



SEGUROS INCLUSIVOS EN COLOMBIA: **UNA HERRAMIENTA PARA EL CIERRE DE BRECHAS**

DOCUMENTO DE DESARROLLO



001/2023



SEGUROS INCLUSIVOS EN COLOMBIA:

UNA HERRAMIENTA PARA EL CIERRE DE BRECHAS

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO.
PNUD, Colombia**

Sara Ferrer
Representante Residente

Alejandro Pacheco
Representante Residente Adjunto

Javier Ignacio Pérez Burgos
Gerente Nacional
Área de Reducción de Pobreza e Inequidad

Lina Fernández Pizano
Jefe Nacional de Sector Privado
Área de Reducción de Pobreza e Inequidad

María Camila de la Hoz Moncaleano
Coordinación Editorial
Área de Reducción de Pobreza e Inequidad

María Camila de la Hoz Moncaleano
Juan Oswaldo Manrique Camargo
Diana María Muñoz Burbano
Ana Milena Rocha Osorio
Equipo Técnico
Área de Reducción de Pobreza e Inequidad

Agradecimientos

El PNUD Colombia agradece a Paula Zuleta Gil por sus valiosos comentarios y sugerencias durante la elaboración de este documento. Asimismo, agradece a Diana Muñoz, Ana Milena Rocha, María Camila de la Hoz, Jaime Orlando Buitrago, y Santiago Plata por sus observaciones y recomendaciones a versiones previas de este documento.

Este documento se enmarca dentro de las actividades de diagnóstico en el contexto de la implementación en Colombia del Insurance and Risk Finance Facility (IRFF), proyecto desarrollado conjuntamente por el Federal Ministry for Economic Cooperation and Development de Alemania, el Insurance Development Forum, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Los contenidos de este documento pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

ISSN 2806-0687
Colombia © 2023

SEGUROS INCLUSIVOS EN COLOMBIA: UNA HERRAMIENTA PARA EL CIERRE DE BRECHAS

David Francisco León ¹

RESUMEN

El aseguramiento inclusivo, además de ser un instrumento que promueve la inclusión financiera, ha demostrado ser una herramienta que contribuye al desarrollo humano, social y económico de la población más vulnerable. Los seguros inclusivos permiten mitigar los efectos de choques exógenos adversos que, de no contar con aseguramiento, tendrían efectos negativos en los ingresos, activos, productividad y medios de vida de la comunidad, resultando en la profundización de desigualdades, trampas de pobreza y la ampliación de brechas. Este documento hace un diagnóstico de los avances en términos de aseguramiento inclusivo en Colombia a la luz de las condiciones de mercado, política y regulación existentes. Asimismo, se analiza el caso del seguro agropecuario, como un referente del seguro inclusivo en Colombia, y se identifican retos y oportunidades para el país en esta materia. Finalmente, el documento presenta una serie de recomendaciones, tanto para el sector asegurador como para la formulación de políticas públicas, y se resalta la importancia de avanzar en la definición y regulación de los seguros inclusivos, así como de realizar una evaluación de impacto que pueda medir y aislar los efectos del uso de los seguros inclusivos en el país.

Palabras clave: inclusión financiera, seguros inclusivos, desarrollo económico sostenible, seguro agropecuario.

Códigos JEL: G22, G28, O16.

¹ Economista de la Universidad Nacional de Colombia, MSc en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y candidato a Magister del International Institute of Social Studies de Erasmus University Rotterdam. Se desempeñó como consultor para el Programa de Naciones Unidas Para del Desarrollo, PNUD Colombia.

INCLUSIVE INSURANCE IN COLOMBIA: A TOOL FOR CLOSING GAPS ABSTRACT

David Francisco León²

ABSTRACT

Inclusive insurance, in addition to promoting financial inclusion, has proven to be a tool that contributes to the human, social, and economic development of the most vulnerable population. Inclusive insurance makes it possible to mitigate the effects of adverse exogenous shocks that, without insurance, would have negative effects on the income, assets, productivity, and livelihoods of a community, resulting in the deepening of inequalities, and poverty traps. This document diagnoses the advances in inclusive insurance in Colombia considering the existing market, political and regulatory conditions. Likewise, the case of agricultural insurance is analyzed as a benchmark for inclusive insurance in Colombia, and challenges and opportunities for the country in this area are identified. Finally, the document presents a series of recommendations, both for the insurance sector and for the formulation of public policies and highlights the importance of advancing the definition and regulation of inclusive insurance, as well as carrying out an impact assessment that can measure and isolate the effects of the use of inclusive insurance in the country.

Keywords: Financial Inclusion, Inclusive Insurance, Sustainable Economic Development, Agricultural Insurance.

JEL Codes: G22, G28, O16.

² Economist from Universidad Nacional de Colombia, MSc in Economics from Universidad Nacional de Colombia, and master's candidate at the International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam. He has served as a consultant for the United Nations Development Program, UNDP Colombia.

CONTENIDO

- Lista de siglas, abreviaturas y acrónimos 7
- 1. INTRODUCCIÓN 8
- 2. SEGUROS INCLUSIVOS Y SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO 10
 - ¿Qué son los seguros inclusivos?..... 10
 - ¿Por qué son importantes los seguros inclusivos? 11
 - Casos de regulación de los seguros inclusivos..... 12
- 3. CONDICIONES POLÍTICAS Y DE MERCADO PARA LOS SEGUROS INCLUSIVOS EN COLOMBIA 17
 - Estructura y regulación..... 17
 - El mercado de seguros en Colombia tras la pandemia del COVID-19 20
 - Seguros inclusivos en Colombia 22
 - Seguro agropecuario en Colombia..... 29
- 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA 37
 - Conclusiones 37
 - Recomendaciones..... 38
- 5. REFERENCIAS 40

LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ANDI	Asociación Nacional de Industriales
APESEG	Asociación Peruana de Empresas de Seguros
DFRA	Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios (MADR)
FASECOLDA	Federación de Aseguradores Colombianos
FINAGRO	Fondo para la Financiación del Sector Agropecuario
FNRA	Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios
GFDRR	Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
IAIS	International Association of Insurance
ISA	Incentivo del Seguro Agropecuario
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NDC	Contribución Determinada a Nivel Nacional para Colombia
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PNAC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RIF	Reporte de Inclusión Financiera
SAC	Seguro Agropecuario Catastrófico
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
UNGRS	Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres
URF	Unidad de Regulación Financiera

1. INTRODUCCIÓN

La inclusión financiera se puede interpretar como una de las dimensiones del desarrollo económico y se espera que contribuya a las economías mediante la actividad financiera. Es un mecanismo que busca relacionar al sistema financiero con los individuos (o grupos) que tienen un rol en la misma (FMI, 2020). El papel de los interesados es interdependiente y permanente: para el Gobierno y los organismos multilaterales, es un instrumento de formulación de políticas que permite mitigar problemas de liquidez, financiamiento y pobreza asociados a la población vulnerable; para la industria (entidades financieras y aseguradoras), es la oportunidad de encontrar segmentos de mercado tradicionalmente desatendidos y ampliar la base de productos (y servicios) puestos en el mercado, es decir, ampliar la oferta disponible; finalmente, este instrumento puede mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable, al constituirse en un mecanismo versátil que brinda acceso a mercados y genera mecanismos para mitigar la pobreza (FMI, 2020), y que además tiene a este grupo como principal consumidor y grupo objetivo.

En el *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion (Informe sobre el desarrollo financiero mundial 2014: Inclusión financiera)* del Banco Mundial, se define “inclusión financiera” como “La proporción de personas y empresas que utilizan servicios financieros”. Esta proporción presenta diferentes matices en función de los niveles de ingreso, las regiones y el género, entre otras (Barajas *et al.*, 2020). En un sentido más pragmático, la inclusión financiera se entiende como el acceso, uso y calidad de los productos y servicios del mercado financiero. El acceso se interpreta como la oferta, cobertura y asequibilidad de las personas a los productos y servicios financieros (además de sus canales), y el uso indica la demanda efectiva del sistema financiero que refleja el acceso, y la calidad garantiza que los productos son diseñados a la medida de poblaciones con necesidades específicas. El asunto con los mercados financieros es que sus imperfecciones muchas veces no permiten que toda la población acceda de forma adecuada a la oferta, y quedan excluidos. Esto precisamente soporta la intervención estatal enfocada al acceso de los más vulnerables (Cano *et al.*, 2014). Entonces, los esfuerzos deben enfocarse en el diseño de políticas (públicas e industriales) que propendan por incentivar el diseño de productos y servicios de bajos costos, mediante canales de comercialización diversos, así como estimular el consumo y uso responsable del sistema financiero (Cano *et al.*, 2014).

La inclusión financiera se presenta mediante distintos servicios. Desde los instrumentos de transaccionalidad, ahorro y financiamiento, se encuentran la disponibilidad de cajeros automáticos, billeteras virtuales o un amplio número de sucursales, entre otros; desde el aseguramiento, los seguros inclusivos son los destinados a promover la inclusión financiera. El presente documento examina la inclusión a través de la actividad aseguradora³. Esta consiste en facilitar el acceso a los grupos de menores ingresos y en mayores condiciones de vulnerabilidad de la sociedad a aquellos productos que protegen su vida, su salud y su patrimonio, a

³ En el presente documento el término “inclusión financiera en seguros” será equivalente a “aseguramiento inclusivo”, luego de la revisión realizada para la elaboración de este documento.

través de procesos de ahorro y compensación de pérdidas implícitos en los productos de seguros (Fasecolda, 2021). La estrategia de inclusión financiera en materia de seguros se ha implementado, de manera general, a través de tres tipos de productos: los “seguros masivos”, los “seguros inclusivos” y los “microseguros” (MAPFRE Economics, 2020). El término “microseguros” se emplea para referirse a seguros dirigidos a poblaciones de bajos ingresos, que pueden incluirse dentro de una categoría más amplia denominada “seguros inclusivos”, que son seguros dirigidos a colectivos generalmente excluidos o insuficientemente atendidos por el mercado asegurador. De otro lado, los llamados “seguros masivos” se caracterizan por ser productos diseñados comercializarse ampliamente y por canales de alto alcance, y por ser productos estandarizados de fácil comprensión para el público (MAPFRE Economics, 2020).

En la actualidad existe evidencia empírica que soporta la influencia de la inclusión financiera sobre el crecimiento y el desarrollo económicos. Asimismo, el aseguramiento inclusivo se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 al ser visible en nueve de los diecisiete ODS (específicamente los ODS 1, 2, 3, 5, 8, 9, 11, 13 y 17)⁴. El sector financiero juega un papel fundamental en el desarrollo económico en el largo plazo. Sin embargo, es la inclusión financiera la que permite a las personas de bajos ingresos participar del crecimiento económico en el corto plazo. Se ha demostrado que, en los países de renta media y baja, los hogares, sin importar su nivel de ingresos, usan su dinero para acceder a servicios y recursos básicos a través de productos financieros. No obstante, la mayoría lo hace en la informalidad (UNCDF, 2021). La estrategia de ampliar la apropiación de servicios financieros formales —de muy bajo costo— permite la movilización de capitales para la reinversión en una mejor provisión de servicios financieros. A su vez, los Gobiernos pueden guiar a los hogares mediante la inclusión financiera, y promover así el logro de los ODS, como la buena salud (ODS 3), educación de calidad (ODS 4), la energía limpia (ODS 7) y el trabajo decente (ODS 8) (UNCDF, 2021).

Este documento busca brindar al lector algunas herramientas de análisis frente a los seguros inclusivos en Colombia. La relación entre los seguros inclusivos y las políticas de desarrollo global y nacional, la pertinencia de su regulación y casos similares (sección 2), y las condiciones de mercado y de política económica del mercado de seguros en Colombia, que permite identificar el ecosistema de entidades y normas que rigen los seguros en el país, así como un análisis del seguro agropecuario como aproximación de los seguros inclusivos. Se examinan casos de éxito derivados del seguro agropecuario estatal, donde la articulación del PNUD con la industria aseguradora y la normatividad vigente llegan a la población vulnerable, y se alinea con lo propuesto con el Insurance & Risk Finance Facility (IRFF⁵) (sección 3). Finalmente, una serie de conclusiones y recomendaciones para cada una de las partes interesadas, que contribuyan al entendimiento de los seguros inclusivos y el rol de cada una estas (sección 4).

⁴ <https://a2ii.org/en/sustainable-development-goals>

⁵ El Insurance & Risk Finance Facility es una iniciativa global desarrollada conjuntamente por el Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico de Alemania, el Insurance Development Forum y el PNUD, mediante la cual se busca trabajar con los gobiernos para explorar iniciativas, en colaboración con la industria aseguradora, que mejoren la cobertura e inclusividad de los mecanismos de transferencia de riesgo para toda la población.

2. SEGUROS INCLUSIVOS Y SU INTEGRACIÓN AL DESARROLLO

El presente aparte desarrolla su estructura en tres preguntas que orientan la relación de los seguros inclusivos y el desarrollo: (i) ¿Qué son los seguros inclusivos?, (ii) ¿por qué son importantes los seguros inclusivos? y (iii) ¿es importante definir y regular los seguros inclusivos? Las respuestas a estas preguntas pueden ayudar a entender el contexto y simplificar el análisis de los seguros inclusivos.

¿Qué son los seguros inclusivos?

