



EL PROCESO DE INCORPORACIÓN DEL SECTOR INFORMAL

NOTA DE ORIENTACIÓN #44
March 2021



CONTENTS

INTRODUCCIÓN	3
LECCIONES APRENDIDAS	6
1. La coordinación de políticas públicas	6
2. La incorporación digital	9
3. La facilitación del acceso a través de soluciones específicas adaptadas a las necesidades	13
4. Políticas públicas y programas inclusivos	16
5. Cooperativas financieras	18
6. Mejoras en las definiciones, la información y la gestión de datos	20
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	22
ANEXO	25

AUTORES Y COLABORADORES

Esta Nota de orientación es un producto de conocimiento desarrollado conjuntamente por los miembros del Grupo de Intercambio de Aprendizaje sobre Estrategias de Inclusión Financiera (FISPLG, por sus siglas en inglés) y del Grupo de Trabajo sobre Financiamiento a MyPE (SMEFWG).

Autores y colaboradores:

Fatou Deen-touray (Banco Central de Gambia) y consultores de Samuel Hall con información proporcionada por miembros de AFI a través de entrevistas realizadas a: Jenny Romero, Mary Jessil R. Santos y Golda Cainglet (Bangko Sentral ng Pilipinas), Teresa Pascoal, Catarina Joao, Margareth da Silva y Adioso Pimenta (Banco Nacional de Angola), Otto Boris Rodríguez, Clemente Alfredo Blanco, Hazell Raquel Del Cid Marroquín, Ricardo Contreras y Jorge Alberto Flores Torres (Banco Central de Reserva de El Salvador), Sandra Bila (Banco de Moçambique), Prakash Shrestha (Nepal Rastra Bank), Jorge Moncayo (Banco Central del Ecuador), Mahmoud Montassar Mansour (Autoridad Supervisora de Microfinanzas de Túnez), Killian Clifford y Mariana Lopez (GSMA), Valerie Breda (Unidad de Finanzas Sociales de la OIT).

Suministraron información: Riley Henao Mesepitu (Ministerio de Comercio, Industria, Trabajo e Inmigración, Islas Salomón), Samuel Tarinda (Banco Central de Zimbabue), Christina Rokoua (Banco de Reserva de Fiyi), Clemente Blanco (Banco Central de Reserva de El Salvador), Alison Baniuri (Banco de Reserva de Vanuatu).

De la Unidad de Gestión de AFI: Dieter De Smet (Responsable de Políticas, Estrategia de Inclusión Financiera), Nik Kamarun (Responsable de Políticas Sénior, Finanzas PyME) y Helen Walbey (Directora del Equipo de Finanzas de Género).

Nos gustaría agradecer a las instituciones miembros de AFI y a los socios e instituciones donantes por haber contribuido generosamente al desarrollo de esta publicación.

Esta publicación es la versión traducida de la publicación original en Inglés: Bringing the Informal Sector Onboard (Guideline Note)

INTRODUCCIÓN

Con la existencia de más de dos mil millones de personas que trabajan en el sector informal en todo el mundo, resulta imperativo que todo plan de inclusión financiera incluya al sector informal para lograr el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y el trabajo decente.

Los encargados de la formulación de políticas públicas de inclusión financiera tienen un papel activo y trascendente que desempeñar en la identificación de oportunidades y el diseño de una combinación de políticas públicas que permitan un trabajo en conjunto con las múltiples y dinámicas partes interesadas del sector informal en sus países. Existe un amplio conjunto de experiencias relativas a la intersección entre la inclusión financiera y el sector informal que ofrecen lecciones a los especialistas de todo el mundo. Estas experiencias y lecciones forman la arquitectura de esta Nota de Orientación.

El sector informal es un término amplio. Los países utilizan variadas definiciones que dependen de sus contextos socioeconómicos específicos. La definición de economía informal más utilizada es la de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que utiliza este término para referirse

“

Al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto.”¹

En muchos países, el sector informal es muchísimo más grande que el sector formal en términos de actividad económica, empleo e ingresos:

89,9%

se estima que los trabajadores de la economía informal representan el 89,8 por ciento de la fuerza laboral en los países de ingresos bajos

