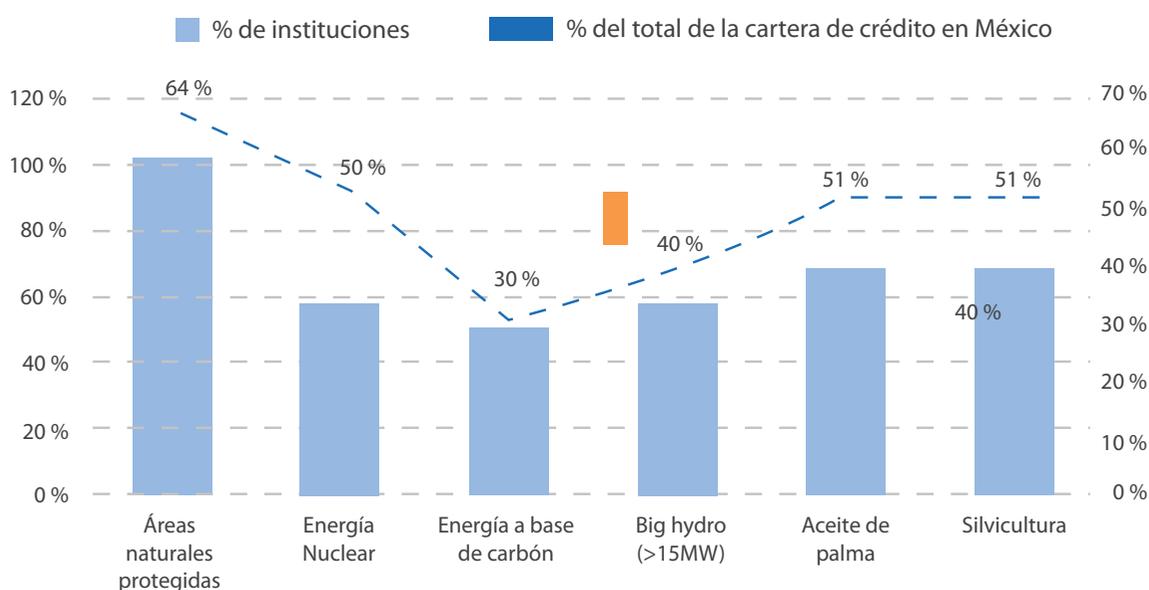


Fuente: CONEVAL, 2020

Sin embargo, los bancos con más cartera en sectores y regiones expuestos a inundaciones son los que tienen más capitalización y liquidez (Banxico, 2021).

Finalmente, las inversiones en las áreas naturales protegidas (que son el 10 % del territorio nacional) son las que poseen un porcentaje mayor en la cartera de crédito de México, tal como se muestra en la gráfica 5.3, lo que aumenta los riesgos ya mencionados del cambio climático en esas zonas.

Gráfica 5.4. Porcentaje de instituciones de crédito con una política para sectores sensibles

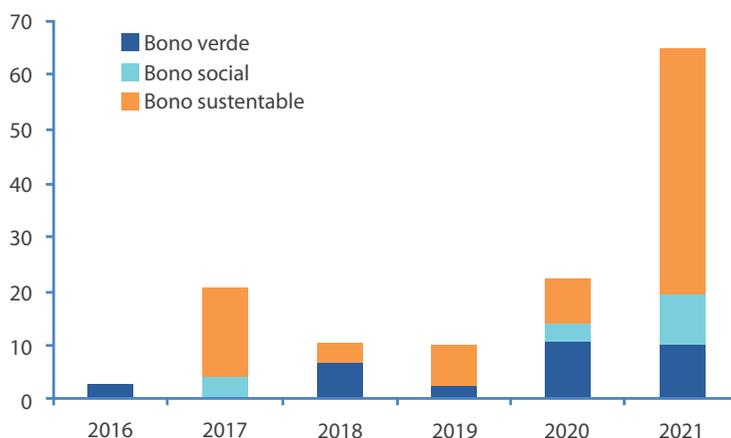


Fuente: Banxico, 2020.

A pesar de estas áreas de oportunidad en el sector financiero para implementar herramientas que fortalezcan la gestión de riesgos y el financiamiento de riesgos, así como la diversificación de cartera para atenderlos, este sector ha colocado un monto significativo en bonos sustentables que se presentan como esquemas financieros innovadores que permiten mitigar consecuencias del cambio climático, mediante acciones puntuales como la preservación, restauración o regeneración de ecosistemas.

En 2021, el sector privado emitió bonos sustentables con un plazo a vencimiento promedio de 7 años por 105.2 miles de millones de pesos (mmdp)²⁵, y tuvo un aumento significativo respecto a la colocación de los mismos bonos en años anteriores. Así se muestra en la gráfica 5.4.

Gráfica 5.5. Monto total emitido en bonos temáticos/etiquetados en México en miles de millones de pesos.



Cifras a diciembre de 2021.
Incluye las colocaciones realizadas en el mercado local por emisores de residencia mexicana.

Fuente: Banxico, 2021

Por último, se han realizado esfuerzos institucionales para enfrentar el financiamiento del sector financiero. Por ejemplo, se encuentra el Comité de Finanzas Sostenibles de Banxico que, además, tiene cuatro grupos de trabajo constituidos por los miembros del Comité y sus representantes. La mayoría pertenece al sector privado, como la Asociación de Bancos de México (ABM), la AMIS, la Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE), la Asociación Mexicana de Instituciones Bursátiles (AMIB), la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado (AMAI) y el Consejo Consultivo de Finanzas Verdes (CCFV)²⁶, que apoyan a dicho Comité en el ejercicio de sus funciones a través de la elaboración de análisis, evaluaciones, propuestas y recomendaciones en materia de finanzas sostenibles.

²⁵ *Ídem.*, pág. 113.

²⁶ Asociación de Bancos de México, Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, Asociación Mexicana de AFORES, Asociación mexicana de agencias de inteligencia de mercado y de opinión pública y el Consejo Consultivo de Finanzas Verdes.

El grupo de trabajo sobre las Divulgaciones Financieras relacionadas con el Clima (TCFD, por sus siglas en inglés), fue creado en 2015 a iniciativa del Financial Stability Board (FSB), con el objetivo de que empresas financieras y no financieras emitan recomendaciones sobre los riesgos relacionados con el cambio climático. Este grupo de trabajo, con base en las recomendaciones, facilita la toma de decisiones por parte de inversionistas, al esclarecer la exposición del sistema financiero ante el cambio climático. “En la actualidad, más de 2,600 empresas en 89 países con una capitalización de mercado de más de 25 mil millones de dólares y 110 reguladores o entidades de gobierno de todo el mundo coinciden en la conveniencia de adoptar el marco de referencia del TCFD”²⁷, y hay empresas mexicanas que han suscrito este acuerdo, como Banorte o BBVA México.

El Banco de México, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en México (PNUMA-México), desarrolla un marco de análisis para elaborar un análisis de escenarios que considere explícitamente el impacto de riesgos físicos y riesgos de transición, consolidando las primeras pruebas de estrés climático que se realizarán en México (Banxico, 2021). Estas pruebas permitirán “i) describir los fenómenos climáticos y su impacto en una métrica climática específica, ii) cuantificar el impacto de los cambios en la métrica climática sobre un indicador macroeconómico tradicional, iii) desglosar el impacto macroeconómico general sobre sectores y geografías, y iv) cuantificar el impacto combinado sobre las instituciones financieras”.

²⁷ Banxico (2021) “Reporte de Estabilidad Financiera”, pág. 112, en <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-el-sistema-financiero/%7B18265301-01FF-CE2A-F381-19BB9DCB1E4B%7D.pdf>

6. AVANCES Y LIMITACIONES DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE SEGUROS Y FINANCIAMIENTO DE RIESGOS

En este capítulo se presentarán los principales avances y áreas de oportunidad en materia de inclusión financiera de aseguramiento y financiamiento de riesgos, a manera de conclusiones del documento y tomando en cuenta los capítulos anteriores.

6.1 AVANCES Y LIMITACIONES EN INCLUSIÓN FINANCIERA DE SEGUROS

Como ya se comentó, la inclusión financiera es una herramienta que les permite a las personas fortalecer su resiliencia, considerando que es entendida como “el uso y acceso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada” (CNBV, 2020). Particularmente, la inclusión financiera de seguros es de vital importancia para aumentar la resiliencia de la población, ya que se trata de los productos financieros que permiten obtener esquemas de protección ante eventos inesperados, elevando —por consiguiente— la salud financiera de las personas.

En México, ha habido avances y limitaciones en este proceso. Uno de los avances es que México cuenta con un sistema financiero consolidado en términos de volumen de recursos y nivel de sofisticación. La industria aseguradora también posee la solvencia suficiente para enfrentar sus compromisos. El sector asegurador mexicano ha mostrado una dinámica de crecimiento sostenido, y las variaciones se corresponden con los fenómenos económicos que se presentan en la sociedad. Los datos de los últimos cuatro años en prima directa muestran un crecimiento sostenido de manera anual. Asimismo, en los últimos años se han lanzado al mercado agentes especializados que buscan aumentar la inclusividad en los productos de aseguramiento (como RedSol y/o Don Juan Seguros). De igual manera, ha crecido la presencia de empresas Insurtech, que utilizan canales innovadores y tecnológicos para atender a la población excluida.

El país cuenta con políticas públicas e instituciones que fomentan la inclusión financiera de la población, como la PNIF, el Consejo Nacional de Inclusión Financiera y el Comité de Educación Financiera, así como la regulación pertinente (como la LISF, la Ley del Mercado de Valores, la Ley Fintech, entre otras), la cual permite regular la oferta y la demanda de mejor manera, además de promover la realización de innovaciones, productos y esquemas mutualistas.

El país, mediante las dependencias correspondientes, genera datos relevantes que se presentan como un avance, puesto que permiten conocer el nivel de penetración de servicios financieros en el territorio, así como su desagregación por sexo y/o por región y tipo de localidad. Entre estos documentos de recopilación de datos relevantes, se encuentran los informes trimestrales de ahorro financiero y financiamiento de la CNBV y la ENIF, desarrollados desde 2012 por la CNBV y el INEGI. En la medición de la ENIF en 2020, se incorporó la medición sobre la penetración de servicios financieros en grupos prioritarios, entre los que se encuentran mujeres, habitantes de localidades rurales, población hablante de alguna lengua indígena y personas receptoras de programas sociales. Lo anterior permitió comenzar una discusión importante sobre la inclusividad en el sector financiero desde el ámbito público.