En la sección anterior se dijo que los seguros inclusivos son aquellos dirigidos a colectivos generalmente excluidos o insuficientemente atendidos por el mercado asegurador (MAPFRE Economics, 2020). Otra definición similar afirma que los seguros inclusivos son “el acceso y uso de productos de seguro apropiados y asequibles para los desatendidos y subatendidos, con un énfasis particular en las poblaciones vulnerables y de bajos ingresos” (IFF, 2018). Con estas definiciones tenemos un grupo objetivo muy definido: personas de bajos ingresos que no tienen por hábito la adquisición de algún tipo de póliza de seguro por motivos económicos, sociales y culturales, entre otros. Por esto, las pólizas de seguro inclusivo deben cumplir con características que se ajusten al grupo objetivo como primas de bajo costo, cobertura definida y limitada; pólizas de corto plazo para limitar el riesgo; pocas o ninguna exclusión; preferencia por la suscripción grupal; procesamiento simple y rápido de solicitudes de compensación con control para evitar el fraude (IAIS, 2012).

Para el caso colombiano, la definición se puede acotar aún más. Además de destinarse a poblaciones vulnerables (y de bajos ingresos, clase media emergente y consolidada, pequeña y mediana empresa y población rural, entre otros), los seguros inclusivos se pueden clasificar entre los microseguros y los seguros masivos: “Una póliza es un microseguro si fue diseñada para el uso de la población con bajos ingresos o negocios de menor tamaño y es voluntaria, sencilla y asequible”. Según el *Reporte de Inclusión Financiera* (BdO y SFC, 2021), se consideraría que el precio de la prima mensual esté entre los COP 20 000 (USD 5,3) hasta COP 75 000 (USD 20)⁶, dependiendo del ramo. Los seguros masivos hacen referencia a las pólizas comercializadas masivamente que cumplen con los requisitos de universalidad, sencillez y estandarización en concordancia con lo establecido en el Decreto 2555 de 2010 (BdO y SFC, 2021). No obstante, la regulación colombiana no tiene una definición explícita y formal de los seguros inclusivos (ley, decreto, circular, etc.). En el capítulo 3 se ampliará la información sobre las características de los microseguros y los seguros masivos en Colombia.

⁶ La tasa de cambio nominal (USD/COP) para el año 2021 fue, en promedio, COP 3743,09 por cada dólar.

¿Por qué son importantes los seguros inclusivos?

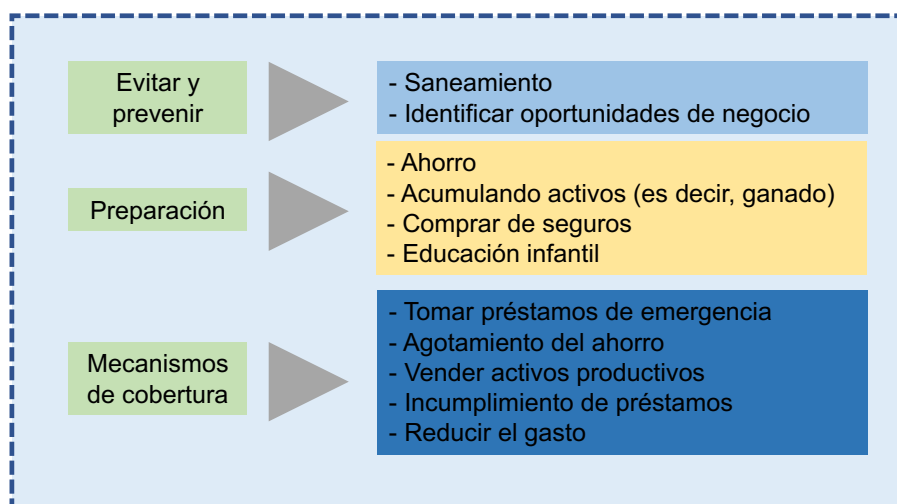
La relevancia de los seguros inclusivos reside en las características y potenciales impactos que tiene sobre la población más vulnerable. Este aparte expone las relaciones identificadas entre los seguros inclusivos, la pobreza y los ODS.

Los seguros inclusivos contribuyen al desarrollo de las regiones, pues su falta tiende a suscitar condiciones de riesgo y vulnerabilidad, rasgos característicos de la pobreza. Sin importar el nivel de ingresos o la ubicación (urbana o rural), todos los hogares son susceptibles de enfrentar riesgos como —enfermedades, robos, desastres naturales como inundaciones, sequías o plagas—. Sin embargo, los hogares con ingresos más altos cuentan con recursos que permiten mitigar el impacto de dichos riesgos (ahorros, fondos, activos, etc.). Por su parte, para la población de bajos ingresos resulta excesivamente costoso enfrentar choques sin instrumentos de aseguramiento, pues la oferta de seguros es limitada (A2ii, 2019).

Adicionalmente, las adversidades generan una pérdida de productividad e ingreso, y esto hace que los más vulnerables deban vender activos —frecuentemente productivos— que desincentivan actividades de mayor productividad y rentabilidad (A2ii, 2019). La posibilidad de ocurrencia de estos choques hace que los más frágiles dediquen esfuerzos y recursos a actividades de baja productividad para evitar que los riesgos impacten sus activos de valor. Una investigación sobre las sequías en Etiopía entre 1999 y 2004 estima que, si estos impactos se hubieran asegurado y suavizado, la pobreza habría sido menor en aproximadamente un tercio (Dercon, 2005).

Existe una ambivalencia de los seguros inclusivos en función del tipo de tomador. Cuando se habla de actividades productivas o empresariales de baja, escala como las mipymes o las micro o pequeñas empresas agropecuarias, se puede hablar de promover el desarrollo sectorial. Si por el contrario los hogares son los tomadores, adquiere un enfoque de protección y resiliencia. En ambos casos se esperan resultados como la creación de activos, disminución de la pobreza, seguridad alimentaria y adaptación al cambio climático (DFID, 2011). Asimismo, los seguros inclusivos soportan el desarrollo de la inclusión financiera, dado que permite a los más vulnerables gestionar sus riesgos y conservar los activos que han adquirido durante el tiempo. Los hogares de bajos ingresos adoptan diferentes enfoques para protegerse del riesgo, que incluye evitar y prevenir, la preparación y el desarrollo de mecanismos de cobertura, como se puede ver en la **ilustración 1** (UNDP, 2013).

Ilustración 1. Gestión del riesgo por parte de hogares pobres.



Fuente: UNDP, 2013.

A pesar de que el aseguramiento es explícito en solo uno de los ODS (meta 8.10.), es relevante implícitamente en varios de los objetivos. De acuerdo con la Access to Insurance Initiative (2021), son nueve los ODS en los que el aseguramiento inclusivo tiene un impacto directo. Este segmento trata sobre el papel de los seguros inclusivos en estos objetivos de mayor relevancia.



Cómo los seguros ayudan a acabar con la pobreza en todas sus formas en todas partes.

- El seguro proporciona una red de seguridad para quienes lo utilizan, evitando que las familias caigan (de nuevo) en la pobreza después de sufrir un incidente.
- El seguro proporciona un mecanismo de protección económica para todos.
- El seguro sostiene otros esfuerzos de desarrollo.



Cómo los seguros ayudan a acabar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible.

- Los seguros fomentan la producción de alimentos sostenible e impulsada localmente, al abrir oportunidades de préstamo donde antes no las había y al alentar la inversión en prácticas agrícolas mejoradas.
- Los seguros mejoran la seguridad alimentaria del hogar al estabilizar su situación financiera después de un incidente.
- Los seguros ayudan a las personas a responder y adaptarse a las catástrofes naturales, que de otro modo pueden hundirlas en una mayor pobreza.



Cómo los seguros ayudan a garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos en todas las edades.

- Los seguros y la protección social pueden desempeñar funciones complementarias para cubrir una variedad de costos de atención de la salud en el hogar.
- El seguro mejora el comportamiento de búsqueda de atención médica.



Cómo los seguros ayudan a lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas.

- Existen diferencias de género en los riesgos que enfrentan mujeres y hombres.
- El seguro ofrece protección a las mujeres que trabajan en el sector informal y que a menudo quedan fuera del alcance de los planes públicos de protección social.
- Los seguros protegen a las mujeres contra los efectos devastadores de los riesgos de salud reproductiva relacionados con el género.
- El seguro protege a las mujeres del impacto financiero de perder miembros de la familia, ayudándolas a conservar sus hogares, mantener sus negocios, continuar la educación de sus hijos y, en general, mantener la estabilidad financiera de su hogar.



Cómo los seguros ayudan a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

- Los seguros protegen los activos y, por lo tanto, habilitan préstamos y otros fondos para inversiones de las mipyme.
- El seguro libera fondos privados de las mipymes para la inversión productiva.
- Los seguros apoyan el desarrollo de las mipymes, protegiéndolas de pérdidas por riesgos relacionados con negocios, desastres naturales u otras catástrofes.
- Los seguros ayudan a evitar la financiación del riesgo relacionado con el trabajo infantil.
- Con herramientas de aseguramiento inclusivo se promueve el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros.



Los seguros contribuyen diversificar los riesgos que enfrentan las grandes, medianas y pequeñas empresas, así como los proyectos de infraestructura.

- Los seguros aumentan el acceso de las pequeñas empresas a financiación y a integrarse a cadenas de valor.
- Los seguros ayudan a asumir riesgos asociados con desarrollo de tecnología e investigación.



Cómo los seguros mejoran la resiliencia de las ciudades y áreas urbanas

- Los seguros proporcionan seguridad y respaldo en mitigación de riesgo de desastres.
- Los seguros permiten proteger propiedades y vehículos frente a la ocurrencia de eventos y con esa experiencia pueden aportar a gobiernos municipales sobre riesgos que enfrentan.



Cómo los seguros ayudan a tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos.

- Los seguros mitigan los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos, fortaleciendo así la resiliencia al cambio climático.
- Los seguros complementan y fortalecen esfuerzos para hacer frente al cambio climático.
- El seguro contra catástrofes protege a una variedad de partes interesadas, desde empresas e infraestructura hasta a la población más vulnerable.



Cómo los seguros ayudan a la generación de alianzas

- El sector asegurador es un aliado estratégico aportando sus productos, servicios y recursos para la financiación del desarrollo.

Casos de regulación en los seguros inclusivos

En esta sección se revisan experiencias internacionales con países de características similares a Colombia, frente a la definición de la inclusión financiera en seguros y sus resultados en términos de desarrollo y desarrollo humano. El potencial del seguro inclusivo está relacionado con los marcos regulatorios asociados. Si bien en Colombia no existe a la fecha una definición normativa y no se han realizado aún estudios para aislar el efecto causal de la regulación en el país, hay un par de casos que pueden resultar útiles para determinar qué tan necesaria es su regulación, específicamente, dedicada a la definición de seguro inclusivo y su difusión.

Algunos de los países latinoamericanos con características similares a Colombia⁷ han implementado la definición de microseguros dentro de su legislación (Argentina⁸,

⁷ Países de renta media, países en desarrollo, cercanía geográfica, alianzas comerciales como: Alianza del Pacífico y Mercosur, PIB per cápita, crecimiento de la población, IPC, personas que usan internet, Tasa de incidencia de la pobreza (Datos del Banco Mundial).

⁸ En Argentina existe normativa específica sobre microseguros emitida por la SSN, la Resolución General N° 126/2018, que marcó el inicio de la implementación de microseguros, garantizando coberturas de fácil contratación, plazos acotados y un rápido abordaje ante la ocurrencia de un siniestro.

México⁹ y Perú¹⁰). Para el caso de Argentina y México, no existe un análisis robusto sobre el impacto de la legislación sobre seguros inclusivos. Sin embargo, para Perú ya se ha realizado una evaluación al respecto.

En Perú, la Iniciativa de Acceso a Seguros (A2ii, 2017) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de su Impact Insurance Facility (IIF) realizó una evaluación de impacto regulatorio que permite medir el efecto de la regulación sobre el crecimiento de productos definidos como seguros inclusivos. Dentro de los resultados obtenidos se encontró que (i) la regulación atrajo a las aseguradoras a ofrecer productos de microseguros, y el número de coberturas creció un 243 % entre 2010 y 2014, de 330 758 a 804 453 registros. Si se incluyen los productos de seguros inclusivos, el número de coberturas en 2014 fue de 6,1 millones (esta cifra incluye las 804 453 pólizas); (ii) la participación de las empresas aseguradoras en el mercado de microseguros aumentó, pero la concentración del mercado es alta, pues la mayoría de la cuota de mercado se encuentra en manos de cuatro aseguradoras; (iii) 109 productos de microseguros fueron registrados entre 2007 y 2014, de los cuales 39 seguían activos a 2014; (iv) los principales impulsores de los microseguros en el mercado peruano son las instituciones microfinancieras, que distribuyen el 84 % de los 6,1 millones de coberturas; (v) los diálogos con la industria revelaron que las aseguradoras encontraron que los parámetros regulatorios eran demasiado estrechos y financieramente inviables.

Aun así, la evaluación realizada en Perú no examina el bienestar de los beneficiarios del programa y se centra en las oportunidades de mercado que el instrumento permite. En ese sentido, la estrategia del Gobierno peruano radica en impulsar un seguro de tipo catastrófico con costo cero para los productores y que, además, asegure a productores que tradicionalmente no se ven incentivados a incorporar la compra de un seguro de cosecha a sus costos de producción.

Perú es un país vulnerable frente a los efectos del cambio climático (APESEG, 2022). Los eventos extremos como lluvia y sequías son cada vez más frecuentes y amenazan el desarrollo del sector agrario, el más importante en las zonas rurales del país. Por lo anterior, desde el 2009, el Gobierno y el Ministerio de Agricultura y Riego han venido implementando el seguro agrícola que cubre los costos de producción o de instalación por hectárea (a causa de afectaciones de origen hídrico, variación extrema de la temperatura u otros como vientos e incendios, y más), según la póliza contratada por el asegurado o el monto del crédito agrícola. Este producto está dirigido a cualquier tipo de agricultor y se puede contratar directamente con las empresas aseguradoras a través de las entidades financieras o asociaciones de productores.