83,7%

el 83,7 por ciento en países de ingresos medianos bajos,

52,6% y el 52,6 por ciento en los países de ingresos medianos altos.²

Las personas que son vendedores ambulantes o tienen pequeñas tiendas, los conductores de vehículos, trabajadoras domésticas, recolectores de desechos, pequeños agricultores, trabajadores de la construcción, mineros artesanales, pescadores, madereros a pequeña escala, productores de carbón vegetal, trabajadores de los hornos de ladrillos y los trabajadores textiles que trabajan en sus hogares son algunos de los muchos grupos ocupacionales en los que trabajan miles de millones de personas de las economías informales alrededor del mundo. También es importante señalar que las mujeres dominan la economía informal³ y que la inmensa mayoría de las personas que trabajan en el sector informal carecen de todo tipo de protecciones sociales y jurídicas adecuadas, sufren una acentuada carencia de trabajo decente, escasos o nulos derechos laborales, condiciones de trabajo inseguras e insalubres, largas jornadas laborales, y se desempeñan en lugares de trabajo pequeños o no definidos.⁴ Los trabajadores informales y las empresas informales a menudo tienen bajos niveles de competencias y productividad, además de falta de acceso a la información, los mercados, los recursos financieros, la formación y la tecnología.⁵ **Los trabajadores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME) del sector informal también constituyen una gran parte de las personas no bancarizadas del mundo.**

¿INCLUSIÓN FINANCIERA O FORMALIZACIÓN?

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluyen la promoción de la formalización (ODS 8.3) como un indicador aproximado del trabajo decente. Ello se relaciona con una mayor productividad, mejores empleos —incluidos empleos para poblaciones vulnerables, mujeres y jóvenes— y un fortalecimiento de la protección de los derechos. Las respuestas

1 La economía informal “no abarca las actividades ilícitas, en particular laprestación de servicios y la producción, venta, posesión o consumo de bienes prohibidos por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la trata de personas y el blanqueo de dinero, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.” OIT (2002). Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. 1 de junio 2002.

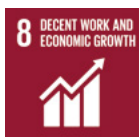
2 OIT (2020). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo Tendencias 2020.

3 Lota Bertulfo, 2011, Las mujeres y la economía informal (Women and the informal economy). Disponible en: <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/women-informal-economy-lota-bertulfo.pdf>

4 OIT (2020). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo Tendencias 2020.

5 OIT (2015). Formalización de la economía informal: Esfera de importancia decisiva. Ginebra: OIT.

en términos de formulación de políticas públicas hacia el sector informal (que abarcan tanto a los trabajadores informales como a las MiPyME informales) implican principalmente esfuerzos para incentivar la formalización. Sin embargo, si bien las partes interesadas, entre ellas la OIT, han reafirmado la necesidad de la formalización, asimismo señalan que centrarse únicamente en la formalización a veces puede resultar demasiado limitado o incluso perjudicial.⁶ La informalidad y la formalidad no siempre son términos binarios con límites bien definidos. Los trabajadores y las MiPyME informales pueden no estar registrados o en cumplimiento normativo con cada una de las autoridades competentes, pero aun así pueden ser “formales” en algunas áreas jurídicas o normativas, de la misma forma en que los trabajadores y empresas formales pueden sin embargo tener elementos de informalidad en el trabajo que realizan.



La opinión de la Autoridad de Inclusión Financiera de Nepal es que, si bien la inclusión financiera y la formalidad no son equivalentes, sí están estrechamente ligadas:

“

Si una persona accede a las microfinanzas, tal vez deberíamos considerarla como parcialmente formalizada, ya que al menos en las instituciones de microfinanzas. El Banco Central otorga licencias a las instituciones de microfinanzas. Tenemos una gran base de miembros: 4,6 millones de miembros en microfinanzas y 2,8 millones de prestatarios. Las instituciones de microfinanzas están obligadas a enviar los registros de todos ellos al Centro Nacional de Información Crediticia.”

Prakash Shrestha, Banco Central de Nepal

Esta Nota de Orientación se sitúa en el nexo entre estos dos aspectos: la informalidad y la formalidad. De hecho, esta gradación entre formalidad e informalidad demuestra las complejidades del sector informal y la necesidad de contar con respuestas a través de políticas públicas concertadas y bien planeadas para poder construir sociedades más inclusivas.

El aumento de la inclusión financiera y todos los beneficios que ello aporta resulta decisivo para brindar apoyo a:

- (a) a una escala macro, a la economía en general⁷ y por tanto crear las condiciones para la formalización y
- (b) a una escala micro, al acceso de los trabajadores y las MiPyME del sector informal al financiamiento, lo cual resulta esencial para su crecimiento, desarrollo y el mejoramiento de sus condiciones.