Finalmente, aunque se redujo la penetración de seguros entre 2019 y 2021, como consecuencia de una disminución en la adquisición de seguros de vida (siendo este el producto de aseguramiento más adquirido), la adquisición de otro tipo de seguros (de auto, de gastos médicos, etc.) ha permanecido estable en el tiempo (ver gráfica 4.6), logrando conservar un mercado consolidado sin variaciones.

No obstante, los niveles de inclusión financiera en el país siguen siendo bajos en comparación con otros países. En especial, los seguros son los segundos productos con menos penetración en la población, precedidos solamente por las cuentas de ahorro para el retiro. De hecho, México se situó debajo del promedio en el indicador de penetración de seguros (primas como porcentaje del PIB) en relación con otros países de América Latina y el Caribe, y la ENIF 2021 demostró que solamente el 21 % de la población adulta en México cuenta con algún tipo de seguro. La penetración es todavía menor en los grupos poblacionales que han sido tradicionalmente excluidos. Por ejemplo, los varones en localidades urbanas tienen mayor acceso a servicios

financieros que las mujeres en localidades rurales (31 % más), y que las personas hablantes de lenguas indígenas (35 % más).

Esto se puede explicar porque existen limitaciones o barreras para la inclusión financiera de aseguramiento de la población. Dichas limitaciones pueden emanar de la normatividad, de la demanda y/o de la oferta.

En particular, entre las limitaciones normativas, es importante considerar que no existe una regulación que contemple los seguros inclusivos como tales. Sin embargo, la normatividad considera productos de seguro dirigidos a segmentos poblacionales desatendidos y que se alinean con la definición de seguros inclusivos, como los productos de microseguros, seguros masivos, seguros básicos estandarizados, entre otros. Pese a ello, el sector privado de aseguramiento no desagrega datos correspondientes a los seguros inclusivos, seguros masivos y microseguros, por lo que su penetración es difícil de medir.

Además, la industria aseguradora afirma que la normatividad establece un alto costo de entrada para nuevos actores o para aquellas aseguradoras que decidan únicamente hacer una oferta de seguros inclusivos. Asimismo, se percibe que las exigencias de reservas para un nuevo producto son muy elevadas, incluso para los productos que aún no han sido lanzados al mercado. Esto puede limitar la posibilidad y el interés de las aseguradoras existentes por desarrollar e incorporar un nuevo producto (particularmente de seguros inclusivos).

En asuntos contractuales, el lenguaje jurídico es poco claro y la documentación contractual es extensa, lo que genera dudas y un entendimiento limitado del producto entre las personas aseguradas. Esto también es una restricción para la inclusividad de los seguros en las poblaciones subatendidas, ya que, para lograr alianzas que masifiquen los seguros, es necesario que esto sea operativamente factible y se les solicite —y provea— información sencilla a las personas beneficiarias.

En cuanto a las limitaciones de la demanda, el seguro es un producto distinto y más complejo de entender que otros productos financieros (como el ahorro o el crédito), ya que implica asumir que la persona está expuesta a determinados riesgos y que la

expectativa de quien se asegura es no tener que utilizar dicho producto, al pensar que esos riesgos no le van a afectar en lo personal, por lo que —en sí mismo— presenta mayores retos para su expansión en el mercado. Lo anterior genera en la población una percepción generalizada de que los productos de seguro son caros y no son activos a los que se les dé un uso.

Lo anterior, sumado a la estacionalidad e inestabilidad del ingreso de la población (altamente relacionado con la informalidad de la economía), se presenta como una limitación importante para la adquisición de seguros por parte de la población. De hecho, 32.5 % de la población adulta que nunca ha tenido un seguro afirma no haber contratado uno porque carece de dinero, de trabajo o porque sus ingresos son variables, y el 16.2 % afirma no haberlo hecho porque son muy caros (ENIF, 2021). Existen barreras de la demanda porque hay un desconocimiento de cómo se utilizan los seguros y/o no se ha ofrecido este tipo de productos; además, existe —en menor medida— desconfianza hacia las aseguradoras.

Las limitaciones de la oferta pueden ser tanto de la oferta del sector público, como del sector privado. Para el financiamiento de riesgos por parte del sector público, es importante considerar que, si bien el país es una de las quince economías más grandes del mundo, 42.9 % de la población se encuentra en situación de pobreza, 52.8 % en pobreza por ingresos y 67.8 % tiene alguna carencia social. Tras la pandemia de la COVID-19, hubo un aumento porcentual importante (12 %) en la población con carencia por acceso a los servicios de salud. En particular, la carencia social de acceso a la salud no ha sido atendida de forma completa por los esquemas públicos de afiliación a servicios de salud, aspecto que se vio exacerbado con la sustitución del modelo de Seguro Popular por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) en 2019. Esto es relevante si se considera que una gran cantidad de la población (28.2 %) no tiene acceso a servicios de salud, lo que aumenta su vulnerabilidad.

Asimismo, existe una alta concentración de la industria privada de aseguramiento, debido a que el 80 % de la participación del sector se concentra en 16 instituciones. Los principales canales de venta del sector de seguros son físicos, empezando por agentes (tanto personas físicas como personas morales), seguido de la venta en sucursales, lo que representa un costo medio alto, por las comisiones pagadas y

porque estas personas realizan varias actividades administrativas adicionales. Dicho costo implica que estos canales difícilmente se orienten a atender a segmentos desatendidos, dada la carga normativa y administrativa que deben desarrollar, lo que encarece la operación y, a su vez, genera una barrera para los seguros inclusivos.

También se observa que la industria aseguradora no ofrece flexibilidad en torno a las coberturas que brindan sus seguros a las personas aseguradas, con base en los riesgos que enfrentan en cada momento, y en su vida personal y laboral, por lo que sus primas tampoco son flexibles. Además, desde la visión de las personas aseguradas, existe una lentitud en el pago de siniestros.

Por último, y en materia de educación financiera, existe una limitación importante en la coordinación de esfuerzos por parte de los sectores público, privado y social. Actualmente, hay una ausencia importante de un programa estructurado y permanente de educación financiera de aseguramiento.

6.2 AVANCES Y LIMITACIONES EN FINANCIAMIENTO DE RIESGOS

Como ya se mencionó, el financiamiento de riesgos busca incrementar la capacidad de los gobiernos para enfrentar los impactos sociales, económicos y ambientales que traen consigo los desastres naturales.

Como consecuencia de su posición y composición física y geográfica, México está expuesto a una variedad de riesgos relacionados con los fenómenos o desastres naturales. En los últimos años, además de un aumento en la temperatura del nivel del mar, ha habido un aumento en eventos hidrometeorológicos de gran intensidad y frecuencia. Desde 1982, han sucedido más de 20 desastres naturales de gran magnitud en el país, los cuales han traído consigo pérdidas económicas por más de 2,800 millones de dólares y millones de pesos, y más de 600 pérdidas humanas anuales en promedio. Por ello, el financiamiento de riesgos, tanto público como privado, es esencial.

El presente apartado busca delimitar los avances y las limitaciones que han existido en México en la materia.

Los avances en financiamiento de riesgos del sector privado son limitados, si se considera que la mayoría recae principalmente en el sector financiero, que se encuentra cada vez más expuesto a los cambios en las condiciones del mercado, relacionados con el impacto climático y ambiental. Ante ello, las instituciones financieras emplean en la actualidad diferentes herramientas y metodologías a fin de apoyar la toma de decisiones en materia de gestión de riesgos, como el uso de listas de exclusión, listas de control de cumplimiento y cuestionarios, listas de evaluación de riesgos por sector, clasificación de la exposición de los créditos, análisis de escenarios, y otras estrategias de mitigación ante desastres naturales.

De igual modo, el sector ha identificado algunos riesgos de transición con objeto de lograr una economía más limpia, los cuales están asociados con una reducción en la capacidad de financiamiento y de repago de deuda del sector privado de algunas industrias; para ello, también ha desarrollado herramientas específicas de prevención.

Por último, este sector ha colocado un monto significativo en bonos sustentables, que se presentan como esquemas financieros innovadores al permitir mitigar consecuencias del cambio climático mediante acciones puntuales, como la preservación, restauración o regeneración de ecosistemas.

En cuanto al financiamiento público, desde 1996, el gobierno federal de México creó el FONDEN, que fue un primer avance en la materia, ya que —al ser un fideicomiso público— asignaba recursos (0.4 % del presupuesto federal anual) preventivos para atender desastres naturales, lo que daba certeza en todos los niveles de gobierno sobre la disponibilidad de recursos para dichos fines (FONDEN, 2012). Durante los años de operación del FONDEN, se evitó la problemática gubernamental de tener que reorientar recursos públicos asignados a otros fines con el propósito de atender este tipo de fenómenos. Dicho mecanismo, con procedimientos de actuación claros y transparentes, sentó las bases para el desarrollo de una cultura de administración y, sobre todo, de financiamiento público de los riesgos, y evolucionó hacia un sistema de protección integral. No obstante, el 27 de julio de 2021, se abrogó la norma que dio origen a la creación del FONDEN como fideicomiso público.

Con el objetivo de contar con una gestión del riesgo catastrófico agropecuario, de 2003 a 2019, el gobierno de México consolidó un modelo de aseguramiento público-privado llamado CADENA, cuya finalidad fue la prevención de riesgos, enfocada en pequeños/as y medianos/as productores/as. Dicho modelo tuvo como propósito enfrentar, de manera inmediata, cualquier desastre natural de naturaleza catastrófica que dañara cultivos, hatos o medios de producción. A partir del CADENA, se pudo generar un mecanismo que combinaba acciones federales y subnacionales, y que permitía permear la cultura de aseguramiento entre los/as pequeños/as productores/as. Además, tuvo la ventaja de disminuir la carga para las finanzas públicas (SADER, 2015). Sin embargo, el CADENA presentó en ocasiones procesos operativos poco ágiles, especialmente en el pago de indemnizaciones por siniestros, las cuales no se aplicaban de manera directa a los productores afectados y se canalizaban a través de entidades federativas, lo que podía retrasar la entrega. Este programa concluyó como tal en 2019 y se convirtió en un programa de AGROASEMEX, sin fondeo relevante.

Pese a su importancia, la desaparición del FONDEN y del CADENA no implicó que el gobierno federal dejara de contar con recursos para el financiamiento de riesgos. En la actualidad, se cuenta con otras herramientas financieras para administrar los riesgos que enfrentan tanto la infraestructura y los productos, como la población en general. De manera particular, el gobierno federal cuenta con un seguro de daños ocasionados por desastres naturales que ofrece cobertura hasta por \$5 mil millones de pesos, el cual se activa ante desastres naturales que superen un nivel mínimo de daños de \$275 millones de pesos y un acumulable de \$750 millones de pesos. Además, el gobierno federal cuenta con la cobertura de un seguro de daños ocasionados por desastres naturales por hasta \$5,000 millones de pesos. A través del Banco Mundial, el gobierno emitió un bono catastrófico de pérdidas derivadas de sismos y ciclones tropicales, que cubre los riesgos asociados a estos desastres naturales por un monto equivalente a \$485 millones de dólares y por un plazo de cuatro años. Los bonos fueron emitidos en cuatro clases diferentes para proveer cobertura contra sismos de diferentes magnitudes, así como contra ciclones tropicales provenientes del Atlántico y del Pacífico.