⁹ En México, mediante la Circular S-8.1 de la CNSF, 14 de diciembre 2007 se definen los microseguros.

¹⁰ En el año 2009, por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) mediante la Resolución SBS N° 14283-2009 del 29 de octubre 2009 define el microseguro como un seguro que brinda protección a la población de bajos ingresos, frente a la ocurrencia de pérdidas derivadas de los riesgos humanos o patrimoniales que los afecten.

Asimismo, pensando en apoyar a los pequeños agricultores de las regiones más pobres y vulnerables, se implementó el Seguro Agrícola Catastrófico (SAC), que brinda protección a sus cultivos frente a daños generados por efectos climáticos, biológicos, incendios, terremotos o erupciones volcánicas. Los cultivos asegurados suelen ser productos transitorios relacionados con la pequeña agricultura: básicos, hortalizas, frutales, pastos y forrajes. Este seguro es subsidiado completamente por el Estado, se contrata por licitación pública y brinda una indemnización de PEN 650 (USD 167)¹¹ por hectárea, para que el agricultor pueda reinsertarse a su actividad agrícola o pueda complementar su canasta básica, que se vio impactada a causa de las pérdidas de sus cultivos¹². El SAC inicialmente ofrecía cobertura en siete de los 26 departamentos del país, y para el año 2021 cubría la totalidad del territorio nacional y ha asegurado una superficie de más de 550 000 hectáreas con cultivos transitorios por cada gobierno regional (4,7 % del área sembrada).

Tanto el seguro agrícola catastrófico como el seguro agrícola convencional se pueden considerar seguros e inclusivos, pues están diseñados para poblaciones muy específicas con bajos costos y subsidios altos por parte del Estado. La diferencia radica en que el seguro catastrófico es de carácter paramétrico, es decir, está basado en un índice que se activa cuando se registra algún fenómeno natural extremo en la región, como por ejemplo alta pluviometría o variaciones anormales de temperatura.

Al igual que Perú, Colombia, por su ubicación y topografía, es susceptible a diferentes eventos climáticos y desastres naturales, principalmente inundaciones y deslizamientos de tierra, según los datos registrados por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres, estos eventos tienen impacto en distintas dimensiones como daños a la infraestructura, sistemas productivos y vidas humanas, especialmente en las zonas rurales (UNGRD, 2018).

La vulnerabilidad hace que sea necesario promover herramientas financieras que mitiguen impactos de este tipo de eventos en la población y en sus fuentes de ingreso, con un énfasis en los hogares más vulnerables. Por lo tanto, instrumentos como el seguro agropecuario pueden fortalecer las capacidades de la población de bajos ingresos en general, y de los pequeños productores en particular, para mitigar los riesgos de las afectaciones climáticas a las que sus actividades productivas se enfrentan constantemente.

¹¹ La Tasa de cambio nominal para 2021 fue de PEN 3,88 (Banco Central de Reserva del Perú).

¹² Para la cobertura paramétrica, el beneficiario tendrá que realizar el aviso del siniestro a la agencia aseguradora, y el proceso se realizará en un plazo de máximo 52 días y se llevará a cabo de la siguiente manera: (i) declarar el siniestro a la Agencia Agraria; (ii) la Agencia Agraria informa a la aseguradora en un plazo de siete días; (iii) se realiza evaluación del campo siniestrado en un plazo de quince días; (iv) se hace el pago de PEN 650 por hectárea. Este producto está dirigido a cualquier tipo de agricultor y se puede contratar directamente con las empresas aseguradoras a través de las entidades financieras o asociaciones de productores. El seguro es contratado por Cofide, gestionado por las Direcciones Regionales de Agricultura de cada región, es supervisado por la Difesa-DGA (Secretaría Técnica del Consejo Directivo del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario) y es operado por las compañías de seguros (APESEG, 2022).

3. CONDICIONES POLÍTICAS Y DE MERCADO PARA LOS SEGUROS INCLUSIVOS EN COLOMBIA

Este apartado analiza las condiciones políticas y de mercado de los seguros inclusivos, microseguros y el seguro agropecuario en Colombia para evaluar si existe el ambiente propicio para la implementación, crecimiento y desarrollo de los seguros inclusivos enfocados a la población rural del país.

Durante 2021, el mercado global de microseguros mostró un aumento considerable respecto al 2020. Según el informe Landscape of Microinsurance 2021, entre 179 y 377 millones de personas estaban cubiertas por un producto de microseguro en los treinta países¹³, que incluye el estudio. Esto representa entre el 6 y el 14 % de la población objetivo¹⁴ de los países participantes. En 2019 estas cifras estaban entre 162 y 253 millones de personas en 28 países, lo que representa entre el 6 y el 10 % de la población objetivo.

A nivel local, es importante destacar que en Colombia las aseguradoras desarrollaron nuevos productos como respuesta a la pandemia. Adicionalmente, con el auge del teletrabajo, el riesgo de ciberdelincuencia y robo por Internet aumentó considerablemente desde el 2020, con un incremento del 30% en los ciberataques en junio de 2021 respecto al mismo mes de 2020¹⁵. Seguros Bolívar, por ejemplo, respondió lanzando un producto contra la ciberdelincuencia dirigido a las pequeñas y medianas empresas. También es importante notar el éxito que tuvo Seguros Mundial en el fortalecimiento de canales digitales: en abril de 2021, la empresa fue reconocida por Google como un caso de éxito en la transformación digital durante 2020, al haber conseguido el 45 % de sus ventas a través del canal móvil, un aumento del 756% respecto a 2019, y al reducir sus costos de adquisición de pólizas en más del 60%¹⁶.

En Colombia, el avance tecnológico reciente ha permitido la digitalización de servicios y productos financieros. Así, se ha transformado la manera como los colombianos acceden a estos, ahora desde teléfonos móviles, tabletas o computadores. Esto representa una oportunidad para aprovechar los beneficios asociados al impulso que pueden dar a la inclusión financiera y la reducción del uso de medios de pago como el efectivo en las sociedades.

¹³ Costa de Marfil, Egipto, Ghana, Kenia, Marruecos, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabue, Bangladesh, Camboya, India, Indonesia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka, Tailandia, Vietnam, Bolivia Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, México y Perú.

¹⁴ La población objetivo de los microseguros se calcula como el número de personas que ganan entre 2 y 20 USD Int. al día, según paridad del poder adquisitivo. Los datos sobre la distribución de la renta proceden del Pew Research Center y se han ajustado a las estimaciones de población actuales. El Pew Research Center ofrece un desglose más detallado, y limita los ingresos bajos a aquellos que van de 2 a 10 USD Int., y los ingresos medios como los que van de 10 a 20 USD Int. al día (PPA) (Microinsurance Network, 2021).

¹⁵ Portafolio (2021). Aumentan en 30 % los ataques cibernéticos en Colombia.

¹⁶ ACIS (2021). Seguros Mundial es reconocida por Google como caso de éxito en su estrategia de transformación digital.

El ecosistema fintech¹⁷ en Colombia ha dado grandes pasos y su crecimiento en el país es muy prometedor. En 2019 esta industria creció un 26 % y se posicionó como el tercer *hub* fintech más grande de América Latina. En Bogotá está el 67 % de las empresas del sector, lo que la ubica como la tercera ciudad más grande de América Latina para el desarrollo de empresas de este tipo (Raventos, 2020). Las fintech se han convertido en una herramienta importante para la inclusión financiera, pues facilitan el acceso de las personas a las actividades del sistema financiero, como transferencias, pagos, acceso al crédito, etc. Sin embargo, es necesario ampliar la cobertura de acceso a Internet y tecnologías móviles para que más personas puedan acceder a los beneficios que ofrecen.

Estructura y regulación

Este componente examinará la estructura y regulación de la industria aseguradora en Colombia, así como la evolución e integración de los seguros inclusivos y microseguros en la agenda del país. Se realizará una caracterización general del mercado nacional de seguros, y una descripción más detallada del comportamiento del mercado de seguros inclusivos, microseguros y seguros masivos en el país entre los años 2019 y 2020¹⁸.

En Colombia, la industria aseguradora está regulada y vigilada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)¹⁹ y la Unidad de Regulación Financiera (URF). La URF es un organismo adscrito al MHCP, con autonomía administrativa, cuyo objeto es la preparación de la normativa para el ejercicio de la facultad de reglamentación en materia cambiaria, monetaria y crediticia y de las competencias de regulación e intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público dentro del marco de política fijada por el MHCP, y sin perjuicio de las atribuciones de la Junta Directiva del Banco de la República. La SFC, también adscrita al MHCP, se encarga de la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. La Superintendencia tiene por objetivo supervisar el sistema financiero colombiano para preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados. En resumen, la URF se encarga de reglamentar a nivel de política económica, mientras que la SFC reglamenta a nivel de supervisión y de operativizar la política emitida por la URF ²⁰.

¹⁷ “Fintech” se puede resumir como la industria financiera que aplica nuevas tecnologías a actividades financieras y de inversión y que se pone a disposición del público vía Internet (Schueffel, 2017).

¹⁸ Fecha más actualizada del último Reporte de Inclusión Financiera de Banca de las Oportunidades.

¹⁹ Organismo técnico adscrito al Ministerio. Se encarga principalmente de promover la estabilidad del sistema financiero colombiano, la integridad y la transparencia del mercado de seguros y la garantía de la protección de los derechos de los consumidores financieros

²⁰La regulación del sector financiero se encuentra compilada en un Decreto Único Reglamentario núm. 2555 publicado en 2010 y actualizado con todos los cambios realizados a la fecha.

A principios de siglo la inclusión financiera comenzó a ser parte de la agenda de desarrollo de Colombia, mostrando avances significativos en el país a partir de iniciativas impulsadas por el Gobierno, como la autorización de la figura de los corresponsales bancarios para diversificar canales de acceso para los usuarios, mientras se reduce la estructura de costos del sector financiero para llegar a la población más alejada y atomizada; la creación de productos de ahorro simplificados con menores requisitos de acceso y costos; la creación de sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos (SED PES) para facilitar transacciones financieras a menor costo; y el pago de subsidios del Estado a través de la banca móvil. De manera paralela, en el año 2000 los microseguros empezaron a evolucionar como una iniciativa de las aseguradoras sin ningún estímulo regulatorio. Pero fue hasta el 2007 que Fasecolda documenta por primera vez la existencia de este tipo de productos en el mercado y se reconoce que cerca de 1,2 millones de riesgos se encontraban cubiertos (Díaz, 2016). Sin embargo, en Colombia no existe una definición normativa de seguro inclusivo o microseguro, y a la fecha de elaboración de este documento, la SFC no ha incluido una definición formal dentro de la normativa. Aun así, el sector asegurador colombiano identifica el microseguro como un seguro que se ofrece a personas de bajos recursos frente a amenazas específicas; sus primas siguen los ingresos de la población a la que sirven; y los canales de distribución para este segmento son sencillos y accesibles.

Alrededor del 2010, se comenzó a hablar en el mundo acerca de los seguros inclusivos para referirse a aquellos productos que buscan proteger a toda la población desatendida, personas que no han sido cubiertas por un seguro, incluyendo a la población pobre, rural, personas con discapacidad y minorías étnicas, entre otros. Son generalizados, simples, estándar y también se ofrecen a través de la comercialización masiva. Debido al impacto positivo de estos productos en las últimas dos décadas, de cara a la lucha contra la pobreza, el aumento de la capacidad de resiliencia ante las crisis, la reducción de la vulnerabilidad y el aprovechamiento de las oportunidades para escapar de una difícil situación económica, tanto para la población de bajos ingresos como la población desatendida por el mercado, el Gobierno ha venido adoptando iniciativas normativas y de política pública para promover el desarrollo del mercado de seguros para personas que antes no habían tenido acceso a ellos²¹.

Asimismo, la expedición de la circular externa 026 de 2008 de la SFC dio un tratamiento especial a la aplicación de las normas para el control del lavado de activos a las compañías de seguros que ofrecen seguros inclusivos que, por su bajo monto, están menos expuestas a este tipo de prácticas. La medida reduce los requisitos de conocer al cliente, aliviando la carga de las empresas al momento de la comercialización (Díaz, 2016). Modificaciones recientes al marco normativo del Sistema de Administración de Riesgos de Lavados de Activos y Financiación del

²¹ El MHCP emitió el Decreto 034 en 2015, que modificó el Decreto 2555 de 2010 y faculta a las aseguradoras a utilizar los corresponsales bancarios como canal de comercialización de productos de seguros. Se otorgan coberturas básicas y contratos simples a la población de menores recursos y de la pequeña, mediana y microempresa.

Terrorismo (SARLAFT) han facilitado el acceso a seguros para personas naturales con bajo valor asegurado y prima. De esta manera, se facilita la atracción de nuevos clientes y se incentiva el uso de canales digitales para la apertura de productos del sector (Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia, *Reporte de Inclusión Financiera*, 2020).

Finalmente, el Decreto 2123 de 2018, emitido por el MHCP, hace una revisión de la regulación de los canales de distribución para promover la comercialización masiva de seguros con idoneidad, profesionalismo y protección para los asegurados (Prieto, 2019). El decreto incluye nuevos productos aseguradores en operaciones de comercialización masiva que pueden ser ventas mediante corresponsales, tipos de servicios que las compañías de seguros pueden prestar a través de corresponsales, contenido de los contratos y prohibiciones para el corresponsal.