El proceso de incorporación del sector informal, por lo tanto, reconoce el trabajo que se puede realizar con el sector informal y sus diversas partes constitutivas para así fomentar la inclusión financiera y permitir que quienes trabajan en la informalidad logren obtener múltiples beneficios, al tiempo que los alienta en su camino hacia una inclusión más amplia dentro del sistema formal. En esta Nota de Orientación se analiza cómo las autoridades, los encargados de la formulación de políticas públicas y otros profesionales pueden trabajar e interactuar con el sector informal (trabajadores y MiPyME informales) a fin de aumentar el acceso del sector informal al financiamiento formal, lo que cual quizás no conduzca inmediatamente en una formalización completa, pero sí podría eventualmente incentivarla.

CÓMO UTILIZAR ESTA NOTA DE ORIENTACIÓN: APRENDIZAJE ENTRE PARES

Esta Nota de Orientación fue diseñada para autoridades, responsables de la formulación de políticas públicas y otros profesionales que trabajan en temas de inclusión financiera. Se trata de un producto de conocimiento práctico sobre cómo los encargados de la formulación de políticas y las autoridades normativas del sector financiero pueden contribuir a mejorar la integración de la economía informal dentro del ecosistema financiero formal, lo cual tendrá impactos directos en la reducción de la pobreza, el crecimiento sostenible e inclusivo, así como en los objetivos de inclusión financiera. Esta Nota busca sacar provecho de las herramientas de inclusión financiera a fin de abordar algunos de los problemas que enfrentan una gran parte de la población mundial. Tomando como base las entrevistas realizadas a informantes clave en siete países,⁸ así como a expertos internacionales, en

6 WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando) (sin fecha). Reconsiderando la formalización (Rethinking Formalization).

7 “Es una forma de canalizar las finanzas que han estado fuera del sistema, trasladándolas al sistema.” Banco Central de Angola, al describir los beneficios del programa de cuentas simplificadas Bankita, al que acceden principalmente personas que trabajan en el sector informal.

8 Entrevista con informante clave. Se llevaron a cabo entrevistas con informantes clave con miembros de AFI en Filipinas, Angola, El Salvador, Mozambique, Nepal, Ecuador y Túnez. Se recibió también documentación de las Islas Salomón y Gambia. Se llevaron a cabo otras entrevistas adicionales con GSMA y la OIT.

esta Nota se presentan experiencias reales y concretas que buscan facilitar el aprendizaje, por parte de la comunidad de encargados de la formulación de políticas y otros profesionales, de las economías en desarrollo y emergentes.

Todo ello se ajusta con la visión de AFI de ser una plataforma para el aprendizaje y el intercambio de experiencias entre los encargados de la formulación de políticas y autoridades normativas de inclusión financiera, al tiempo que aborda la necesidad, expresada por muchos de sus miembros, de contar con aprendizajes entre pares.



Obtuvimos muchas ideas gracias a las experiencias de otros países y creo que podríamos aplicar algunas de sus políticas... Podríamos recombinar las experiencias de diferentes países sobre temas impositivos, billeteras electrónicas, pagos, infraestructura, el papel de las cooperativas, proveedores de dinero electrónico, etc. También sobre cómo podemos armar una solución única para incluir al sector informal y además mejorar la economía formal.”

Otto Boris Rodríguez, Banco Central de Reserva de El Salvador

LOS SIGUIENTES TEMAS DE ESTA NOTA DE ORIENTACIÓN HAN SURGIDO DE LAS EXPERIENCIAS Y LOS CONOCIMIENTOS DE EXPERTOS INTERNACIONALES:



LECCIONES APRENDIDAS

1. LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS



La implementación exitosa de políticas públicas de inclusión financiera requiere que los varios sectores gubernamentales y otras partes interesadas no gubernamentales acepten los imperativos de la inclusión financiera y que logren coordinación entre sí.⁹ Si bien contar con mayor acceso al financiamiento formal puede acelerar la formalización, ello es solo una parte de un proceso más integral enfocado en lograr que el gobierno y otras partes interesadas se involucren más con el sector informal.¹⁰

Todas las múltiples vías hacia la formalización deben trabajar en conjunción con una estrategia integrada y políticas públicas coherentes.¹¹ La coordinación de políticas y acciones es un ingrediente clave a la hora de lograr la integración exitosa del sector informal. Esta integración también enfrenta numerosos obstáculos, entre ellos la fragmentación y la falta de comunicación entre los varios organismos gubernamentales, el sector informal externo y las partes interesadas que trabajan en temas de inclusión financiera. Una experiencia en común entre los formuladores de políticas de inclusión financiera ha sido la dificultad de trabajar entre diversas áreas gubernamentales, entre otros con los muchos ministerios o departamentos, organismos y entes normativos y cuerpos legislativos.