Por otro lado, la empresa paraestatal AGROASEMEX cubre otras brechas de financiamiento de riesgo mediante fondos públicos-privados, y brinda cobertura para la reconstrucción de viviendas en contextos de marginación en caso de desastres naturales, canalizando recursos a la población afectada, incluso si no cuenta con algún esquema de aseguramiento. AGROASEMEX también cubre brechas para atender riesgos especializados donde el mercado no cuenta con productos desarrollados, como para ciertas cadenas de valor agropecuarias. A pesar de lo anterior, el presupuesto asignado a esta dependencia no resulta suficiente para operar o realizar proyectos que permitan un verdadero financiamiento de riesgos.

En este contexto, el Sistema Nacional de Protección Civil, mecanismo de coordinación interinstitucional del gobierno federal que emite los lineamientos para la prevención y atención de protocolos que se deben seguir en casos de desastre, contó con un presupuesto de \$141.1 millones de pesos en el último Presupuesto de Egresos de la Federación.

Finalmente, en cuanto a los avances en la materia, todas las dependencias de la Administración Pública Federal utilizan los seguros como un mecanismo de transferencia de riesgos, dado que —por ley— tienen la obligación de asegurar su patrimonio por medio de seguros que contratan con empresas privadas y/o con AGROASEMEX.

Ahora bien, existen limitaciones en el financiamiento de riesgos. De entrada, no se encontró evidencia de que exista una cultura de prevención de riesgos en el sector privado en general en México. De igual manera, existe un bajo uso de mecanismos de seguro por parte del sector privado y la sociedad en general (como ya se comentó en el capítulo 4 y en el apartado anterior); por lo tanto, la carga financiera de responder ante desastres (naturales o no) se deja, principalmente, en manos del sector público, relegando los mecanismos privados de seguros, que pueden apoyar en una mejor y más amplia recuperación de la sociedad cuando ocurren estos desastres.

El sector financiero, donde recae principalmente el financiamiento de riesgos privado, tiene importantes áreas de oportunidad, sobre todo en utilizar las herramientas de gestión de riesgos descritas al inicio de este apartado y en la limitada diversificación que se tiene en la gestión de riesgos.

En cuanto a las limitaciones del sector público, existen tanto en el ámbito federal como en el subnacional. En el federal, la desaparición del FONDEN ha sido una limitación importante, pues actualmente no existe como tal un programa presupuestario que asigne recursos preventivos para la atención de desastres de cualquier tipo.

En caso de ocurrir un siniestro que conlleve un riesgo en la alimentación, pérdidas económicas de la población, de la industria, de los empleos, de la salud, o que implique requerir apoyos para la reconstrucción, la remoción de escombros, la aplicación de protocolos sanitarios, el traslado y destino final de todos los desechos, así como la rehabilitación de las vías de comunicación y las obras requeridas para retomar la normalidad, los mecanismos actuales (seguro de daños, bonos catastróficos y programa de AGROASEMEX) son insuficientes, ya que asignan recursos extraordinarios para la atención de desastres, y el recurso se considera escaso para atender las consecuencias de los desastres naturales. Asimismo, los sistemas actuales —a diferencia de los anteriores— no brindan claridad del mecanismo de operación y el alcance de sus coberturas hacia las personas en caso de siniestro.

Finalmente, por el lado subnacional, solo el 20 % de los municipios en el país dispone de atlas de riesgo, lo que dificulta la implementación de medidas preventivas ante desastres.

En este contexto, se concluye que uno de los grandes retos de **México es contar con instrumentos y productos financieros robustos que le permitan apoyar a la población a** enfrentar catástrofes naturales, de manera eficiente, a través de la transferencia de riesgos.

7. RECOMENDACIONES

Con base en el perfil de riesgo de México, en los panoramas de inclusión financiera de seguros y de financiamiento de riesgos en el país, y en los avances y limitaciones de ambas materias, el PNUD México —en este capítulo— emite recomendaciones específicas, con el objetivo principal de facilitar una mayor penetración de los seguros y de mejorar el financiamiento de riesgos en el país, lo que garantizaría —a la par— una mayor coordinación y colaboración entre participantes del sector.

No obstante, la principal recomendación consiste en que, tanto el sector público como el privado, necesitan trabajar en coordinación para generar instrumentos y productos financieros robustos, que le permitan apoyar a la población a enfrentar catástrofes naturales de modo eficiente mediante la transferencia de riesgos.

7.1 RECOMENDACIONES PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE SEGUROS

Las recomendaciones en materia de aseguramiento se dividen, en este apartado, en recomendaciones en materia normativa y en recomendaciones para la oferta. Se mantiene el orden de ideas expuestas a partir de la identificación de las barreras en el capítulo 4.

Recomendaciones normativas/ de política pública

Aun cuando existe un avance en la generación de información estadística en el ámbito nacional (como la ENIF o los informes trimestrales de la CNBV), se recomienda la existencia de un reporte regulatorio específico de seguros (por ejemplo, un informe trimestral en materia de aseguramiento), que refleje el posible esfuerzo de inclusión financiera, la oferta de productos con perspectiva de género, la ampliación de canales de distribución o corresponsalías que favorezcan la atención de zonas

desatendidas. Dicho reporte podría ser liderado por la CNSF y contar con el apoyo de la CNBV. Asimismo, se recomienda que la CNSF y la industria aseguradora pueda participar más activamente en la generación, el levantamiento y la sistematización de datos estadísticos, particularmente en el marco del a ENIF 2024. Lo anterior permitirá contar con un panorama más robusto sobre la cartera de las aseguradoras y de las acciones emprendidas en favor de la sostenibilidad. En este sentido, se podrían incorporar metas de crecimiento de aseguramiento por segmento de mercado, sobre todo en aquellos segmentos desatendidos en las políticas públicas correspondientes, y en especial en la PNIF. Por ejemplo, en los indicadores de los objetivos 1 y 6²⁸ de la PNIF 2020-2024, se podría agregar un indicador con alguna meta en temas de aseguramiento, ya que ahora solo se contemplan metas con cuentas de financiamiento y de ahorro y crédito popular, o en general, de tenencia de productos financieros.

También se recomienda que se les dé seguimiento, con la industria aseguradora, a las metas y acciones planteadas en la PNIF; en particular, a las que se enlistan a continuación:

- » 1.3.4: Impulsar regulación que fomente el uso de seguros masivos y microseguros que complementen la oferta actual.
- » 6.2.2: Incorporar el otorgamiento de microseguros, microcréditos y pensiones a la población vulnerable, mediante los programas sociales.
- » 6.2.3: Fomentar el acceso a cuentas y seguros en zonas altamente vulnerables a fenómenos hidrometeorológicos, geológicos, químicos o sanitarios, para facilitar la dispersión de recursos ante declaratorias de emergencias, desastres o contingencias climatológicas.

Estas metas y acciones vienen acompañadas de indicadores y metas puntuales a las que es necesario prestarles atención.

²⁸ El objetivo 1 se define como “Facilitar el acceso a productos y servicios financieros para personas y MIPYMES”, mientras que el 6 menciona: “Favorecer la inclusión financiera de personas en situación de vulnerabilidad, como mujeres, migrantes, personas adultas mayores, indígenas y población rural” (CONAIF, 2020).

Respecto de los servicios ofrecidos por las autoridades (por ejemplo, la CONDUSEF) con el fin de comparar la oferta de productos y seguros, no resultan suficientes para entender qué producto ofrece mejores condiciones, pues se recaba solo un número limitado de datos del contratante para establecer una comparación de determinados productos. Esta es un área de oportunidad para que las autoridades o las asociaciones gremiales (como la AMIS o Insurtech) generen comparadores de productos más efectivos, con la posibilidad de promover la obtención de ahorros importantes en la contratación de seguros más allá de los seguros de auto. Dado que las Insurtech cuentan con una mayor facilidad para establecer comunicación con los/as contratantes, se recomienda su involucramiento al proporcionar información que facilite la comprensión de los productos y al solicitar datos representativos para comprender la demanda de los seguros.

Sobre el sector público como promotor de la inclusión financiera de aseguramiento en la población, se sugiere explorar la posibilidad de crear un sistema de subsidios público-privados para atender a segmentos específicos que no estén atendidos, replicando el esquema de garantías de primeras pérdidas de financiamiento por parte de la banca de desarrollo. Se podrían generar programas o productos piloto para incrementar la inclusión en seguros, en los cuales participen los sectores público y privado. El primero podría hacerlo con subsidios y personas en campo (a través de AGROAESEMEX, SADER o la Secretaría de Bienestar, por ejemplo), y el segundo con la transferencia de conocimientos técnicos y el reaseguro de los riesgos suscritos. Se tendría que dotar de suficientes recursos presupuestarios a la dependencia correspondiente, a fin de que pueda operar los proyectos/programas.

Considerando también el aumento en la población sin acceso a servicios de salud (descrito en el capítulo 3), se recomienda analizar una posible complementariedad entre la cobertura de la seguridad social y la cobertura de los seguros de gastos médicos mayores. También se deberían revisar los sistemas públicos de cobertura en salud con el propósito de que sean suficientes para la población.

Tanto el gobierno federal como los gobiernos subnacionales pueden funcionar como un mecanismo de distribución de seguros inclusivos y de educación financiera, mediante los programas sociales gubernamentales dirigidos a la población vulnerable,

jóvenes, productores del sector agropecuario, adultos/as mayores, población indígena, entre otros. Al respecto, las mismas autoridades en la materia manifestaron que se necesita realizar un esfuerzo por vincular al sector seguros —la oferta de seguros básicos estandarizados, y microseguros— a programas públicos y sociales que, además de su mandato, puedan brindar protección a las personas beneficiarias.

Por otra parte, como ya se comentó en el capítulo 4, se identificó que una de las limitaciones para lograr atender a un mayor número de personas usuarias es la fiscalización de la obligatoriedad del uso de los seguros. Esta debe estar acompañada por el sector con un programa educativo, formal y a largo plazo, con indicadores de impacto que permitan revertir la desconfianza de la sociedad, en el sentido de que los seguros no cubren en su totalidad los daños. Se recomienda, mediante acuerdos de coordinación entre la federación y los estados, hacer exigible en los trámites de servicios de las diferentes dependencias, la presentación de los seguros obligatorios (vehículos en lo particular), por medio de la aplicación coercitiva y la fiscalización de la norma.