A pesar de que el mercado de microseguros se ha expandido sin mayores problemas y sin una regulación especial, es imperativo analizar con detalle si efectivamente el marco regulatorio aplicable al microseguro impone o no obstáculos o restricciones para que este mercado se siga explorando (Camargo & Montoya, 2020). En este sentido, la URF en la hoja de ruta para la modernización del sector asegurador en los años 2021 a 2025 realizará estudios técnicos sobre seguros inclusivos con el objetivo de: (i) evaluar la relación costo-beneficio de la definición de nuevas modalidades de aseguramiento; (ii) la ampliación de los canales de comercialización; y (iii) el diseño basado en evidencia de estrategias de educación financiera y económica de seguros.

El mercado de seguros en Colombia tras la pandemia del COVID-19

La Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) presentó las cifras de cierre de 2021 de la industria, que tuvo afectaciones considerables en sus utilidades debido a los efectos económicos que generó la pandemia del coronavirus. En este tiempo, los colombianos cambiaron sus tendencias de gasto y consumo, y dieron prioridad a otro tipo de productos (Fasecolda, 2021).

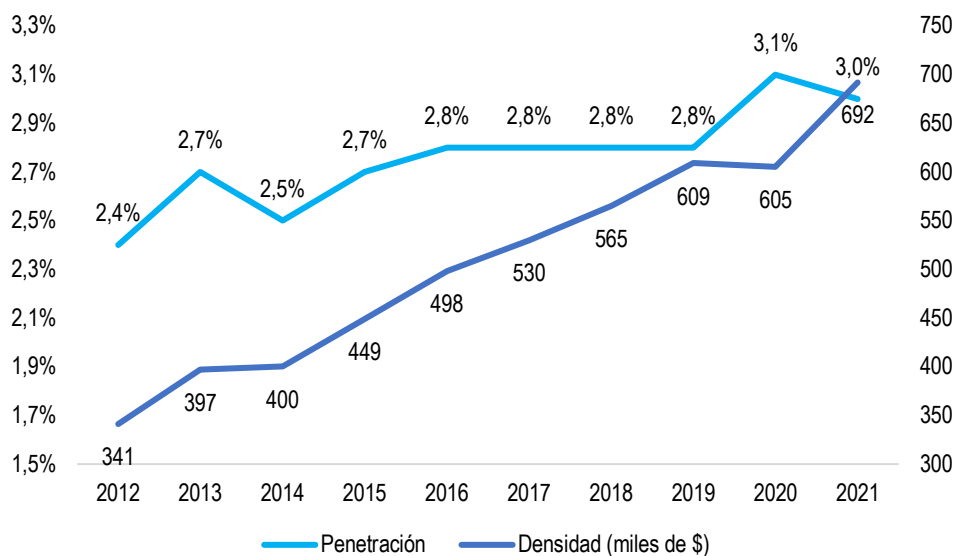
De acuerdo con el *Reporte de Inclusión Financiera 2021*, elaborado por Banca de las Oportunidades y la SFC, en 2020 la industria aseguradora sintió los efectos de la pandemia en los diferentes sectores, especialmente las primas emitidas por las aseguradoras, que tuvieron un crecimiento real anual de -0,3 %, con COP 30,5 billones²² frente a los COP 30,2 billones en 2019, mientras que el número de pólizas de microseguros activas cayó un 11 % el mismo año. Los ramos de seguros que más participaron fueron vida grupo voluntario (44,1 % de las primas), accidentes personales (18,6 %) y vida individual (8,4 %). Sin embargo, los únicos ramos que presentaron crecimientos positivos en su emisión fueron terremoto e incendio voluntarios, mientras que desempleo reportó el peor desempeño (reducción de 46,8 % en las primas emitidas).

²² TRM 2021: COP 3782,63.

En el 2020, cada colombiano consumió un promedio de COP 598 875 en seguros (lo que se conoce como la densidad del seguro), lo que incrementó la penetración de estos en la economía, pasando de 2,84 % en el 2019 a 3,04 % en el 2020. Sin embargo, el comportamiento de la penetración es resultado de la caída del 6,8 % del PIB (Banco de la República, 2022): la penetración se define como la participación de los seguros en el total de la economía y se calcula dividiendo el volumen de primas sobre el producto interno bruto (PIB), por lo que, si el denominador decrece, el indicador presenta un crecimiento que no necesariamente corresponde al crecimiento de la participación del sector.

Por otro lado, en 2021 (año marcado por la reactivación económica tras la pandemia), las primas emitidas alcanzaron COP 35,3 billones frente a COP 30,5 billones en el 2020. Esto implicó un crecimiento real de 9,8 %, pero es menor al crecimiento real del PIB (10,6 %) (Banco de la República, 2022). Como consecuencia de esto, la penetración del sector se mantuvo en el orden del 3 %²³, mientras que el indicador de la densidad del seguro fue de COP 692 348 (USD 185)²⁴, lo que representó un crecimiento real de 8,3 % frente al año 2020 (ver **ilustración 2**).

Ilustración 2. Penetración y densidad del seguro entre 2012 y 2021²⁵.



Fuente: Banca de las Oportunidades, 2021.

El contexto generado por la pandemia desaceleró de forma considerable el crecimiento del sector asegurador, que venía reportando un crecimiento marcado en

²³ Este indicador es relativamente bajo si se compara con el total estimado para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para el año 2020 en 9,4 %.

²⁴ El total para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se estimó en USD 3600 por habitante durante el año 2020.

²⁵ La penetración del sector asegurador se calcula como la relación entre el valor total de primas emitidas y el PIB. La densidad del seguro se estima como el gasto por habitante en seguros (Banca de las Oportunidades, 2019).

su densidad y estabilidad en la penetración. Sin embargo, el sector presentó un comportamiento relativamente resiliente si se compara con el comportamiento general de la economía colombiana que tuvo un crecimiento negativo de 6,8 % durante el 2020.

Seguros inclusivos en Colombia

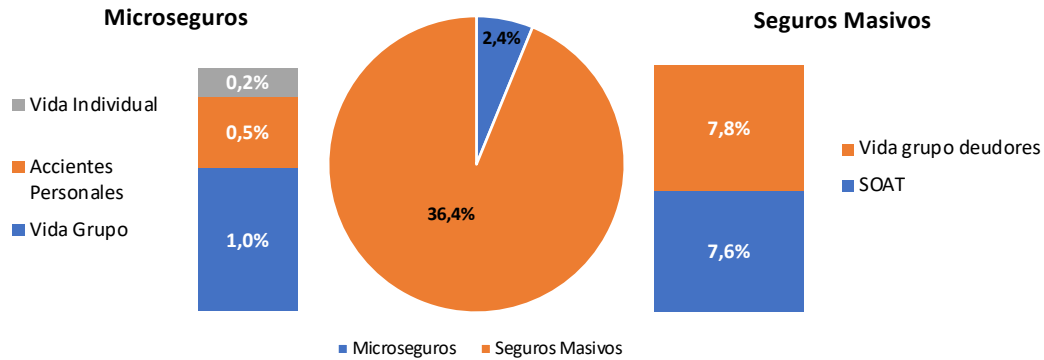
Teniendo en cuenta que en Colombia no existe una definición normativa explícita de seguro inclusivo, la información consignada en los reportes de inclusión financiera corresponde a estimaciones realizadas por organismos del sector y agencias gubernamentales que contribuyen al entendimiento y regulación de este mercado. La Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades vienen elaborando desde 2012 el Reporte de Inclusión Financiera del país. Hasta 2019, el análisis estaba enfocado en aquellos ramos de seguros cuyos riesgos son más comunes²⁶. En 2020, sin embargo, aunque el capítulo de inclusión financiera cubre la totalidad de los productos ofrecidos por la industria aseguradora, el análisis del informe se enfocó en los microseguros (pólizas diseñadas para el uso de la población con bajos ingresos o pequeños negocios; es voluntaria, sencilla y asequible²⁷) y en los seguros masivos (pólizas comercializadas masivamente que cumplen con los requisitos de universalidad, sencillez y estandarización). Este nuevo enfoque permite construir indicadores de acceso, uso y calidad para el total de riesgos asegurados por la industria, y específicamente para los microseguros y los seguros masivos. Sin embargo, gran parte de la información presentada en este último no es comparable con la presentada en años anteriores.

En cuanto a las primas emitidas del total de la industria en 2021, COP 837 000 millones correspondieron al segmento de microseguros, es decir, el 2,4 % y COP 12,9 billones correspondieron al segmento de seguros masivos, es decir, el 36,4 %. En la **ilustración 3**, se ven los ramos que tuvieron mayor participación en cada segmento. La participación de los segmentos en las primas emitidas totales muestra que el mercado de microseguros es tímido si se compara con los seguros masivos, por lo que enmarca un potencial amplio en función de la población desatendida y con necesidades de aseguramiento, y este último es un mercado con mejor desempeño, maduro y diversificado.

²⁶ Los seguros para la inclusión financiera o seguros inclusivos se agruparon (hasta el informe de 2019) en ramos cuyos riesgos son más comunes y pueden por tanto ser de más fácil acceso para la población. Los ramos incluidos son exequias, accidentes personales, vida grupo, vida individual, BEPS, desempleo (en seguros para personas), salud, incendio, terremoto, sustracción, hogar, agropecuario, responsabilidad civil, automóviles (en seguros de daños o generales) (Banca de las Oportunidades, 2019).

²⁷ La póliza será asequible si su prima mensual (o mensual equivalente) es menor a COP 20 000 en el caso de seguros de vida y accidentes, COP 30 000 para seguros de propiedad y agricultura y COP 75 000 para seguros de salud. Estos rangos se calcularon con base en la metodología aplicada por el Micro Insurance Network (MIN) para definir primas bajas en microseguros (Banca de las Oportunidades, 2020). A 2021, COP 100 000 equivalen a USD 26,4. (Banco de la República, 2022).

Ilustración 3. Participación de primas emitidas por tipo de seguro y sus principales ramos en Colombia (2021).



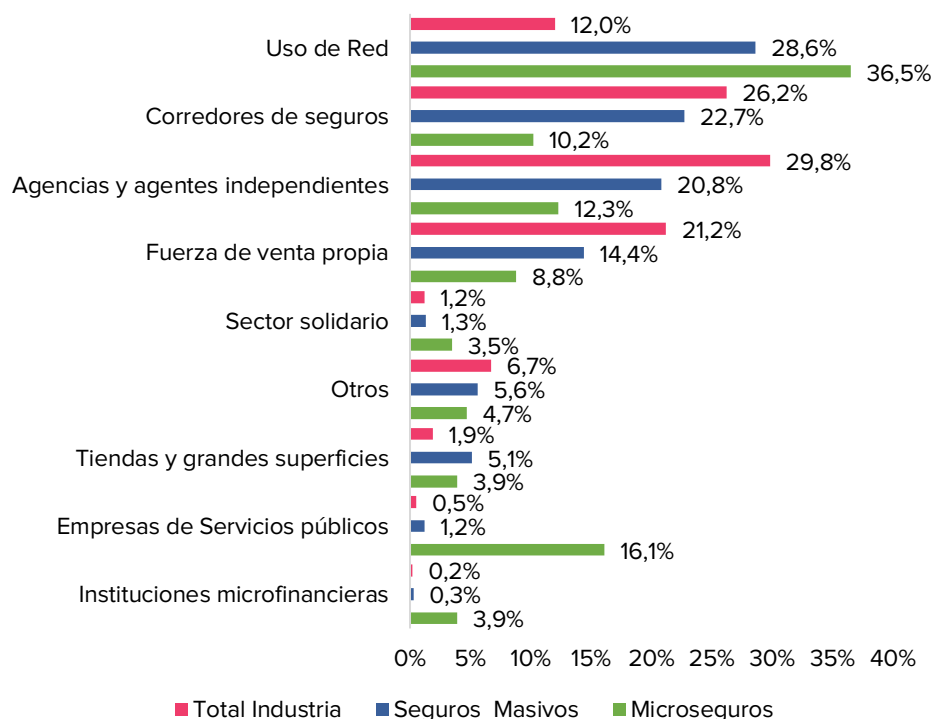
Fuente: Banca de las Oportunidades, 2021.

En cuanto a los canales de comercialización, los canales tradicionales²⁸ fueron los menos usados en la comercialización de los microseguros y los seguros masivos que en el total de la industria (ver **ilustración 4**). En el caso de los microseguros, el canal más empleado fue el uso de red²⁹ (36,5 % del valor de las primas emitidas), y ganan participación canales no tradicionales como las empresas de servicios públicos (16,1 %) y el sector solidario (3,5 %). En el caso de los seguros masivos, los canales más usados fueron el uso de red (28,6 %), los corredores de seguros (22,7 % del valor de las primas emitidas) y la fuerza propia (14,4 %).

²⁸ Los canales de comercialización tradicionalmente usados por la industria son la fuerza de ventas propia y los intermediarios de seguros

²⁹ Contratos entre aseguradoras y entidades financieras en los que la aseguradora puede utilizar la infraestructura de la entidad financiera para la comercialización de pólizas de seguro.

Ilustración 4. Participación de primas emitidas por tipo de seguro y canal de comercialización (2021).



Fuente: Banca de las Oportunidades, 2021.