El Banco Central de Reserva de El Salvador ha descrito este desafío como un rompecabezas de muchísimas piezas. Estas piezas son, entre otras, los ministerios — como el Ministerio de Hacienda—, la Superintendencia del Sistema Financiero y la Asamblea Legislativa (el Congreso). Las decisiones políticas están por fuera del control de Banco Central y de las autoridades

y especialistas de políticas públicas de inclusión financiera. Esto genera brechas en la formulación e implementación de normativa, políticas públicas y programas.



Sin coordinación, no podemos tener un ecosistema que incluya al sector informal en iniciativas como la billetera electrónica... Las diferentes instituciones son como piezas de un rompecabezas, y necesitamos diálogo y coordinación para armar soluciones.”

Otto Boris Rodríguez, Banco Central de Reserva de El Salvador

El mismo sentimiento se repite en el Bangko Sentral ng Pilipinas, que señala una falta de cobertura que sea totalmente integral en términos de normativas que afectan tanto a consumidores como a empresas. Las deficiencias también surgen en la coordinación con actores relevantes no gubernamentales, tales como asociaciones del sector informal, sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONG).

¿Cuál sería la mejor forma de lograr vincular las áreas de políticas públicas que están bajo la competencia simultánea de diversas áreas gubernamentales? A pesar de los desafíos existentes a la hora de intentar armonizar acciones relativas al sector informal, abundan las experiencias de coordinación exitosa.

El primer paso consiste en reconocer formalmente la importancia del sector informal. En Ecuador, uno de los principales pilares para el éxito de la formulación de políticas públicas para el sector informal ha sido el reconocimiento del sector informal dentro de los marcos jurídicos y normativos, con un enfoque que involucra a todo el aparato gubernamental. Ecuador incorpora al sector informal —al que denomina “Economía Popular y Solidaria”— en su Constitución Nacional, junto con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

9 AFI. Nota de Orientación sobre Coordinación (Guideline Note on Coordination)

10 Asociación SMA Entrevista con informantes clave.

11 La OIT esboza siete vías que requieren una acción coherente en todas ellas. Se trata de (1) Estrategias de crecimiento y generación de empleos de calidad; (2) Ambiente regulatorio, incluyendo un refuerzo de los estándares laborales internacionales y derechos básicos; (3) Organización, representación y diálogo social; (4) Igualdad: género, condición ante el VIH, etnia, raza, linaje, discapacidades, edad; (5) Emprendimiento, aptitudes, finanzas, gestión, acceso a mercados; (6) Extensión y niveles mínimos de protección social y sistemas de seguro social; y; (7) Desarrollo de estrategias locales (rurales y urbanas). OIT (2015). Respuesta de políticas para el tratamiento de la economía informal. OIT: Políticas nacionales de empleo: Una guía para las organizaciones de trabajadores.



Estos actores informales son una parte integral de nuestra economía, en concordancia con la Constitución... Esa es la forma en que se puede sortear esta brecha desde lo informal a lo formal. Todos los ministerios y las políticas públicas reconocen al sector informal. Entonces, se cuenta con un plan financiero para ello, un sector cooperativo nacional sólido, políticas gubernamentales e instituciones donde el objetivo es aumentar las habilidades y las capacidades de producción. Así que ese representa el mejor y un gran paso, reconocer al sector informal en la legislación.”

Jorge Moncayo, Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria de Ecuador

Más allá de este reconocimiento, el segundo paso implica la cooperación entre las muchas partes interesadas que normalmente no trabajan conjunta y estrechamente en este tema. El trabajo realizado por las partes interesadas necesarias para la implementación efectiva de la agenda de inclusión financiera se traslapa con el de los responsables de la participación del sector informal, y entre estos últimos con una variedad de ministerios, el sector privado y los organismos normativos.

En **Angola**, el Banco Nacional de Angola (BNA) logra coordinación con múltiples ministerios a través del programa Bankita de cuentas bancarias para personas de bajos ingresos.¹² El Ministerio de Justicia trabaja en el tema transversal de los documentos nacionales de identidad (DNI), que abarca tanto a la inclusión financiera como al sector informal. También se han creado vínculos con los ministerios responsables de la juventud y las mujeres, con quienes se firmaron protocolos a fin de cerrar la brecha de juventud y de género en la inclusión financiera. Asimismo, se están implementando acciones para crear un ecosistema de pagos que logre acomodar otras iniciativas de pago. El BNA, animado por el reciente éxito en el establecimiento de estos vínculos, está comenzando a comunicarse con los entes reguladores de telecomunicaciones en relación a la banca móvil.