Asimismo, se sugiere la administración simplificada del grupo en la parte de emisión de certificados y la simplificación de la información requerida para identificar al asegurado, a fin de que los productos de aseguramiento despejen las dudas de las personas usuarias y generen un mejor entendimiento del producto.

Los requerimientos de identificación del cliente en pólizas tradicionales de bajo costo suelen encarecer el producto, y se convierten en una barrera de acceso. Los contratos y el cumplimiento de los estándares de revelación e identificación del cliente son un obstáculo que se podría reducir con la creación de productos que puedan tener expedientes simplificados según rangos en su prima y suma asegurada. Se puede tomar como referencia la experiencia de bancos e intermediarios financieros del sector popular respecto a las facilidades para abrir cuentas básicas de bajo costo y transaccionalidad, con un expediente simplificado para efectos de prevención de lavado de dinero. Lo anterior también permitiría que los agentes de seguros, que únicamente ofrezcan estos productos de bajo monto, pudieran someterse a una certificación simplificada.

Las autoridades financieras comparten la visión de que debería ser factible incluir a más segmentos que se beneficien de los productos de seguros, sin que lo anterior implique necesariamente que se tenga que modificar la legislación o normatividad. Sin embargo, algunos participantes de la industria consideran que existen áreas de oportunidad en la regulación. En este sentido, se recomienda integrar grupos de trabajo interinstitucionales, presididos por la CNSF, que cuenten con la participación de los diversos actores del sector, en asuntos de proporcionalidad normativa, innovación y simplificación administrativa, y también para definir la pertinencia de crear definiciones específicas de seguros inclusivos que permitan incentivar la creación de productos particulares para la población desatendida.

También la integración de algunas aseguradoras en grupos financieros provee un canal importante de colocación de seguros hipotecarios, de autos y de vida, por estar integrados como parte de los requerimientos crediticios, o realizar el aseguramiento de las empresas integrantes del grupo y relacionadas. Por ello, se podría explorar, en estos grupos de trabajo, la pertinencia de desarrollar una normativa que diferencie el nivel de capacitación de los proveedores de seguros inclusivos, como ha sucedido en algunos países latinoamericanos, como Costa Rica y Brasil (Federación Interamericana de Empresa de Seguros —FIDES—, 2020).

Recomendaciones para la oferta

Aun cuando la normativa permite ciertas innovaciones en los productos de aseguramiento, la industria es poco proclive a experimentar e innovar, ya que cuenta con un enfoque de seguidor de los cambios de instituciones ya implementados en el plano internacional y percibe altas exigencias de reservas y altos costos de entrada para nuevos productos innovadores o de seguros inclusivos. También debe considerarse que el sector asegurador tiende a buscar mayor rentabilidad con una menor exposición de riesgo y de costos; por lo tanto, se recomienda internalizar criterios de sostenibilidad y/o ambientales, sociales y de gobernanza (ASG), así como metodologías de innovación de manera gradual, en la dinámica de negocios de esta industria. Lo anterior podría, a su vez, generar beneficios, como facilitar el acceso al mercado y mejoras reputacionales.

Frente a la falta de flexibilidad en torno a las coberturas y primas de los seguros, que conlleva crear productos que pretenden ser aplicables para todos los segmentos de la población, se recomienda crear productos basados en las necesidades y en los contextos particulares de los diferentes grupos poblacionales de la sociedad mexicana. Para ello, se pueden realizar procesos de *design thinking*²⁹ y economía del comportamiento, centrados en las necesidades del segmento que se busca atender y del riesgo o riesgos que se busca cubrir. Se recomienda también utilizar metodologías cuantitativas y cualitativas (como encuestas o grupos focales) para probar y ajustar los prototipos hasta llegar al producto ideal; es decir, tener certeza de que responden a las necesidades locales y logran una identificación (o adopción) con el segmento que debe cubrirse.

Lo anterior podría reforzarse mejorando los canales de publicidad, comunicación y de atención a quejas por parte de la industria aseguradora. La publicidad que realizan las compañías podría dar explicación de los productos y promover sus beneficios, así como mostrar información de seguros objetiva, transparente y que precise costos. Los canales de atención a las personas usuarias pudieran ser más amigables, transparentes y eficientes, a fin de resolver con puntualidad las dudas o inquietudes de la clientela. Esto ayudaría a generar más confianza en el sector asegurador y una percepción de necesidad de productos de aseguramiento por parte de las personas usuarias.

Si se toma en cuenta que existen experiencias que en el ámbito internacional han sido muy eficientes al atender los segmentos excluidos del beneficio del seguro, a través de cooperativas y mutuales de seguros, se sugiere utilizar este mercado cooperativo como una opción para aumentar la inclusión; lo anterior, considerando también que las sociedades cooperativas de ahorro y crédito popular, y las sociedades financieras populares autorizadas por la CNBV, brindan servicios a más de 13.4 millones de personas y, a su vez, tienen impacto en un estimado de más de 29 millones de personas, sumando los grupos familiares de sus socios/as y clientes/as. Por eso, resulta estratégico impulsar alianzas entre el sector asegurador y estas instituciones financieras, lo que permitirá una expansión del mercado de seguros.

²⁹ Es un método para generar ideas innovadoras que centra su eficacia en entender y dar solución a las necesidades reales de los usuarios (Dinngo, 2022).

En particular, existe un área de oportunidad para ampliar la distribución de seguros contra daños, seguros agrícolas, seguros de gastos médicos, entre otros.

En este mismo sentido, se podría considerar que las sociedades cooperativas que pudieran estar interesadas analicen la posibilidad de crear una empresa específica de seguros, con visión cooperativista, con objeto de ofrecer directamente productos de seguros a socios/as. Esto, tomando en cuenta que la legislación que rige a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo ya les permite realizar inversiones en otras sociedades, siempre y cuando presenten servicios adicionales.

A pesar de que los y las agentes de seguros colocan la mayor cantidad de primas, los productos de seguros inclusivos no son atractivos para ellos y ellas debido a la baja comisión que se percibe y a los altos costos administrativos que se erogan para organizar y ofrecer este tipo de productos. Se recomienda entonces utilizar canales no tradicionales que son comúnmente utilizados por las personas usuarias para venta, colocación y seguimiento postventa. Por ejemplo, se podrían utilizar aplicaciones de mensajería instantánea para realizar la venta de los productos de aseguramiento o se pudiera ampliar la oferta de servicios digitales, principalmente hacia zonas urbanas y semiurbanas, aunado a esquemas educativos y promocionales vía Short Message Service (SMS) y las redes sociales. No obstante, las soluciones que se generen deben procurar un uso reducido de intercambio de datos que requiera hacer el cliente, a fin de no desmotivar su uso por el costo adicional que pudiera generar en el consumo de datos móviles.

Se sugiere utilizar la tecnología no solo para aumentar canales de difusión y venta, sino también para modernizar los sistemas de seguimiento, evaluación y operación de las aseguradoras, permitiéndoles disminuir costos para ellas y para sus usuarios/as. De ese modo, aumentaría la cobertura de los productos.

Por otro lado, se sabe que los/as agentes de seguros son los/as principales colocadores/as de seguros, cuestión que no cambiará en un corto o mediano plazo. En consecuencia, se puede promover la integración de grupos con interés en el seguro en la comunidad, colonia o barrio, a fin de que sea más conveniente en costo y tiempo invertido. Para ello, sería preferible que los/as agentes cuenten con cierto nivel de

liderazgo local y social, con la intención de generar mayor confianza. Adicionalmente, pueden recibir beneficios por buena experiencia siniestral y crecimiento del grupo, y deberán realizar labor de preselección de integrantes, con la finalidad de disminuir los riesgos; lo anterior, reforzado con capacitación a promotores en zonas rurales, donde se hablen lenguas indígenas, para facilitar el acceso en zonas alejadas. Se sugiere retomar buenas prácticas que en la actualidad existen en México, como la RedSol, que se dedica a vender microseguros en zonas rurales e indígenas a través de una red de cooperativas y organizaciones sociales, o Don Juan Seguros, empresa de venta de seguros masivos a población tradicionalmente excluida del sistema financiero. Estas pueden proveer un conocimiento técnico en términos de inclusividad para productos de aseguramiento.

Por último, considerando que hay una ausencia importante de un programa estructurado y permanente de educación financiera de aseguramiento por parte de todos los sectores (público, privado y social) del país, se recomienda crear un programa sectorial que pueda ser liderado por la AMIS, tal como sucede con los esfuerzos de educación financiera en el sector bancario, que son liderados por la ABM.

Los esfuerzos de educación financiera tendrían que contemplar, por un lado, elementos de economía o ciencias del comportamiento para realmente cambiar hábitos y comportamientos de las personas. La economía del comportamiento ha sido especialmente eficaz en lograr que las personas puedan sacrificar gratificaciones inmediatas para tener un bienestar a largo plazo, cuestión fundamental en materia de aseguramiento. Por otro lado, la oferta de educación financiera tendría que contemplar un lenguaje apto para la población objetivo. Para ello, se tendrían que utilizar metodologías que permitan comprender las necesidades, contextos y pensamientos de posibles usuarios/as de los servicios. Podrían realizarse grupos focales, entrevistas, encuestas u otras herramientas con pequeños/as productores/as rurales, mujeres, jóvenes, etc., a fin de entender sus necesidades y estructurar la oferta de educación financiera a ellas.

La inversión para ambos componentes es relevante, por lo que lo ideal es que se realice una suma de esfuerzos gubernamentales y sectoriales por medio de un grupo de trabajo específico en esta materia, y que se considere a la AMIS, a

la Asociación Insurtech, a la CNSF y a la SHCP, así como a algunas agencias de desarrollo, como el PNUD.

A fin de tener un impacto profundo en el largo plazo, se sugiere la integración de la educación financiera en los temarios de las escuelas, desde educación básica hasta la educación preparatoria y universitaria. De esta forma, la población estará mejor preparada para enfrentar la vida financiera en las distintas etapas de desarrollo personal, incluido el tema de gestión de riesgos y aseguramiento.

7.2 RECOMENDACIONES PARA EL FINANCIAMIENTO DE RIESGOS

Al igual que el capítulo 5, las recomendaciones sobre financiamiento de riesgos se dividen en recomendaciones para el sector público y recomendaciones para el sector privado.

Recomendaciones para el sector público

Considerando la extinción (o cancelación) del fideicomiso FONDEN en 2021, se sugiere retomar la conversación con la finalidad de crear un programa presupuestario permanente que tenga financiamiento recurrente y con procedimientos de actuación claros y transparentes que permitan seguir desarrollando una cultura de administración y, sobre todo, de financiamiento público de los riesgos, y evolucionar hacia un sistema de protección integral. También se podría considerar aumentar la cobertura de los bonos y los seguros paramétricos, a fin de que se tenga la capacidad suficiente para enfrentar los desastres naturales cuando sucedan.