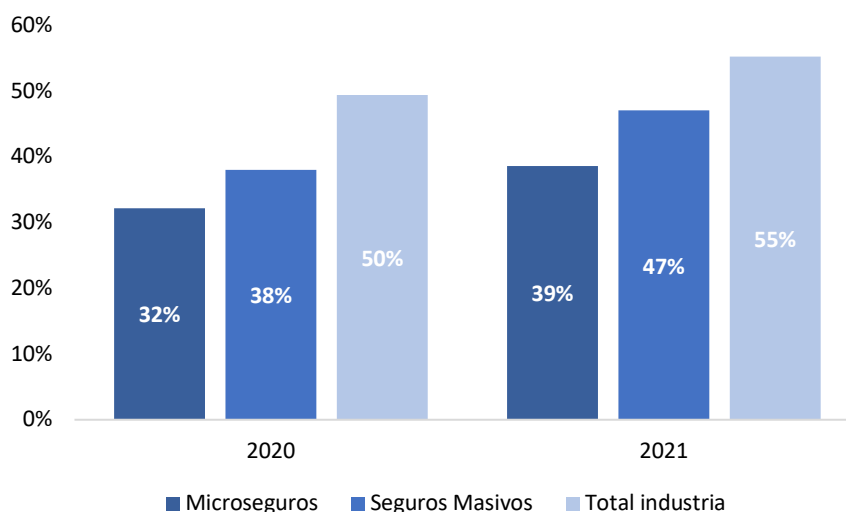
Uno de los principales desafíos en la inclusión financiera a través de los seguros ha sido la diversificación de sus canales de distribución. Desde el 2020, como resultado de la pandemia, se ha visto un incremento acelerado del uso de canales no presenciales en la comercialización de seguros, y en general en toda la cadena de valor de la industria. Se han incorporado nuevas tecnologías como, por ejemplo, convenios comerciales con entidades del sistema financiero, empresas de servicios públicos y grandes superficies, entre otros, al tiempo que se han implementado canales remotos, como los digitales, para conectarse con clientes de aliados en forma ágil y con contenidos especializados (Banca de las Oportunidades, 2020). Los seguros masivos tuvieron un mayor uso de herramientas no presenciales como páginas web, aplicaciones móviles y centros de atención telefónica, entre otras (43 % de las primas emitidas en 2021), y en los microseguros el uso de herramientas no presenciales es menor, 23,3 %, por lo que aún se tiene por delante el desafío de involucrar a consumidores con menores ingresos o pequeños negocios con herramientas digitales y aprovechando los altos niveles de uso de estos dispositivos en el país.

Actualmente las personas en condiciones de pobreza son las más vulnerables ante situaciones de riesgos vinculadas con el cambio climático y, por su baja capacidad de respuesta financiera, optan por el crédito informal; la utilización de los ahorros; la disminución del gasto en educación, salud o alimentos; el abandono de la escuela y la cesación de pagos de préstamos como medidas para hacer frente a los riesgos,

todo lo cual tiene efectos negativos sobre su consumo y la disponibilidad de activos (Díaz, 2019). El desarrollo de canales de comercialización alternativos favorece al consumidor en la medida que facilita el acceso a productos financieros confiables y ajustados a sus necesidades. Cabe mencionar que recientemente se amplió el alcance de estos canales, lo que permitió el uso de corresponsales móviles y digitales, y el aumento del número de ramos que podrían comercializarse masivamente³⁰. Estos ajustes promueven el uso de herramientas digitales e innovadoras en todos los canales de comercialización, que cuales podrán ser implementadas por la industria a partir de 2021 (Banca de las Oportunidades, 2020).

Los índices de siniestralidad³¹ para los microseguros y los seguros masivos fueron inferiores al total del sector. Esto se debe al aumento de los costos de comercialización al 20 %. Al hacer mayor uso de los canales de comercialización no tradicionales, los costos de intermediación incluyen algún tipo de remuneración a estos canales. La tasa de siniestralidad para el total de la industria en 2021 fue de 55,3 %, mayor a la de 2020, que fue de 49,5 %. La **ilustración 5** muestra que, en el caso de los microseguros, la tasa de siniestralidad en 2021 fue de 38,7 %, mayor a la del 2020, que fue de 32,2 %. Por su parte, los seguros masivos tuvieron tasas similares en los dos últimos años: 47,1 % en 2021 y 38,1 % en 2020.

Ilustración 5. Tasas de siniestralidad por tipo de seguro.



Fuente: Banca de las Oportunidades, 2021.

Uno de los mayores desafíos para la industria aseguradora colombiana es reducir la brecha de seguros en las zonas rurales y la brecha de género que existe actualmente. Según el RIF 2021, aunque en general la brecha de género se ha reducido en los últimos años, los hombres siguen teniendo mayor acceso al

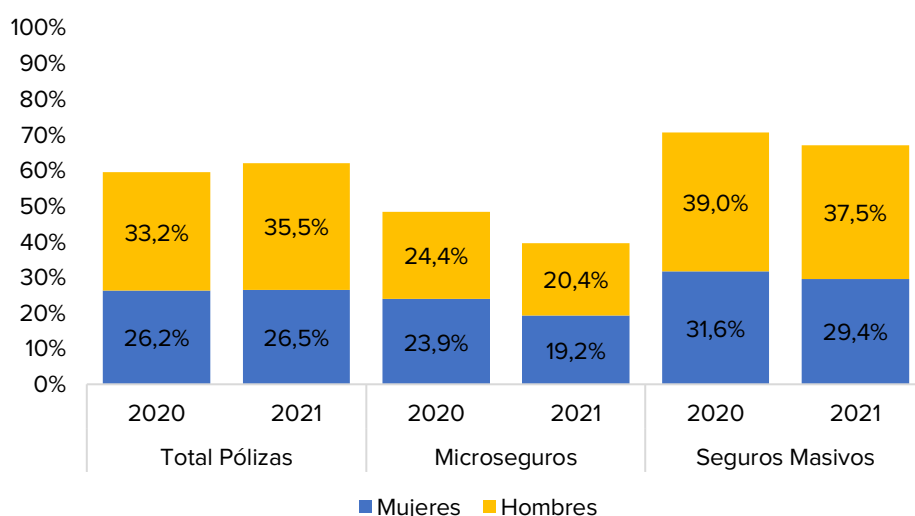
³⁰ Circular externa 02 de 2021, que reglamentó el Decreto 222 de 2020.

³¹ La tasa de siniestralidad descrita en este capítulo se calculó como el cociente entre siniestros liquidados y primas emitidas.

aseguramiento que las mujeres, siendo esta brecha menor en el caso de los seguros masivos y más pequeña aún para los microseguros. Para 2021, del total de las personas aseguradas, el 35,3 % se identificaron como hombres y el 26,5 % como mujeres (y 38,2 % casos de pólizas colectivas en las que no fue posible determinar el sexo del asegurado). La brecha aumentó 2 % en el total de pólizas. (14,3 % en 2021 y 11,7 % en 2020).

Como muestra la **ilustración 6**, esta brecha también aumentó en el último año en los microseguros y en los seguros masivos, donde se registraron brechas de 3 y 12,1 % respectivamente, mayores a las reportadas en 2020 (1 y 10,4 % respectivamente).

Ilustración 6. Brecha de acceso al aseguramiento por género y por tipo de seguro.



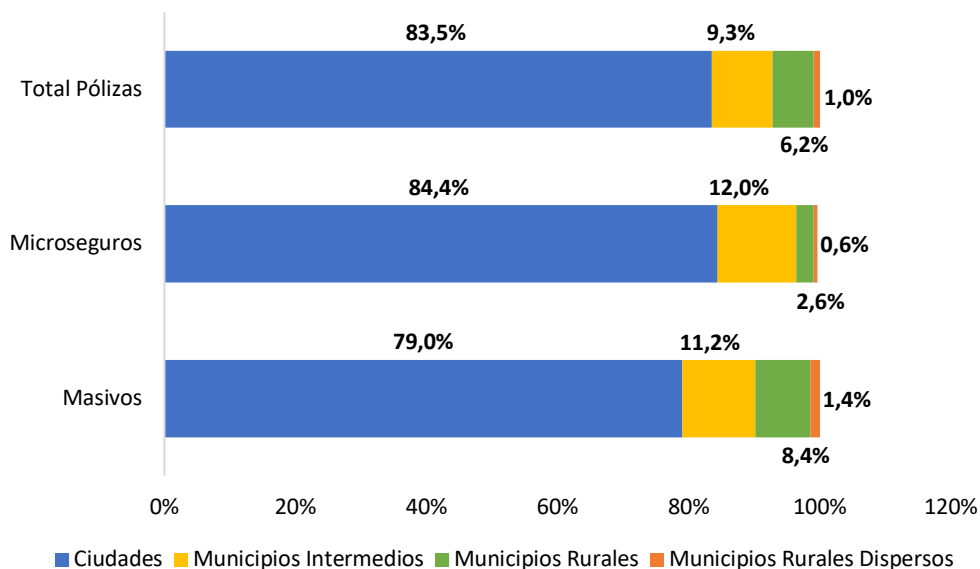
Fuente: Banca de las Oportunidades, 2021.

Igualmente, la tasa de siniestralidad es mayor en los hombres, 74,1 %, mientras que la participación de las mujeres es de 62,2 %. Sin embargo, en el caso de los seguros masivos, los niveles de siniestralidad fueron más bajos y la diferencia fue de 14 % (57,5 % para hombres y 43,5 % para mujeres), mientras que para los microseguros la diferencia alcanzó 18,1 % (71,9 % para hombres y 53,8 % para mujeres).

La brecha de género siempre ha estado en la mira nacional e internacional, pero como consecuencia de la pandemia, esta se ha acentuado, pues muchas mujeres se han visto obligadas a realizar trabajos de cuidados no remunerados en mayor proporción que los hombres (Microinsurance Network, 2022). Desde la inclusión financiera a través de los seguros es posible reducir esta desigualdad, con el acceso a servicios de aseguramiento eficaces y pertinentes. Para esto es importante impulsar el acceso de las mujeres a herramientas digitales y recursos educativos. Lo anterior tendría un impacto en el cumplimiento del ODS 5, que busca la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas (Microinsurance Network, 2022).

En cuanto a la brecha en zonas rurales, durante 2021 el 83,5 % de los riesgos asegurados estuvieron localizados en ciudades; 9,3 %, en municipios intermedios; 6,2 %, en municipios rurales, y 1%, en municipios rurales dispersos. Para los microseguros y los seguros masivos (ver **ilustración 7**), la participación de riesgos asegurados en municipios rurales y rurales dispersos fue mayor. Para los microseguros, fue de 3,2 % y para los seguros masivos 9,8 %, mientras que para el total de la industria fue 7,2 %.

Ilustración 7. Participación por categoría de ruralidad de los riesgos asegurados, por tipo de seguro (2021).



Fuente: Banca de las Oportunidades, 2021.

Además, el 70,8 % de los puntos presenciales para la expedición de primas se encontraban localizados en ciudades; 8,1 %, en municipios intermedios; 20,7 %, en municipios rurales, y 0,4 %, en municipios rurales dispersos, y los canales de comercialización como la fuerza propia de ventas, uso de red, tiendas y grandes superficies se destacaron por tener una mayor participación de sus puntos de venta presenciales en municipios rurales y rurales dispersos.

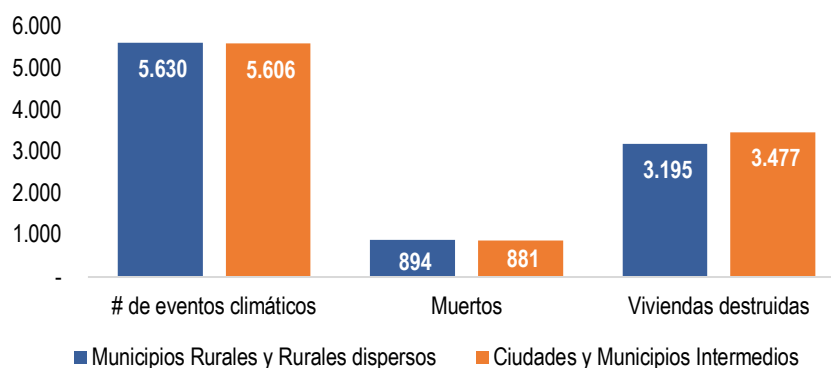
Actualmente, cerca de 22,9 % de la población colombiana (aproximadamente 11 millones de personas) vive en las zonas rurales³². Según datos de la UNGRD, no existe una diferencia significativa en la ocurrencia de eventos climáticos³³ o las afectaciones entre las ciudades, los municipios intermedios, rurales y rurales dispersos (ver **ilustración 8**). Sin embargo, la pobreza monetaria en las zonas rurales es de 44,6 % (2021), mientras que en las áreas urbanas es de 37,8 % (2021) (DANE, 2021). Esta brecha de 7 %, y el hecho de ser una población desatendida por el

³² DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018.

³³ Fenómeno —natural, socio-natural o tecnológico— que actúa como el detonante de los efectos adversos sobre las vidas humanas, la salud y/o la infraestructura económica y social y ambiental de un territorio (OSSO & LA RED, 2009).

mercado asegurador, hace que las primeras sean zonas de mayor vulnerabilidad ante eventos del cambio climático.

Ilustración 8. Número de eventos climáticos, muertos y viviendas destruidas por eventos climáticos (2016-2021).



Fuente: elaboración propia con datos de la UNGRD.