Para ello, se recomienda la creación de grupos de trabajo interinstitucionales entre dependencias y niveles gubernamentales, así como con el sector privado y las agencias de desarrollo, con el fin de evaluar la mejor ruta crítica para lograr este objetivo.

En el marco de estos grupos interinstitucionales, se podrían también desarrollar perfiles de riesgo de los sectores que se ven más afectados por los desastres naturales, como carreteras, agua, vivienda, agricultura, etc. También se podrían emitir recomendaciones

puntuales para integrar el financiamiento de riesgos en las contribuciones determinadas en el ámbito nacional (NDC, por sus siglas en inglés).

Asimismo, se recomienda aumentar el financiamiento público que recibe el Sistema Nacional de Protección Civil, recordando que se trata del mecanismo de coordinación interinstitucional del gobierno federal que emite los lineamientos para prevenir y atender protocolos que se deben seguir en casos de desastre. Asimismo, se sugiere fortalecer al CENAPRED, a fin de que se pueda generar todavía más información en materia de gestión de riesgos, así como de instrumentación, capacitación y difusión a la población en las áreas expuestas a los peligros derivados de fenómenos naturales.

En materia agrícola, se recomienda retomar la idea de crear un programa gubernamental para la gestión del riesgo catastrófico agropecuario, con el objetivo de apoyar a pequeños/as productores/as agropecuarios, pesqueros y acuícolas en situación de vulnerabilidad para su reincorporación productiva ante desastres naturales; lo anterior, considerando que son los/as más afectados por catástrofes climáticas. Dicho programa gubernamental podría ir acompañado de la capacitación para pequeños/as productores/as en materia de prácticas agrícolas sostenibles e inteligentes que mitigan los riesgos y las consecuencias del cambio climático.

Se sugiere también fortalecer la operación de AGROASEMEX,³ agencia paraestatal que cubre otras brechas de financiamiento de riesgo mediante fondos públicos-privados. Lo anterior permitirá aumentar la cobertura para reconstruir viviendas en un contexto de marginación en caso de desastres, así como cubrir brechas para atender riesgos especializados en los que el mercado no tiene interés de generar productos.

En el ámbito subnacional, es recomendable que los gobiernos estatales y municipales dispongan de mecanismos financieros para la administración de riesgos; por ejemplo, se podría pensar en bonos o seguros catastróficos en el ámbito subnacional. Asimismo, se recomienda que el 100 % de los gobiernos municipales dispongan de un atlas de riesgo, a fin de facilitar la implementación de medidas preventivas ante desastres.

Recomendaciones para el sector privado

Si se considera que no existe una cultura de prevención de riesgos en el sector privado en general, se sugiere que el Sistema Nacional de Protección Civil y el CENAPRED puedan generar alianzas estratégicas o establecer canales de comunicación con empresas de todos los tamaños, haciendo hincapié en MIPYMES, con la finalidad de que estas puedan generar procedimientos de administración de riesgos.

Por otro lado, tomando en cuenta que el financiamiento de riesgos recae casi en su totalidad en el sector público, se sugiere que el sector privado pueda coadyuvar en la generación de un fideicomiso público-privado para enfrentar desastres naturales o tener un sistema de protección integral del país ante dichos desastres.

En particular, para el sector financiero (donde recae principalmente el financiamiento de riesgos privado), se sugiere que la mayoría de las instituciones financieras utilicen las herramientas de gestión de riesgos, como el uso de listas de exclusión, listas de control de cumplimiento y cuestionarios, listas de evaluación de riesgos por sector, clasificación de la exposición de los créditos, análisis de escenarios, y otras estrategias de mitigación ante desastres naturales. Lo anterior, considerando que menos del 50 % las utiliza actualmente.

Se sugiere también que las instituciones financieras puedan generar más información específica sobre riesgos climáticos y ambientales potenciales, considerando la complejidad de su naturaleza, así como incrementar la información sobre los riesgos de transición para lograr una economía más limpia. Dichos riesgos están asociados con una reducción en la capacidad de financiamiento y de repago de deuda del sector privado de algunas industrias.

Si se toma en cuenta que el porcentaje de cartera de crédito en los sectores y municipios más expuestos al fenómeno climático es mayor en los eventos de inundaciones y ondas cálidas, y que los intermediarios financieros con más cartera en sectores y municipios expuestos a ondas cálidas también son quienes otorgan más crédito en aquellos vulnerables a sequías y ciclones tropicales, se sugiere que las instituciones privadas trabajen o incidan en que los gobiernos municipales puedan crear sus atlas de riesgos, considerando medidas preventivas de mitigación de riesgos.

ANEXOS

ANEXO 1. INSTITUCIONES FINANCIERAS ENTREVISTAS (CUADRO)

Sector gubernamental	Autoridades financieras	1. Unidad de Seguros Pensiones y Seguridad Social (USPSS) de la SHCP
		2. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)
		3. Banco de México (BANXICO)
		4. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)
	Aseguradora gubernamental	5. Aseguradora Agropecuaria y de Bienes Patrimoniales del Gobierno Federal (AGROASEMEX)
Sector asegurador	Asociaciones gremiales	6. Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS)
		7. Asociación Insurtech México (AIM)
	Instituciones de seguros	8. AXA Seguros
		9. Mapfre Economics
		10. MetLife México
Agente de seguros	11. Grupo SEP	

ANEXO 2. COMPOSICIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO EN MÉXICO

Sector bancario	Banca múltiple o comercial	Capta los recursos dispersos en la economía, los conjunta en ahorro y canaliza en forma de financiamiento (créditos) hacia individuos o empresas para generar valor agregado en la economía (CNBV, 2016e)
	Banca de desarrollo y entidades financieras de fomento	Conformada por 9 entidades ³⁰ de la Administración Pública Federal (APF), que tienen como principal objetivo facilitar el acceso al ahorro y el financiamiento a personas físicas y morales (CNBV, 2014a). Es uno de los principales vehículos del Estado para promover el crecimiento económico y el bienestar social, y apoya con financiamiento la creación y expansión de empresas productivas, con especial énfasis en áreas y sectores prioritarios para el desarrollo nacional, como la infraestructura (obra pública), el comercio exterior y la vivienda, además de las pequeñas y medianas empresas y el sector primario.
Sector de seguros y fianzas		Este sector está constituido por las Instituciones de seguros y fianzas, sociedades mutualistas de seguros, fondos de aseguramiento agropecuario, agentes de seguros y fianzas, <i>brokers</i> de seguros y fianzas, reaseguradores y consorcios de seguros. Su función consiste en el financiamiento de riesgos públicos y privados.
Mercados financieros	Mercado de valores	Canaliza el ahorro y la inversión, permitiendo a empresas y a otras entidades, como las gubernamentales, acceder a fuentes de financiamiento no bancario a precios competitivos (CNBV, 2016b).
	Mercado de derivados	Se conforma de instrumentos financieros, cuya principal característica es que su precio varía dependiendo del precio de otro bien subyacente o de referencia, así como de casas de bolsa, que son sociedades anónimas dedicadas a la intermediación con valores ³¹ (CNBV, 2014b).
	Fondos de inversión	Entidades que concentran el dinero de muchos inversionistas para invertir en una amplia gama de instrumentos financieros (CNBV, 2016f).

³⁰ Dichas entidades son: Nacional Financiera (NAFIN), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Banco Nacional del Comercio Exterior (BANCOMEXT), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Banco del Bienestar, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJÉRCITO), Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR).

³¹ De acuerdo con la Ley del Mercado de Valores, se entiende por *valores*, las acciones, partes sociales, obligaciones, bonos, títulos opcionales, certificados, pagarés, letras de cambio y demás títulos de crédito, nominados o innominados, inscritos o no en el Registro, susceptibles de circular en los mercados de valores a que se refiere esta Ley, que se emitan en serie o en masa y representen el capital social de una persona moral, una parte alícuota de un bien o la participación en un crédito colectivo o cualquier derecho de crédito individual, en los términos de las leyes nacionales o extranjeras aplicables (DOF, 2005, pág. 5).

Intermediarios auxiliares de crédito e intermediarios no bancarios	Sector de ahorro y crédito popular y cooperativo	Integrado por sociedades financieras cooperativas (sin fines de lucro) y anónimas (lucrativas) que atienden la demanda de servicios de ahorro y crédito de poblaciones y comunidades no atendidas generalmente por la banca tradicional (CNBV, 2016d).
	Sociedades financieras de objeto múltiple	Son sociedades anónimas cuyo objeto principal es la realización de una o más de las actividades de otorgamiento de crédito, arrendamiento financiero, y factoraje financiero (CNBV, 2015a).
	Uniones de crédito	Facilitan a sus socios el acceso al crédito y a la inversión en condiciones más favorables. Este sector se ha destacado por la prestación de sus servicios financieros principalmente para el apoyo del ramo agropecuario (CNBV, 2015b).
	Casas de cambio	Actividades de venta, compra y cambio de divisas, así como los almacenes generales de depósito, que se resumen como entidades dedicadas al almacenamiento de bienes o mercancías bajo su custodia, amparados por certificados de depósito (CNBV, 2016a)
Instituciones de tecnología financiera	De fondos de pago electrónico	Llevan a cabo servicios de administración, redención y transmisión de fondos de pago electrónicos.
	De financiamiento colectivo	Desarrollan y operan plataformas que permiten poner en contacto a personas del público en general, con el fin de que entre ellas se otorguen financiamientos, a través de cualquier medio de comunicación electrónica o digital.
	Modelos de negocios (<i>sandbox</i>)	Permiten que cualquier sociedad mexicana o cualquier entidad financiera pueda solicitar una autorización temporal para operar servicios financieros usando medios tecnológicos y otros modelos innovadores que no existan en el mercado. Las sociedades autorizadas como modelos novedosos se encuentran posibilitadas para operar de forma condicionada durante un plazo limitado (máximo dos años para empresas y un año para entidades financieras, en ambos casos con posibilidad de una prórroga) (CNBV, 2018).
Participantes en redes de medios de disposición	En este rubro se consideran a todas las personas que, de manera habitual, presten servicios relacionados con las redes de medios de disposición ³² , de conformidad con las disposiciones de carácter general aplicables (CNBV, 2016c).	
AFORES y SIFORES	Compuestas por instituciones encargadas de llevar la administración de las sociedades de inversión de fondos para el retiro de los trabajadores.	

³² De acuerdo con las Disposiciones Generales Aplicables a las Redes de Medios de Disposición (Agregadores de Pago), las Redes de Medios de Disposición o Redes de Pago son la serie de acuerdos, protocolos, instrumentos, interfaces, procedimientos, reglas, programas, sistemas, infraestructura y demás elementos relacionados con el uso de Medios de Disposición, como las tarjetas de débito y de crédito, los cheques y las transferencias de fondos electrónicos (EFT). (DOF, 2014, pág. 1).

ANEXO 3. NÚMERO DE PÓLIZAS DE VIDA POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD	2018	2019	2020	2021
Aguascalientes	475,696	384,930	450,429	452,775
Baja California	792,255	793,707	947,688	860,598
Baja California Sur	180,948	228,764	275,862	216,706
Campeche	224,207	216,353	235,415	229,057
Chiapas	680,979	3,212,866	2,435,829	2,450,111
Chihuahua	1,226,679	307,465	348,781	427,524
Coahuila	2,017,816	700,119	666,489	831,250
Colima	328,898	1,152,878	1,446,656	1,046,813
Ciudad de México	41,799,501	40,685,123	40,224,071	32,767,474
Durango	2,916,416	2,752,559	2,932,220	3,089,728
Estado de México	3,129,633	1,788,379	1,516,599	1,512,783
Guanajuato	1,752,434	413,572	421,206	459,352
Guerrero	483,505	649,655	532,182	598,257
Hidalgo	594,369	2,576,625	3,757,661	2,961,635
Jalisco	2,378,725	3,077,959	4,053,877	3,735,116
Michoacán	2,151,794	2,229,393	2,190,966	2,074,853
Morelos	430,037	428,563	487,236	557,470
Nayarit	330,004	300,514	344,155	323,427
Nuevo León	7,305,052	6,176,630	6,877,878	6,909,333
Oaxaca	552,379	508,836	637,896	571,460
Puebla	1,266,554	1,090,497	1,111,001	1,052,463
Querétaro	961,323	956,293	1,152,470	1,127,033
Quintana Roo	357,497	465,223	486,553	419,366
San Luis Potosí	680,423	770,226	833,066	774,972

ENTIDAD	2018	2019	2020	2021
Sinaloa	3,474,680	1,034,919	1,330,276	6,927,386
Sonora	689,054	852,295	965,536	826,743
Tabasco	490,591	555,195	629,087	501,355
Tamaulipas	771,042	896,838	1,028,265	959,554
Tlaxcala	229,673	234,601	247,209	263,009
Veracruz	1,393,098	1,644,260	1,698,590	1,525,525
Yucatán	445,642	485,092	498,542	542,892
Zacatecas	271,408	324,054	426,910	304,758
Totales	80,782,312	77,896,402	81,192,621	77,302,799

Fuente: Elaboración propia con información de la CNSF, 2021.

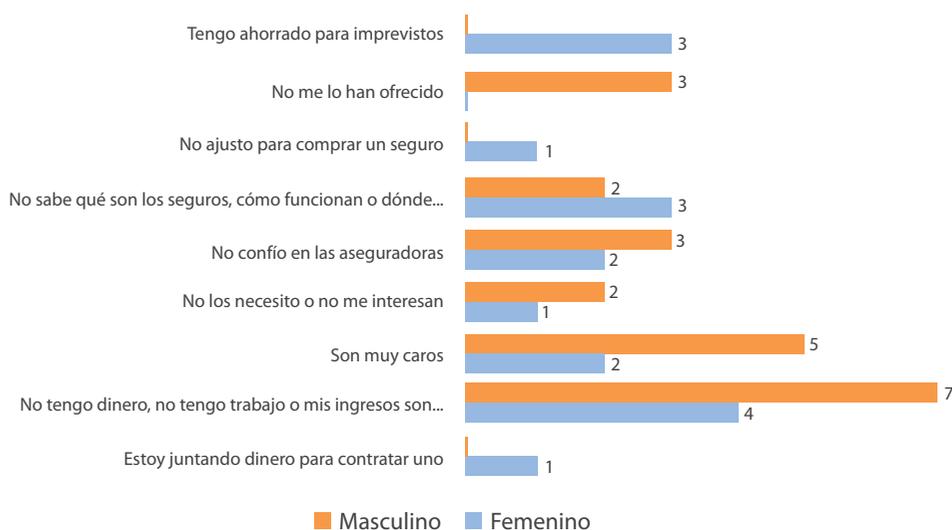
ANEXO 4. RAZONES POR LAS QUE LAS PERSONAS NO CONTRATAN SEGURO (SEGÚN ASEGURADORAS Y PERSONAS ENCUESTADAS)

Razones por las que las personas no contratan un seguro, según las aseguradoras. Número de menciones



Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022a.

Principal razón por la que no se ha contratado un seguro, según las personas usuarias de servicios financieros encuestadas (número de menciones por género)



Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022b.

ANEXO 5. RAZONES POR LAS CUALES LAS PERSONAS NO RENUEVAN UN SEGURO (ASEGURADORAS)

Razones por las que las personas no renuevan un seguro (número de menciones)



Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022a.

ANEXO 6. DIMENSIÓN DE CANALES DE DISTRIBUCIÓN (ASEGURADORAS Y PERSONAS ENCUESTADAS)

Variables de la dimensión de canales de distribución para microseguros / seguros masivos / seguros inclusivos (número de menciones)

	Comercialización	Recaudo de primas	Pago de siniestros	Documentos
Intermediarios financieros	3	2	2	2
Internet	3	3	2	4
Venta directa	2	0	2	3
Agentes de seguros	2	2	2	3
Cooperativas	1	0	0	1
Redes operadoras móviles	1	1	1	1
Tienda comercial / departamental	1	0	0	0
APP móvil	1	1	2	2
Tienda minorista	0	0	0	0
Corresponsales	0	0	0	0
Mensaje de texto	0	0	0	0
Otro	1	1	2	1

Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022a.

Canales de distribución habilitados para la comercialización de seguros (número de menciones)



Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022a.

Canales de distribución habilitados para cobrar primas de seguros (número de menciones)



Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022a.

Canales de distribución habilitados para el pago de siniestros de los seguros (número de menciones)



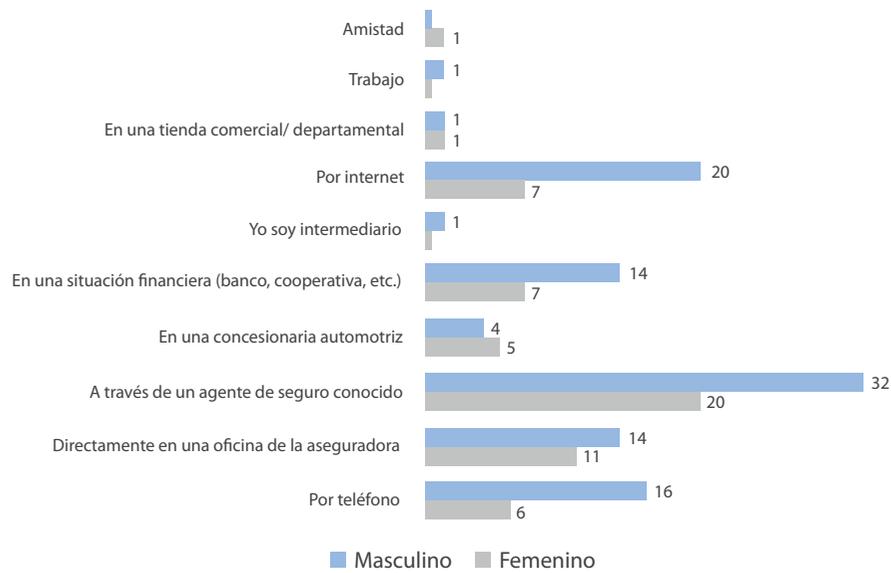
Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022a.

Canales de distribución habilitados para recaudo y recepción de documentación de los seguros (número de menciones)



Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022a.

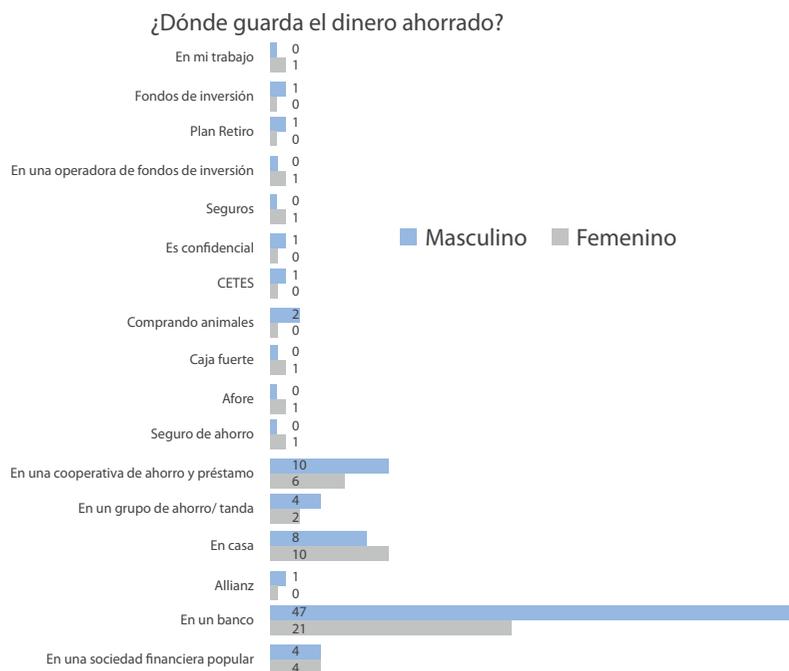
En caso de sí haber contratado un seguro ¿por qué medio lo contrató? (número de menciones por género), según encuesta de usuarios/as a servicios financieros



Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022b.

ANEXO 7. DESTINO DEL AHORRO (PERSONAS ENCUESTADAS)

Destino del ahorro (número de personas por categoría)

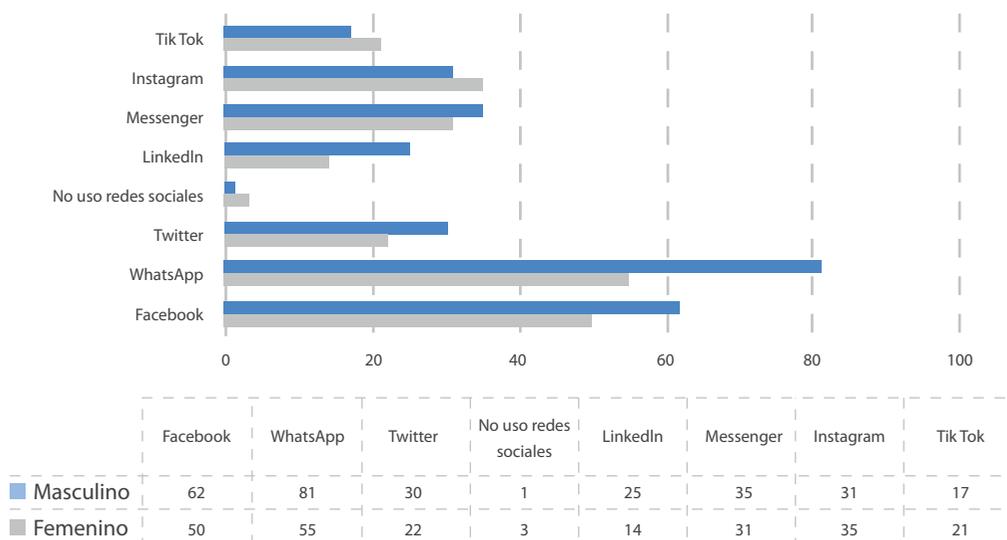


Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022b.