En línea con lo anterior, Banca de las Oportunidades en colaboración con el Programa de Seguros con Impacto de la OIT y Fasecolda, en 2020 lanzaron la iniciativa Más Seguro, Más Futuro con el fin de asegurar los bienes y mitigar riesgos de hogares en condición de pobreza o vulnerabilidad. Dentro de esta iniciativa se buscaba apoyar el desarrollo de Segurísimo de Seguros Mundial, un seguro inclusivo diseñado para proteger a las personas más vulnerables, quienes requieren esquemas de protección flexibles y asequibles para ellos y sus familias. Adicionalmente, en enero de 2022, el convenio adjudicó recursos no reembolsables de cofinanciación a HDI Seguros S.A. y a Seguros de Vida Suramericana S.A. para la implementación de soluciones innovadoras en materia de seguros. Por un lado, Seguros de Vida Suramericana S.A. le apostará a la ampliación y al fortalecimiento del canal de corresponsalía, mientras que HDI Seguros S.A. avanzará en el diseño de un producto donde prevalezca la protección al consumidor y atención a las necesidades de la población rural, pues forman parte de la base productiva del país y le apuesta a ofrecer productos de aseguramiento inclusivo a los habitantes rurales de Antioquia, Nariño, Cundinamarca y Boyacá. Este producto ofrecerá tres módulos con diferentes alternativas de aseguramiento:

1. Todo riesgo daño material (TRDM): cubre incendios, terremotos, explosiones, daños por agua, responsabilidad civil, entre otros (hasta COP 10 millones para la vivienda campesina).
2. Pecuario: cubre porcinos, ganado lechero y de ceba (hasta COP 1 millón por animal).
3. Accidentes personales: cuenta con cobertura a nivel familiar (desde COP 1 millón).

Lo anterior muestra una oportunidad de brindar apoyo a la población rural con productos inclusivos para reducir la brecha de protección, mediante soluciones aseguradoras a la medida de los hogares más vulnerables.

Seguro agropecuario en Colombia

El seguro agropecuario comprende algunas de las características intrínsecas de los seguros inclusivos (generalizadas, simples, estándar y también se ofrecen a través de la comercialización masiva). En adición, el seguro agropecuario cuenta con dos características adicionales: (i) una fuerte focalización a una población específica — productores agropecuarios de acuerdo con la definición de FINAGRO³⁴— y (ii) un marcado subsidio estatal sobre el pago a la prima de riesgo que deben pagar los productores (entre 50 y 90 %). Básicamente el subsidio es mayor para los pequeños productores y se reduce a medida que el tamaño del beneficiario aumenta.

Se estableció el seguro agropecuario en Colombia mediante la Ley 69 de 1993, como un instrumento diseñado para incentivar la producción y proteger los cultivos de daños causados por riesgos naturales y biológicos, ajenos al control del productor asegurado y que afectan su actividad agrícola, como las sequías, heladas, inundaciones y deslizamientos de tierra, entre otros. Si un evento adverso afecta la actividad protegida por el seguro agropecuario, el productor tiene derecho a una compensación sobre el valor asegurado, que dependerá de las condiciones establecidas en la póliza de seguro. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) a través de FINAGRO otorga un subsidio a la prima del seguro. Este subsidio se conoce como Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA). El porcentaje de cobertura del ISA se basa en el tamaño del productor, cultivos asegurables y el valor máximo de aseguramiento establecido por el MADR o FINAGRO.

El seguro agropecuario en el país se ofertó en un principio bajo la modalidad de seguro tradicional, el cual se ofrece a los productores independientemente de su tamaño, cubre los costos de producción y la caída en el rendimiento o la pérdida total de los cultivos. Esta modalidad de seguro se basa en la inspección de campo para verificar la ocurrencia de los riesgos cubiertos en la póliza, posteriormente, de acuerdo con el PND 2018-2022 y con el fin de apoyar el desarrollo de nuevos modelos de aseguramiento para Colombia y tener un mayor impacto entre los pequeños productores y una mejor penetración del seguro agropecuario, hace su aparición en el mercado bajo la modalidad de seguro paramétrico exclusivo en Colombia para el sector agropecuario (Ley 1955 de 2019: PND 2018-2022: Pacto 2, sección E), que busca compensar a los productores luego de la ocurrencia de eventos climáticos que afecten la siembra o el rendimiento. El pago de la indemnización será efectivo ante el cumplimiento de un índice, el cual se define en la contratación de la póliza con base en información histórica de fenómenos naturales

³⁴ Para el programa de incentivos de seguros agropecuarios, el tamaño del productor se determina con base en el monto de sus activos según lo establece el Manual de Servicios de FINAGRO del Decreto 1071 de 2015, Decreto 691 de 2018 y Resolución núm. 4 de 2021 de la CNCA; pequeño productor: persona natural que posea activos totales no superiores a los doscientos ochenta y cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes (284 SMMLV); mediano productor: activos totales, sean inferiores o iguales al equivalente a cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (5000 SMMLV); productos grande: activos totales sean superiores al equivalente a cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (+5000 SMMLV).

y afectaciones (Congreso de Colombia, 1993). Por lo tanto, no se requiere inspección de campo. En la **ilustración 9** se pueden observar las principales características y diferencias entre las modalidades tradicional y paramétrica del seguro agropecuario.

Ilustración 9. Tipos de seguro agropecuario en Colombia.

	SEGURO AGROPECUARIO TRADICIONAL	SEGURO AGROPECUARIO PARAMÉTRICO
CARACTERÍSTICAS	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro de riesgos más común en el mundo (principalmente para granizo y helada). • Seguros Multirriesgo son el segundo producto más popular. • Cubre los costos de producción e indemniza la caída en el rendimiento o muerte de la planta. • Requiere inspección en campo para verificar la ocurrencia. • Medianos y grandes productores son sus mayores usuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguros de rendimientos por área, climático, satelital. • Seguros de tipo catastrófico (alto impacto, baja frecuencia). • Compensa a los productores luego de la ocurrencia de eventos climáticos. • El daño se realiza con la detonación de un parámetro. • No se requiere inspección en campo para verificar la ocurrencia. Se realiza de forma remota (satélites, muestreo de zona, entre otros) • Dirigido a pequeños productores.
DIFERENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Alta probabilidad de anti-selección y riesgo moral. • Se basa en la indemnización de las pérdidas medidas en el campo. • Protección contra riesgos climáticos. • Información dependiente del asegurado. • Puede alterar su comportamiento para incrementar la posibilidad o la magnitud de una pérdida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta probabilidad de Riesgo Base. • No es necesario hacer ajuste de siniestros en campo. • Rapidez en ajuste de siniestros. • Estructura de cobertura simples. • Transparente debido a la forma en que se definen las indemnizaciones a través de la medición de índices • Alta necesidad de datos históricos. • Falta de comprensión del mecanismo.

Fuente: elaboración propia con información de FINAGRO.

Según datos del MADR, entre 2016 y 2021 el valor del subsidio a la prima ha registrado un crecimiento anual promedio del 10 %, lo que muestra una dinamización marcada del instrumento. Puntualmente, para el año 2021, se otorgó incentivo al seguro agropecuario por valor de COP 51 793 millones, lo que aseguró cosechas por valor de COP 1,8 billones, que a su vez beneficiaron a 25 415 productores agropecuarios y representaron el aseguramiento de 198 mil hectáreas. Así, por cada peso de incentivo otorgado por el Estado, se aseguraron COP 32 del valor de las cosechas. Lo anterior muestra la eficiencia del uso de recursos del Estado: con un bajo monto de inversión en el producto se logra hacer una transferencia de riesgos al sector privado, de una forma efectiva y fiscalmente responsable.

De los 25 415 beneficiarios en 2021, el 94,2 % correspondió al pequeño productor, el 5 % al mediano productor y el 0,77 % al gran productor. El número de beneficiarios del ISA ha tenido un crecimiento importante en los últimos dos años: en 2020 fue superior en 232 % y en 2021 en 275 %, esto debido principalmente a la aparición en el mercado asegurador de las pólizas paramétricas (FINAGRO, Informe de Gestión Sostenible 2020, 2021). Sin embargo, en 2021 disminuyó en un 13 %. En términos generales, entre los años 2019 a 2021, el área cubierta por el seguro agropecuario se estimó en 3,6 % de participación sobre el área sembrada y un 3,9 % sobre el área cosechada en el país.

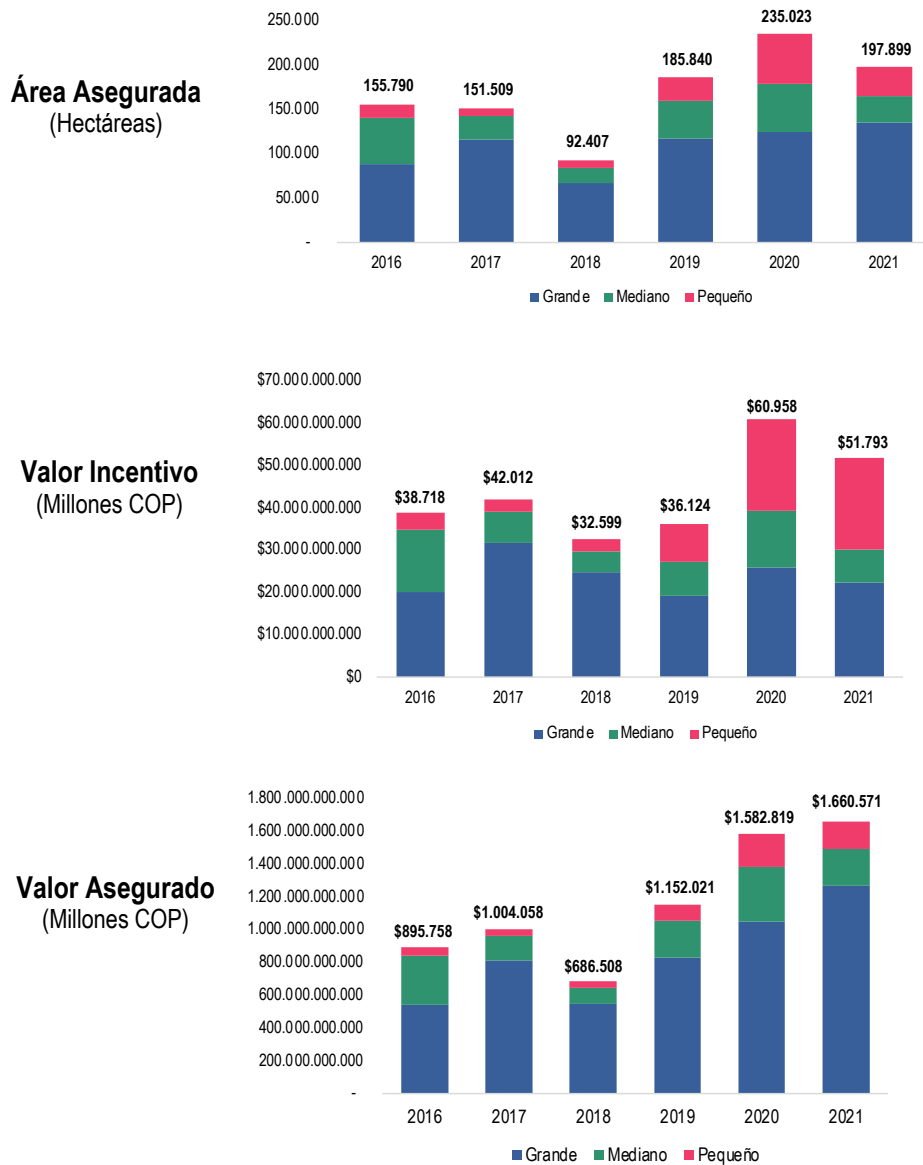
La **ilustración 10** muestra tres variables de análisis del seguro agropecuario por tipo de productor, el área asegurada hace referencia a la cantidad de hectáreas aseguradas en actividades agrícolas, únicamente, para cada año; el valor del incentivo corresponde al subsidio otorgado por el Estado a la prima de riesgo que paga el productor contrata con la aseguradoras y que está en función del tamaño del cultivo, de la cosecha asegurada, entre otros; finalmente, se encuentra el valor asegurado que es el monto comercial de la cosecha que se asegura.

Siguiendo con la Ilustración 10, se observa que el área asegurada registró un orden por encima de las 150.000 hectáreas anuales en 2016-2017, el 2018 registró un decrecimiento hasta las 92.407 hectáreas y un crecimiento progresivo hasta el 2021, llegando a 235.023 hectáreas. Durante el 2021, el área asegurada se redujo a 197.899 hectáreas. En la gráfica se puede observar que las hectáreas aseguradas son predominantemente de los productores grandes, aunque se evidencia un crecimiento de área asegurada de pequeños y medianos entre 2019-2021.

El Valor del Incentivo (subsidio a la prima) registra un valor cercano a los COP 40 000 millones en las vigencias 2016-2017, este valor se reduce en 2018 a COP 32 599 millones. Posteriormente, el valor nominal crece en 2019 y 2020 hasta llegar a \$CO 60 958, luego, el subsidio registró COP 51 793 en 2021. La particularidad de esta variable reside en el crecimiento que tienen los pequeños productores desde 2019 en adelante.

Finalmente, el instrumento registró un valor asegurado por valor de COP 895 758 millones y COP 1 billón en 2016 y 2017, respectivamente; para el año 2018 se reduce el valor asegurado a COP 686 508 millones, mientras que para los años siguientes se registraron cosechas aseguradas por valor de COP 1,15 billones, COP 1,58 billones y COP 1,66 billones para los años 2019-2021, respectivamente. Esta variable explica su crecimiento por las variaciones de los productores grandes, sin embargo, a partir del año 2019 se evidencia una participación más marcada de los productores medianos y pequeños.

Ilustración 10. Comportamiento del seguro agropecuario por tipo de productor en Colombia (2016-2021)



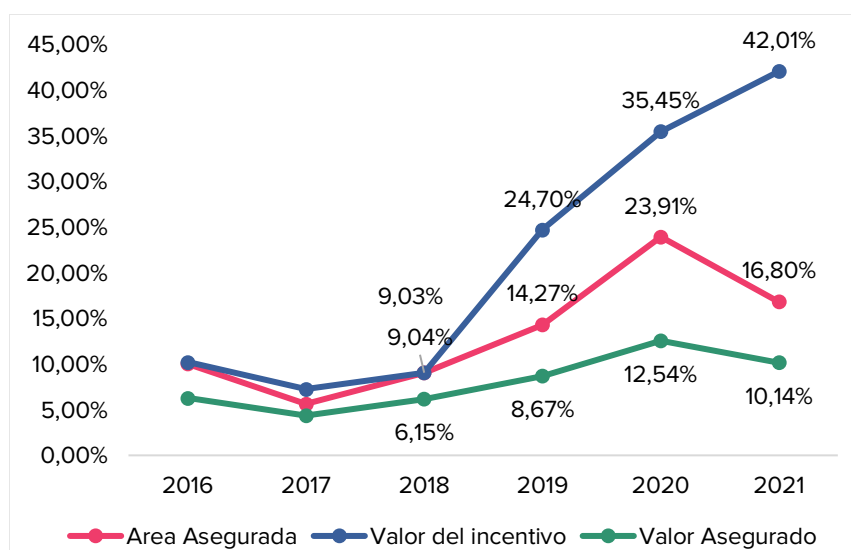
Fuente: DFRA-MADR

La **ilustración 11** muestra la participación de los pequeños productores en el seguro agropecuario para cada una de las variables del seguro agropecuario sobre el total de pólizas registradas para todos los productores beneficiarios en condiciones FINAGRO, entre los años 2016 y 2021. Se observa que la participación en todas las variables tiene un incremento significativo desde el año 2019; esto significa que los pequeños productores empezaron a utilizar de una manera más activa el seguro agropecuario y que empezaron a demandar mayor cantidad de recursos del subsidio otorgado por el gobierno nacional de Colombia, especialmente en el subsidio a la

prima en donde su participación se ha cuadruplicado en comparación con el periodo 2018 y anteriores.

Si bien la participación de los pequeños productores aumentó 33 puntos porcentuales (p.p.) en el global del ISA entregado desde 2018 hasta 2021, se observa que el uso del incentivo por parte de los pequeños productores aumentó, pero las variables objetivo del área y el valor asegurado redujeron su registro respecto al periodo anterior (Ilustración 11). Lo anterior tiene diversas explicaciones: (i) recordemos que entre 2020 y 2021 se registró la presencia de Fenómeno La Niña como fenómeno climatológico que evidencia el incremento considerable las precipitaciones³⁵, es decir, existió un mayor riesgo climático para la actividad agrícola de país y, por lo tanto, las aseguradoras pueden ser más estrictas en la expedición de las pólizas lo que se refleja en el precio de las primas de riesgo; (ii) según con reportes del MADR, la siniestralidad de las pólizas se concentra principalmente en los pequeños productores, estos registraron el 91% de las pólizas siniestradas y el 25% del valor de los siniestros, el perfil del riesgo del asegurado, que se ve reflejado en la prima pura de riesgo (dado que el pequeño productor representa más riesgo); (iii) el aseguramiento del pequeño productor ha sido impulsado por el seguro paramétrico, se explica dados los canales de acceso como microfinancieras e intermediarios a nivel local, no obstante, el valor de la prima promedio no ha variado o inclusive ha incrementado debido a la falta de provisión de bienes públicos en georreferenciación; (iv) finalmente, el seguro agropecuario ha empezado la diversificación de objetos asegurables en 2021 (pecuarios y agrícolas) que empiezan a competir por los mismos recursos y hacen más costoso el aseguramiento agrícola.

Ilustración 11. Participación del pequeño productor en el seguro agropecuario (% anual por variable en relación con el total de pólizas registradas)



Fuente: elaboración propia con datos de DFRA-MADR.

³⁵ http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/LdWWOECY1uxz/content/el-ideam-informa-que-el-fenomeno-de-la-nina-2020-2021-ha-finalizado

La dinámica del seguro agropecuario sobre el pequeño productor generada por la autorización del uso de productos paramétricos ha impulsado este tipo de iniciativas. El primer caso es una asociación entre la aseguradora Bolívar, BlueMarble y Nespresso, quienes desarrollaron un seguro agropecuario paramétrico que permite el monitoreo de la precipitación mediante imágenes satelitales, identificando sequías y excesos de lluvia, denominado Café Seguro. Este producto, a diferencia de los seguros agrícolas tradicionales que protegen las plantas, busca proteger las cosechas de alrededor de 22 000 familias caficultoras colombianas (Cajamarca, 2021), asegurando su bienestar económico.

Otro caso que vale la pena resaltar es el producto creado por MicroRisk a solicitud de Bancamia, denominado Mi Siembra Segura³⁶. Esta póliza representó innovación en varias dimensiones: ha sido la primera póliza paramétrica e híbrida (seguro de bienes y vida) del país, enfocada en mujeres productoras (aunque no es excluyente), vincula el uso de billeteras digitales para realizar los pagos, cubre cualquier unidad productiva en áreas rurales o urbanas y brinda cobertura a imprevistos. Este seguro es muestra de la articulación entre los organismos multilaterales, la industria y el Gobierno nacional: mediante el Rapid Response Facility (RRF2) del PNUD, aseguradoras parte de la industria y la regulación establecida en el PND 2018-2022, se desarrolló el producto que cubre a las organizaciones campesinas conformadas principalmente por mujeres afrodescendientes, indígenas e identificadas como población vulnerable. Este seguro se alinea con el propósito explícito del Insurance & Risk Finance Facility (IRFF), particularmente con el propósito de desarrollar convenios con aseguradoras, intermediarios y canales de distribución a nivel nacional, regional y mundial para lanzar y ampliar iniciativas de seguros inclusivos³⁷.

En definitiva, la actividad agropecuaria es una de las actividades más expuestas y vulnerables a amenazas climáticas. De ahí la necesidad de contar con herramientas de transferencia de riesgos mediante seguros agropecuarios para pequeños productores rurales, todo con el fin de aumentar su resiliencia ante eventos climáticos adversos. No obstante, si bien este tipo de seguros ya es ampliamente reconocido en varios países del mundo, en Colombia es un tema relativamente reciente (FINAGRO, 2017). De hecho, la entrada de los seguros paramétricos al país se limita los años 2005 y 2006, y los resultados desfavorables llevaron la iniciativa de seguros por índices a su fin (Díaz, 2016). Sin embargo, como se ha mencionado en esta sección, durante los últimos años se han desarrollado diferentes productos de aseguramiento agropecuario y se ha evidenciado el potencial de desarrollar nuevos esquemas de aseguramiento por parámetros, que permitirían dar cobertura a la población que hasta ahora no ha podido ser objeto de aseguramiento mediante seguros comerciales, y a su vez fortalecer las capacidades de la población de bajos ingresos (en este caso de pequeños productores) para mitigar los riesgos de las afectaciones climáticas a las que sus actividades productivas se enfrentan constantemente.

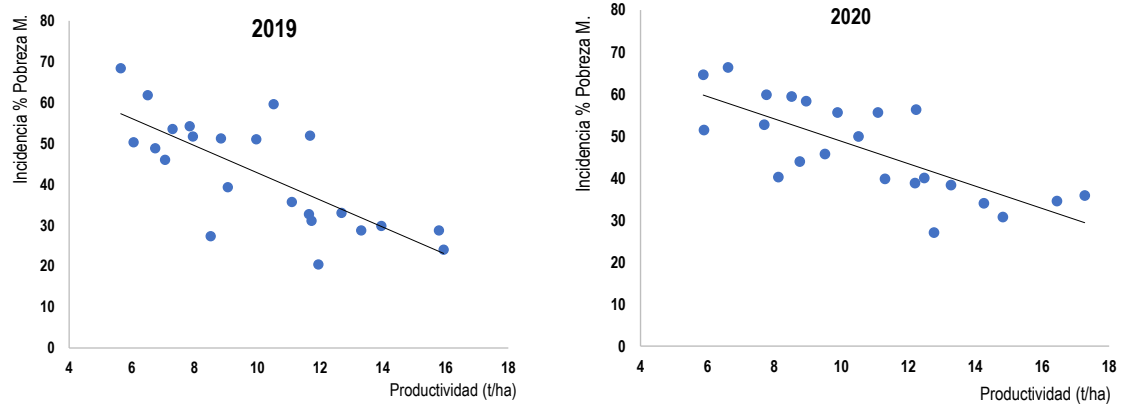
³⁶ Ver <https://www.microrisk.org/es/mi-siembra-segura-seguro-parametrico-para-la-ruralidad-colombiana-con-pnud/>

³⁷ Ver <https://irff.undp.org/>

Ahora bien, la relación entre el seguro agropecuario y el desarrollo económico en Colombia se puede caracterizar de la siguiente manera: El seguro agropecuario en Colombia se puede interpretar como la aproximación de los seguros inclusivos, dadas sus características de colocación y ejecución (ver capítulo 3). La importancia del seguro agropecuario reside en su objeto, que es garantizar que las condiciones de producción de los agricultores se mantengan a pesar de los posibles eventos climáticos que puedan ocurrir, y al mismo tiempo garantizar la producción (y particularmente la productividad³⁸), que tiene una relación inversa con la pobreza.

La **ilustración 12** muestra la relación entre la Incidencia de la Pobreza Monetaria (IPM) y la productividad agrícola promedio, ambas a nivel departamental para los años 2019 y 2020. Se observa que la relación inversa se mantiene antes y después de la emergencia derivada de la pandemia. Se emplea la IPM, pues el indicador no solo refleja la disponibilidad de alimentos (ODS núm. 2 y 3), sino los eslabones de comercialización y transformación de productos agrícolas en los departamentos (ODS núm. 8 y 13). De igual manera, al estimar correlaciones entre el IPM y la productividad agrícola, se halló que es negativa y cercana a 0,75, siendo estadísticamente significativa para ambos periodos (ver **tabla 1**).

Ilustración 12. Relación entre la Incidencia de la Pobreza Monetaria (IPM) y la productividad departamental (2019-2020).



Fuente: cálculos propios con datos de DANE.

³⁸ La productividad se define como el cociente entre la producción y los factores productivos (en este caso la tierra — toneladas/hectárea—). Esta variable es fundamental en agricultura porque permite aprovechar economías de escala indistintamente de la actividad agrícola (FAO 2001).

Tabla 1. Coeficiente de correlación entre la Incidencia de la Pobreza Monetaria (IPM) y la productividad departamental (2019-2020).

Año 2019	Rendimiento promedio	IPM	Año 2020	Rendimiento promedio	IPM
Rendimiento promedio	1,0000		Rendimiento promedio	1,0000	
IPM	-0,7472 (0,0000)	1,0000	IPM	-0,7529 (0,0000)	1,0000

Fuente: cálculos propios con datos de DANE.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

CONCLUSIONES

Para el PNUD, la inclusión financiera pensada desde el ámbito de los seguros inclusivos cobra relevancia como herramienta que genera resiliencia y diversifica riesgos, alineándose con varios elementos del Plan Estratégico de la organización y aportando en el contexto la implementación de los proyectos de desarrollo. A su vez, abre una oportunidad para generar espacios de trabajo conjunto con gobiernos y aliados del sector privado para la atención de poblaciones vulnerables, de bajos ingresos, informales y grupos que hasta ahora no ha atendido el sistema financiero. De igual manera, los seguros inclusivos son importantes para el cumplimiento de los ODS, pues pueden respaldar el crecimiento económico general y el logro de objetivos de desarrollo más amplios (A2ii, 2019) en general.

En lo referente a la población vulnerable, que corresponde a la población objetivo de los proyectos de desarrollo y eje central de las políticas de gobierno, los seguros inclusivos se convierten en un instrumento que protege a la población de choques financieros inesperados que retrasan el progreso. Evita además que las personas recurran a redes de apoyo informales con costos desproporcionados que limitan y ven afectados los recursos de los hogares —tales como activos o mano de obra— y por lo tanto su capacidad de eludir trampas de pobreza (GIZ, 2017) y transfiere el riesgo contra las consecuencias adversas de tales eventos.

- En el contexto actual colombiano, no es posible determinar que la regulación de los seguros inclusivos sea efectiva. Por el momento no existe evidencia empírica y sólida que indique que la regulación específica de los seguros inclusivos garantiza (simultáneamente) el crecimiento y sostenibilidad de la industria, mejoras en las condiciones de vida de los beneficiarios y aprovechamiento para los gobiernos central y locales.
- No obstante, se cuenta con algunas ventajas: aunque la regulación no tiene una definición formal de los seguros inclusivos (p. ej. una Ley de la República), existen conceptos útiles que han permitido caracterizar los seguros que pueden destinarse a la población más vulnerable (Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia, *Reporte de Inclusión Financiera*, 2020). Adicionalmente, se cuenta con una aproximación a los seguros inclusivos regulados en Colombia, como el Seguro Agropecuario, que cuenta con amplia información sobre el comportamiento de estas pólizas a nivel regional y nacional.
- El ecosistema político y económico es propicio para la regulación de los seguros inclusivos en Colombia, si así se decidiera. Cuenta con las organizaciones propicias para la formulación y supervisión de la política (MHCP, URF y SFC), además del conjunto de normas que especifican el papel de los oferentes, los demandantes y del Estado, y la responsabilidad de operativizar las pólizas inclusivas. Hasta el momento, el mercado de seguros

masivos y microseguros opera con libertad, teniendo como resultado un crecimiento sostenido en el largo plazo (Banca de las Oportunidades & SFC, *Reporte de Inclusión Financiera*, 2021).