ANEXO 8. PERSONAS QUE UTILIZAN REDES SOCIALES REGULARMENTE (PERSONAS ENCUESTADAS)

Redes sociales que usan regularmente (porcentaje)

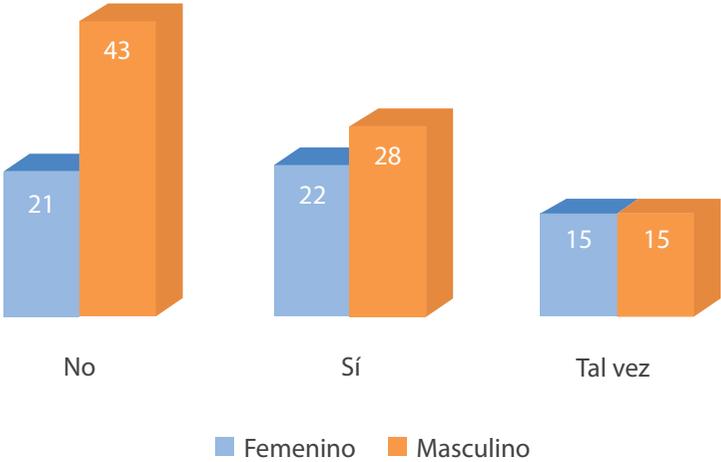
¿Qué redes sociales usa regularmente?



Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022b.

ANEXO 9. PERSONAS QUE CONTRATARÍAN SEGURO POR REDES SOCIALES (PERSONAS ENCUESTADAS)

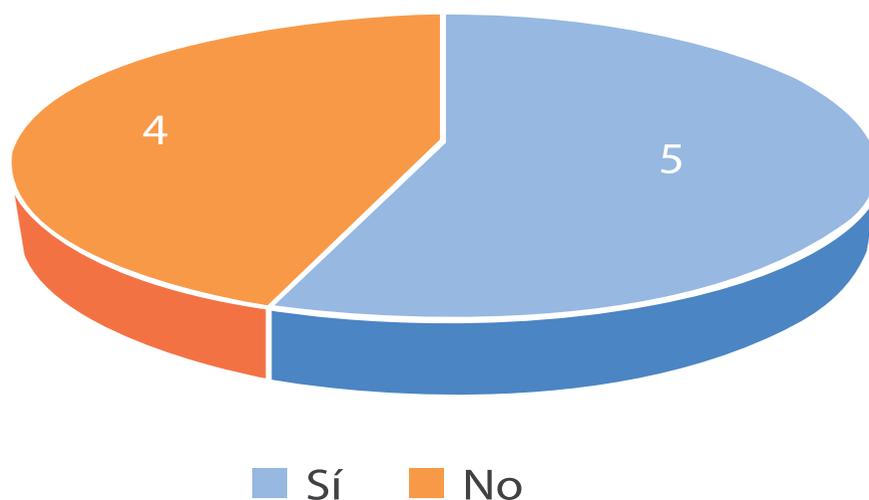
¿Contrataría un seguro por redes sociales o plataformas digitales? (número de personas por género)



Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022b.

ANEXO 10. COMPAÑÍAS CON OFERTA DE MICROSEGUROS / SEGUROS MASIVOS / SEGUROS INCLUSIVOS (ASEGURADORAS)

¿La compañía cuenta con oferta de productos de microseguros / seguros masivos / seguros inclusivos. Número de respuestas

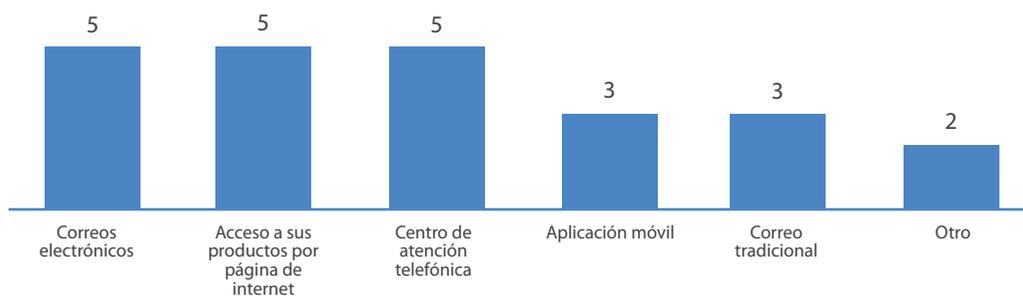


Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022a.

ANEXO 11. HERRAMIENTAS PARA INFORMAR SOBRE PRODUCTOS (ASEGURADORAS)

Herramientas que proveen las aseguradoras para informar sobre los productos que adquieren sus asegurados/as (número de menciones)

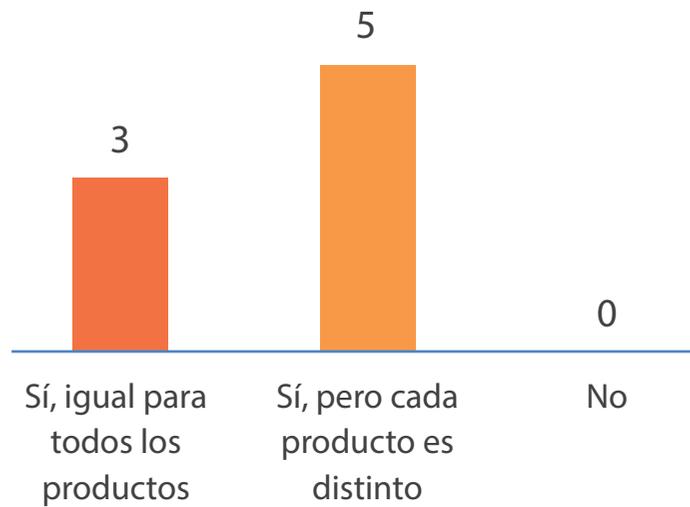
¿Qué herramientas provee a sus asegurados/as para que puedan estar informados sobre los productos que adquieren?



Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022a.

ANEXO 12. MECANISMOS ESTANDARIZADOS PARA PREGUNTAS, QUEJAS Y RECLAMOS (ASEGURADORAS)

¿Cuenta con un mecanismo estandarizado para solucionar las preguntas, quejas o reclamos del/a asegurado/a? (número de respuestas)



Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, 2022a.

ANEXO 13. PROGRAMAS AGROAESEMEX

Dependencia	Descripción del Programa presupuestal	Año	Propósito	Componentes
Agroasemex, S.A.	Programa de aseguramiento agropecuario	2020	Los productores protegen su producción agropecuaria ante alguna eventualidad climatológica.	Apoyo monetario para la gestión de los fondos de aseguramiento y sus organismos integradores ejercido. Subsidios al costo de la prima de seguros comerciales agropecuarios ejercidos. Subsidio al costo de la prima de seguros agropecuarios catastróficos ejercidos.
Agroasemex, S.A.	Seguro y reaseguro agropecuario	2020	Los clientes adquieren las coberturas de seguro de tipo comercial y catastrófico que les permite administrar sus riesgos, potenciando sus recursos para enfrentar eventos climatológicos extremos.	Los clientes adquieren productos de reaseguro comercial y catastrófico para atender los riesgos a los que está expuesta su actividad.

Fuente: Elaboración propia con base en información extraída en Avance de indicadores
(Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2023)

BIBLIOGRAFÍA/REFERENCIAS

- AMIS. (2022). *Vida*, en <https://sitio.amis.com.mx/vida/#1613105504194-e5ef6e6f-a7ee>
- AMIS. (2023). *AMIS - Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros*. <https://sitio.amis.com.mx/>
- ASF. (2020). *Estudio número 1522-GB, la Agenda internacional y las acciones de México ante el cambio climático*, en https://www.asf.gob.mx/uploads/6485_Centro_de_Estudios_de_la_ASF/ESTUDIO_CAMBIO_CLIMATICO_PUBLICADO.pdf y https://www.asf.gob.mx/uploads/6485_Centro_de_Estudios_de_la_ASF/infografia_1522_GB.pdf
- Banco Mundial. (2022). *México: panorama general*, en <https://www.bancomundial.org/es/country/mexico/overview>
- Bankable Frontier Associates. (2019). *FINNSALUD Trazando la ruta de la salud financiera en México*. https://bfraglobal.com/wp-content/uploads/2020/06/FS_Roundtable_1_Agosto_2019.pdf
- Banxico. (2020). *Riesgos y oportunidades climáticas y ambientales del sistema financiero de México. Del diagnóstico a la acción*. <https://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/d/%7B828DDC4B-D078-157F-8486-141F3103FA87%7D.pdf>
- Banxico. (2021). *Reporte de estabilidad financiera: diciembre 2021*. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-el-sistema-financiero/%7B18265301-01FF-CE2A-F381-19BB9DCB1E4B%7D.pdf>
- Bárceñas, A. (2022). *Crean Mipymes 65% de los nuevos empleos*. *El Financiero*, en <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/2022/01/17/crean-mipymes-65-de-los-nuevos-empleos/>
- CEDRSSA. (2020a). *La agricultura y su relación con la pobreza en México*. http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/17Agricultura_pobreza.pdf
- CEDRSSA. (2020b). *Investigación: Instrumentos de cobertura de riesgo en el sector agropecuario*. http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/14Instrumentos_cobertura_riesgo.pdf