- Dentro de los principales retos que debe considerar el Gobierno que decida regular los seguros inclusivos, se encuentra evaluar el impacto potencial de la reglamentación sobre el mercado colombiano. Ante la ausencia de una evaluación de política local, se identificaron experiencias internacionales que pudieron exponer una idea general de lo que sería el comportamiento de los agentes de mercado ante una eventual regulación (ver capítulo 3).
- El Gobierno también debe tener en cuenta que una regulación demasiado específica o muy rígida puede desincentivar la colocación de estos productos en el mercado por parte de la industria. Por lo tanto, debe proponer un equilibrio entre las políticas públicas (e industriales) dirigidas a población vulnerable y la generación de externalidades negativas para la industria, como sobrecostos (A2ii, 2017).

RECOMENDACIONES

Agencias de desarrollo y multilaterales

- El Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD) y las demás agencias de cooperación deben apoyar y promover el aseguramiento inclusivo en Colombia mediante diversas estrategias incluyendo estudios de diagnóstico, soporte de implementación para los involucrados, articulación entre actores, implementación de iniciativas para el desarrollo del mercado y asesoramiento permanente para la regulación.
- Los ejercicios de diagnóstico deben caracterizar el ecosistema normativo y de mercado que permita identificar barreras y oportunidades dentro del caso de estudio colombiano para los seguros inclusivos.
- Soportar técnica y articuladamente la implementación de instrumentos dirigidos a los segmentos más sensibles de la población, como aquellos en condición de pobreza y mipymes con enfoque al desarrollo de productos innovadores, canales de distribución (p. ej. fintech) y educación económica y financiera.
- En lo concerniente a la asesoría regulatoria, es importante coordinar la creación de bienes públicos, como información detallada y accesible además de la integración del aseguramiento inclusivo tanto al sistema financiero como a las demás industrias (GIZ, 2019).
- Promover productos innovadores y disruptivos del mercado tal y como ocurrió con el ejercicio del seguro paramétrico Mi Siembra Segura, dado que este producto fue una articulación del Rapid Response Facility (RRF2) del PNUD y la industria aseguradora.

Gobierno colombiano

- Diseñar y ejecutar una evaluación de impacto socioeconómico del seguro agropecuario en Colombia, diferenciando entre pólizas paramétricas y tradicionales y con una medición del efecto del seguro sobre el bienestar socioeconómico y productivo de los agricultores, especialmente los pequeños. Para futuras evaluaciones (y la construcción de un contrafactual robusto) se requerirá apoyo de la industria para recabar información amplia de su base de usuarios, como características socioeconómicas de los beneficiarios o regionalización de la información, entre otras.
- Diseñar mecanismos de política pública para el aseguramiento inclusivo que, contemplen un *trade-off* entre política pública dirigida a la población vulnerable (enfoque diferencial de dimensiones como el género, étnico o víctima del conflicto armado) y generación de costos adicionales para las aseguradoras, que desincentiven la masificación de estas pólizas (Cai *et al.*, 2020).
- Implementar estrategias que promuevan el desarrollo de Seguros Inclusivos con un enfoque hacia las comunidades más vulnerables y a sectores específicos (p. ej. Seguro Agropecuario). Se debe revisar la combinación de las políticas de incentivo con educación financiera que, por sí misma, trae externalidades positivas para el sector.
- Fortalecer la provisión de bienes públicos de monitoreo del clima que permita incentivar el desarrollo y promoción de pólizas paramétricas dadas sus virtudes en el aprovechamiento de economías de escala y disminución de costos de transacción para los agentes del mercado. Frente a este particular, se viene adelantando la hoja de ruta para la modernización del sector asegurador en los años 2021 a 2025 por parte la URF en Colombia.

Industria aseguradora colombiana

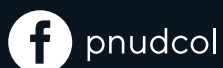
- Diseño de pólizas y productos cada vez más sencillas, de fácil comprensión por parte del consumidor, que eviten reprocesos y faciliten la compra. En ocasiones los problemas en los contratos residen en la redacción incomprensible para los beneficiarios, que aceptan sin comprender o sin leer las especificaciones del contrato, especialmente en agricultura (Wu, 2006).
- Colombia cuenta con ventajas en el sector de tecnologías de la información, con un progreso marcado y una creciente penetración de estos servicios (Raventos, 2020). Este escenario es una ventana de oportunidad para los seguros inclusivos desde dos perspectivas: el desarrollo de canales digitales y alternativos de distribución de las pólizas inclusivas permite reducir costos de transacción y permite alcanzar a la población alejada y atomizada en las regiones.

5. REFERENCIAS

- Banco Mundial. (20 de Abril de 2018). *La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad*. Obtenido de Banco Mundial. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/overview>
- Banca de las Oportunidades, & Superintendencia Financiera de Colombia. (2020). *Reporte de Inclusión Financiera*. Bogotá.
- Banca de las Oportunidades, & Superintendencia Financiera de Colombia. (2019). *Reporte de Inclusión Financiera*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (1993). *Ley 69 de 1993. Por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario*.
- FINAGRO. (2019). *Informe de Gestión Sostenible 2019*. Bogotá.
- Prieto, A. (2019). *Desafíos de la Innovación*. Bogotá: URF.
- FASECOLDA. (2020). *La industria aseguradora empieza a sentir los efectos de la pandemia*. Bogotá.
- Banco de la República de Colombia. (2022). *Producto Interno Bruto (PIB)*. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/producto-interno-bruto-pib>
- DANE. (2021). *Pobreza Monetaria y monetaria extrema*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf
- DANE. (2018). *Censo nacional de Población y Vivienda 2018*. Obtenido de <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#/>
- FASECOLDA. (2021). *El programa que busca que mas colombianos puedan asegurarse ante sus riesgos*. Obtenido de <https://fasecolda.com/sala-de-prensa/fasecolda-en-linea/noticias/noticias-2019-2/agosto/mas-seguro-mas-futuro-el-programa-que-busca-que-mas-colombianos-puedan-asegurarse-ante-sus-riesgos/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera. CONPES 4005*. Bogotá.
- Díaz, A. (2016). *De los microseguros a los seguros inclusivos*. Bogotá: FASECOLDA.
- Portafolio. (2021). *Aumentan en 30% los ataques cibernéticos en Colombia*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/tendencias/aumentan-en-30-los-ataques-ciberneticos-en-colombia-553803>
- ACIS. (2021). *Seguros Mundial es reconocida por Google como caso de éxito en su estrategia de transformación digital*. Obtenido de <https://acis.org.co/portal/content/noticiasdelsector/seguros-mundial-es-reconocida-por-google-como-caso-de-exito-en-su-estrategia-de>
- J. Rosado, F. G. Villarreal y F. Stezano. (2020). *Fortalecimiento de la inclusión y capacidades financieras en el ámbito rural: pautas para un plan de acción*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OECD/INFE. (2012). *High Level Principles on National Strategies for Financial Education*. Francia.
- MAPFRE Economics. (2020). *Inclusión financiera en seguros*. Madrid: MAPFRE Economics.
- Banco Mundial, GFDRR. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*.
- DNP, MADS, IDEAM, UNGRD. (2018). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)*. Bogotá.

- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá.
- Banco Mundial, CCRIF. (2016). *Seguros paramétricos*.
- Jimenez, A. L. (2020). *Estrategia de Crecimiento Sostenible Sector Asegurador de Colombia*. Bogotá: FASECOLDA.
- Vélez, S. A. (2018). *Orientaciones para la regulación en mercados de seguros inclusivos*. Bogotá: OIT-IIE Fellow (Microseguros & RS), FASECOLDA.
- Unidad de Regulación Financiera. (2021). *AGENDA NORMATIVA 2022*. Bogotá.
- Unidad de Regulación Financiera. (2020). *Hoja de ruta para la modernización del sector asegurador 2021-2025*.
- IAIS. (2019). *Marcos regulatorios proporcionales en los seguros inclusivos. Lecciones de una década de regulación de microseguros*.
- IAIS. (2021). *Diálogo público-seguros basados en índices*.
- Banco Mundial. (2022). *Datos Banco Mundial*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/pais/colombia>
- Banco Mundial. (2017). *Seguro Agrícola Catastrófico en Colombia*. Bogotá.
- Superintendencia de Seguros de la Nación - Argentina. (2018). *RESOL-2018-126-APN-SSN#MF*. Buenos Aires.
- Camargo, L. A., & Montoya, L. F. (2020). *Microseguros: Análisis de experiencias destacables en Latinoamérica y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), de la Federación Interamericana de Empresas de Seguros (FIDES), o de la Fundación MAPFRE.
- Asociación Peruana de Empresas de Seguros. (2022). *Seguros Agrarios*. Obtenido de <https://www.apeseg.org.pe/panorama-general/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2015). *SEGUROS 2030 Potenciar los seguros para un desarrollo sostenible*. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). *Segurísimo: Desarrollando seguros inclusivos en Colombia*. Ginebra.
- IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. (2017). *Resumen ejecutivo-vo Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC)*. Bogotá: Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM.
- Merry, A. (2021). *El Panorama del microseguro 2021*. Lima: Microinsurance Network.
- Wiedmaier-Pfister, M., & Chiew, H. L. (2017). *Regulatory Impact Assessments: Microinsurance Regulations in Peru and the Philippines*. Eschborn: Access to Insurance Initiative .
- Niño, D. A., & Jimenez, A. L. (2021). *Retos del cambio climático para el sector asegurador colombiano*. Bogotá: FASECOLDA.
- Rosado, J., Villarreal, F. G., & Stezano, F. (2020). *Fortalecimiento de la inclusión y capacidades financieras en el ámbito rural: pautas para un plan de acción*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FINAGRO. (2020). *Informe de Gestión Sostenible 2019*. Bogotá.
- FINAGRO. (2021). *Informe de Gestión Sostenible 2020*. Bogotá.
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2022). *Seguro Agrícola Catastrófico*. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1240590/Seguro_Agr%C3%ADcola_Catastr%C3%ADfico.pdf
- Banco Mundial. (2018). *Nota de Política sobre la Implementación del Seguro Agrícola Catastrófico*. Bogotá: FINAGRO.
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2020). *Minagri: Se inicia implementación del Seguro Agrícola Catastrófico para campaña agrícola 2020-2021 en 24 departamentos del país*. Obtenido de

- <https://www.gob.pe/institucion/midagri/noticias/304192-minagri-se-inicia-implementacion-del-seguro-agricola-catastrofico-para-campana-agricola-2020-2021-en-24-departamentos-del-pais>
- Martínez Merchán, M. L. (2021). *Boletín: Efectos de la pandemia en el sector seguros de Colombia*. Obtenido de <https://www.bdo.com.co/es-co/publicaciones/boletines-audit/efectos-de-la-pandemia-en-el-sector-seguros-de-colombia>
- Vergara, I., & Lopez, N. (2021). *El COVID-19 representa el mayor siniestro de la historia de los seguros en Colombia*. Bogotá: FASECOLDA.
- Banca de las Oportunidades y FASECOLDA. (2020). *'Más seguro, más futuro', programa para que más colombianos se protejan ante los riesgos*. Bogotá.
- Banthia, A., Johnson, S., McCord, M. J., & Mathews, B. (2009). *Microinsurance that Works for Women : Making Microinsurance Programs gender-Sensitive*. Organización Internacional del Trabajo y el Microinsurance Innovation Facility.
- Microinsurance Network. (2022). *Por qué los seguros inclusivos son vitales para cerrar la brecha de protección de género*. Obtenido de <https://microinsurancenetwork.org/posts/por-que-los-seguros-inclusivos-son-vitales-para-cerrar-la-brecha-de-proteccion-de-genero>
- Congreso de la Republica de Colombia. (1993). *Ley 69 de 1993 Por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario*.
- Presidente de la Republica de Colombia. (2010). *Decreto 2555 de 2010 Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones*.
- FASECOLDA. (2021). *Estadísticas del Sector*. Obtenido de <https://fasecolda.com/fasecolda/estadisticas-del-sector/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). *Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Credito Publico . (2021). *Marco de Referencia de Bonos Verdes Soberanos de Colombia*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Credito Publico. (2021). *PPT Marco de Referencia de Bonos Verdes Soberanos de Colombia*. Bogotá.
- Cajamarca, I. (30 de Septiembre de 2021). *Premian a Seguros Bolívar por aportar al desarrollo sostenible con la póliza 'Café Seguro'*. Obtenido de <https://www.larepublica.co/finanzas/premian-a-seguros-bolivar-por-aportar-al-desarrollo-sostenible-con-la-poliza-cafe-seguro-3240234>
- Cai, Jing, Alain de Janvry, and Elisabeth Sadoulet. 2020. "Subsidy Policies and Insurance Demand." *American Economic Review*, 110 (8): 2422-53.
- Wu, S. (2006). *Contract theory and agricultural policy. A Discussion and Survey of Recent Developments*. The Australian journal of agricultural and resource economics. Vol. 50, núm. 4, pp. 490-509.
- Schueffel, Patrick (2017). *Taming the Beast: A Scientific Definition of Fintech*. *Journal of Innovation Management* 4: 32-54. ISSN 2183-0606.



Calle 84A #10-50, Piso 3
+57 (1) 4889000
Bogotá, Colombia