- CENAPRED. (2022). *Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México; Resumen ejecutivo 2021*. Centro Nacional de Prevención de Desastres, Coordinación de Políticas Públicas para la Prevención de Desastres, Subdirección de Estudios Económicos y Sociales. Octubre 2022. <https://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/487-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2021.PDF>
- CENAPRED (2018) *Impacto social y económico de los desastres en México desde 1980*. <https://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/318-INFOGRAFADESASTRESENMEXICO-IMPACTOSOCIALYECONMICO.PDF>
- CNBV. (2018). *Política Nacional de Inclusión Financiera*, en <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/politica-nacional-de-inclusion-financiera-43631#:~:text=La%20Pol%C3%ADtica%20establece%20que%20el,financiero%20en%20el%20a%C3%B1o%202024>
- CNBV. (2020). *Inclusión financiera*. <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/inclusion-financiera-25319>
- CNBV. (2022). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021: Reporte de resultados*. https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Reporte_Resultados_ENIF_2021.pdf
- CNBV. (s.f.). *Consejo Nacional de Inclusión Financiera*, en <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Paginas/Consejo-Nacional-de-IF.aspx>
- CNSF. (2018). *¿Qué hacemos?*, en <https://www.gob.mx/cnsf/que-hacemos>
- CONABIO. (2020). México megadiverso. Biodiversidad Mexicana, en <https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/quees>
- CONAIF. (2020). *Política Nacional de Inclusión Financiera*, en <https://www.pnif.mx/pnif/>
- CONEVAL. (s.f.) *Medición multidimensional de la pobreza en México_ un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales*. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>
- DOF. (2015). *Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISF.pdf>
- DOF. (2021). *Acuerdo por el que se abroga el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales*, en <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5624889>

- DOF. (2022). *Circular Única de Seguros y Fianzas*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/692538/Circular__nica_de_Seguros_y_Fianzas_compulsada_sin_Anexos__11-ene-2022_.pdf
- Endeavor (2019) *Insurtech Landscape in Mexico*. https://www.endeavor.org.mx/articulos_data_lab/insurtech-en-mexico/The-InsurTech-Landscape-in-Mexico-Endeavor-Whitepaper.pdf
- ENOE. (2019). *Relación entre población ocupada y población de 15 años o más, 2019 Segundo Trimestre*. Atlas de Género del INEGI, en http://gaia.inegi.org.mx/atlas_genero/
- FAO. (2013). *La resiliencia de los medios de vida. Reducción del riesgo de desastres para la seguridad alimentaria y nutricional*. <https://www.fao.org/3/i3270s/i3270s.pdf>
- FAO. (2021). *The impact of disasters and crises on agriculture and food security*. <https://www.fao.org/3/cb3673en/cb3673en.pdf>
- Fareed, F., Gabriel, M., Lenain, P., y Reynaud, J. (27 de September de 2017). *Financial Inclusion and Women Entrepreneurship: Evidence from Mexico*, en https://www.oecd-ilibrary.org/economics/financial-inclusion-and-women-entrepreneurship_2fbd0f35-en
- FONDEN. (2012). *Fondo de desastres naturales de México: Una reseña*. http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Almacen/fonden_resumen_ejecutivo.pdf
- Gaceta Económica. (2021). *Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León y Jalisco aportaron más del 40% del PIB nacional en 2020*, en [https://www.gob.mx/shcp/gacetaeconomica/articulos/ciudad-de-mexico-estado-de-mexico-nuevo-leon-y-jalisco-aportaron-mas-del-40-del-pib-nacional-en-2020#:~:text=En%202020%2C%2012%20entidades%20federativas,3.6\)%2C%20Puebla%20\(3.2%25](https://www.gob.mx/shcp/gacetaeconomica/articulos/ciudad-de-mexico-estado-de-mexico-nuevo-leon-y-jalisco-aportaron-mas-del-40-del-pib-nacional-en-2020#:~:text=En%202020%2C%2012%20entidades%20federativas,3.6)%2C%20Puebla%20(3.2%25)
- Gobierno Federal. (2020). *Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León y Jalisco aportaron más del 40% del PIB nacional en 2020*, en [https://www.gob.mx/shcp/gacetaeconomica/articulos/ciudad-de-mexico-estado-de-mexico-nuevo-leon-y-jalisco-aportaron-mas-del-40-del-pib-nacional-en-2020#:~:text=En%202020%2C%2012%20entidades%20federativas,3.6\)%2C%20Puebla%20\(3.2%25](https://www.gob.mx/shcp/gacetaeconomica/articulos/ciudad-de-mexico-estado-de-mexico-nuevo-leon-y-jalisco-aportaron-mas-del-40-del-pib-nacional-en-2020#:~:text=En%202020%2C%2012%20entidades%20federativas,3.6)%2C%20Puebla%20(3.2%25)
- Hernández, E. (2021). *Por extinción de los fondos de desastres naturales, transfieren 26 mil mdp a Hacienda*. Forbes México, en <https://www.forbes.com.mx/por-extincion-de-los-fondos-de-desastres-naturales-transfieren-26-5-mil-mdp-a-hacienda/>

- IAIS. (2015.) *Issues paper on conduct of business in inclusive insurance*. <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/151111-Issues-Paper-Conduct-of-Business-in-Inclusive-Insurance.pdf>
- IMSS. (s.f.). *Conoce al IMSS*, en <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss>
- INEGI. (s.f.). *Relieve de los Estado Unidos Mexicanos*. https://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/nacional/relieve/nalrel_col_n.pdf
- INEGI. (2021a). *El INEGI presenta el segundo conjunto de resultados del estudio sobre la demografía de los negocios 2020*. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/EDN2020.pdf>
- INEGI. (2021b). *En México somos 126 014 024 habitantes: censo de población y vivienda 2020*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf
- INEGI. (2022a). *Datos de la Medición de la Economía Informal*, en <https://www.inegi.org.mx/temas/pibmed/>
- INEGI. (2022b). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Primer trimestre de 2022*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/enoeent/enoe_ie2022_05.pdf
- INEGI. (2022c). *Producto Interno Bruto*, en <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>
- INEGI. (2020). *El INEGI presenta resultados de la segunda edición del ECOVID-IE y del estudio sobre la demografía de los negocios 2020*. https://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ECOVID-IE_DEMOGNEG.pdf
- IRFF. (2021). *UNDP Insurance & Risk Finance Facility*, en <https://irff.undp.org/>
- MAPFRE. (2022). *Solvencia II*, en <https://www.fundacionmapfre.org/publicaciones/diccionario-mapfre-seguros/solvencia-ii/>
- México Evalúa. (2021). *Fondo contra desastres: una política más que viaja al pasado*, en <https://www.mexicoevalua.org/fondo-contra-desastres-una-politica-mas-que-viaja-al-pasado/>
- Minzoni, A. (2005). *Siglo y medio de supervisión del seguro en México*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/74251/Siglo_y_medio_de_supervision_del_seguro_en_mexico.pdf
- OIT. (s.f.). *Hechos concretos sobre la seguridad social*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

- PNIF. (s.f.). *El Comité de Educación Financiera*, en [https://www.pnif.mx/acerca/#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20de%20Educaci%C3%B3n%20Financiera%20\(CEF\)%20tiene%20como%20objetivo%20ser,la%20duplicidad%20de%20esfuerzos%20y](https://www.pnif.mx/acerca/#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20de%20Educaci%C3%B3n%20Financiera%20(CEF)%20tiene%20como%20objetivo%20ser,la%20duplicidad%20de%20esfuerzos%20y)
- PNUD. (2021). *Marco de cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2020-2025*, en <https://mexico.un.org/es/160094-marco-de-cooperacion-de-las-naciones-unidas-para-el-desarrollo-sostenible-2020-2025>
- PNUD. (2022a). [Datos en bruto sin publicar sobre la encuesta dirigida a aseguradoras].
- PNUD. (2022b). [Datos en bruto sin publicar sobre la encuesta dirigida a usuarios/as finales].
- Presidencia de la República. (2022). *Creación de empleos alcanza récord histórico en febrero de 2022*, en <https://presidente.gob.mx/creacion-de-empleos-alcanza-record-historico-en-febrero-de-2022-vamos-bien-afirma-presidente/>
- Ramírez, L. (2017). *El Seguro Agrícola y de Animales en México*. SHCP. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/293683/165._El_Seguro_Agricola_y_de_Animales_en_Mexico.pdf
- Rodríguez, J. (2018). *Riesgo de desastres en México: eventos hidrometeorológicos y climáticos*. IMTA. https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros_html/desastres-mexico/Libro-Riesgo-desastres-en-Mexico.pdf
- Roldan, N. (2022). *En dos décadas, desastres naturales en México dejaron más de 10 mil muertos y pérdidas por 576 mil mdp*. Animal Político, en <https://www.animalpolitico.com/2022/04/desastres-naturales-mexico-10-mil-muertos-perdidas-economicas/>
- SADER. (2015). *CADENA, atención oportuna ante desastres naturales*, en <https://www.gob.mx/agricultura/es/articulos/cadena-atencion-oportuna-ante-desastres-naturales?tab>
- Servicio Geológico Mexicano. (2017). *Sismología de México*, en <https://www.sgm.gob.mx/Web/MuseoVirtual/Riesgos-geologicos/Sismologia-de-Mexico.html>
- SHCP. (2015). *Estructura del Sistema Financiero Mexicano*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23187/Estructura_del_Sistema_Financiero_Mexicano_2015.pdf
- SHCP. (2020). *Gobierno de México y Banco Mundial emiten bonos catastróficos*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/540194/Comunicado_018.pdf

- SHCP. (2021). *Anexo 1-Evolución de la Economía Mexicana y las Finanzas Públicas 2015 – 2021*. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2022.pdf
- SHCP (2022a). *Catálogo del Sistema Financiero Mexicano*, en <https://www.gob.mx/shcp/documentos/catalogo-del-sistema-financiero-mexicano>
- SHCP. (2022b). *Comunicado No. 18 Autoridades de las instituciones del sistema financiero instalan Comité de Igualdad de Género*, en <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-18-autoridades-de-las-instituciones-del-sistema-financiero-instalan-comite-de-igualdad-de-genero>
- The World Bank y Asian Development Bank. (2017). *Assessing Financial Protection against Disasters: A Guidance Note on Conducting a Disaster Risk Finance Diagnostic*, en <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/102981499799989765/assessing-financial-protection-against-disasters-a-guidance-note-on-conducting-a-disaster-risk-finance-diagnostic>
- Trujillo, E. (2019). *El seguro de auto ya es obligatorio en todo México para circular en carreteras federales*. Motorpasión, en <https://www.motorpasion.com.mx/industria/seguro-auto-obligatorio-todo-mexico-para-circular-carreteras-federales#:~:text=A%20partir%20del%201%20de,Diario%20Oficial%20de%20la%20Federaci%C3%B3n>.



P N
U D

Derechos Reservados © 2023
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Montes Urales 440
Col. Lomas de Chapultepec, Alcaldía Miguel Hidalgo
C.P. 11000, Ciudad de México.

www.undp.org/es/mexico

 PNUDMexico |  @PNUD_Mexico |  @pnudmx