Esta ha sido una valiosa lección para nosotros. Si no hubiéramos comenzado con Bankita, no hubiéramos construido este tipo de relaciones con otras instituciones. La campaña nos ha ayudado a que todos sepamos más y que podamos aprender unos de otros.”

Teresa Pascoal, Banco Nacional de Angola

Para continuar apoyando los objetivos de inclusión financiera, con programas como Bankita, el Banco Nacional de Angola está implementando otras iniciativas. Ya se encuentra en funcionamiento un proyecto de microfinanzas, así como también un marco normativo con un ecosistema que permite la incorporación de las cuentas de dinero móvil. La política normativa sobre microfinanzas, que incluye disposiciones relativas a las MiPyME, alentará a que los bancos diversifiquen aún más su clientela a fin de incluir al sector informal, y ello beneficiará especialmente a las mujeres y los jóvenes. La introducción de mayor competencia entre las empresas gracias a la existencia de instituciones de microfinanzas también debería presionar a los bancos para que intenten alcanzar al sector informal a medida que compiten por captar clientes y una mayor participación en el mercado.

Filipinas también ofrece buenos ejemplos de mejores prácticas en términos de la incorporación de pequeñas empresas y la facilitación de la cooperación entre las partes interesadas:

- > **La Ley de Microempresas Barangay (Barangay Micro Business Enterprise Act, BMBE) de 2002** apoya la formalización de microempresas en el país. Las microempresas reciben beneficios, tales como exenciones impositivas y asistencia sobre temas de mercado, entre otros. Para facilitar la entrega de crédito, la ley también contempla el otorgamiento de créditos especiales para microempresas, así como incentivos para las instituciones financieras que ofrezcan préstamos a microempresas.
- > **El Comité Directivo de Inclusión Financiera (Financial Inclusion Steering Committee o FISC)**, el organismo interinstitucional encargado de proporcionar orientación y supervisión en la implementación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Filipinas (ENIF), es ahora un organismo interinstitucional con 20 miembros. Además de las finanzas digitales, el FISC también considera a las MiPyME y el financiamiento de las cadenas de valor como un área focal para las iniciativas de la ENIF. Para contar con un enfoque aún más integrado en relación a la inclusión financiera de las mujeres, la Comisión Filipina para las Mujeres —un organismo centrado en el empoderamiento, la protección y la igualdad de las mujeres— también fue incorporada al FISC en 2020.

¹² Este programa —que se inició en 2012 y está dirigido a personas de bajos ingresos, muchos de los cuales trabajan en el sector informal— utiliza un método de “graduación”, según el cual una vez que un cliente haya alcanzado el monto límite de 250.000 kwanza angoleños (aproximadamente USD 400), automáticamente accede a una cuenta convencional. Las cuentas de Bankita están diseñadas para personas de bajos ingresos, quienes por lo general se ganan el sustento a través de la economía informal.

El Banco de Moçambique ha establecido mecanismos de coordinación para el intercambio de datos sobre inclusión financiera, entre otros de datos relacionados con el sector informal. Existe un acuerdo bilateral entre el Banco de Moçambique y el Instituto Nacional de Estadística de Mozambique. Han realizado varios estudios de forma conjunta con otros institutos de investigación y ONG que dan impulso a la agenda de inclusión financiera a través de préstamos y grupos de ahorro. Estos grupos de ahorro tiene un rol significativo para la inclusión financiera de las mujeres y la incorporación de las mujeres a los servicios formales. Se trata de un componente digno de recalcar, ya que en la actualidad la brecha de género en Mozambique es del 18 por ciento.¹³ El Banco continúa ampliando sus acuerdos y la cooperación con otras partes a fin de lograr obtener la información necesaria para diseñar políticas bien informadas y basadas en evidencia concretas.

¿Qué da buenos resultados para la coordinación de políticas?

Muchas veces ocurre que los encargados de la formulación de políticas públicas de inclusión financiera no han podido lograr los cambios deseados con respecto al sector informal a raíz de que existen múltiples problemas que están fuera del alcance directo de los organismos de inclusión financiera. Sin embargo, el importante papel que juegan las políticas financieras para el sector informal demuestra la necesidad de contar con una buena coordinación entre las múltiples partes interesadas. En Ecuador, el enfoque de todo el gobierno (*whole-of-government approach* o WGA, en inglés) sirve como evidencia permanente de la necesidad de una acción concertada.

Las personas entrevistadas coincidieron en expresar que lograr la movilización de diversos actores a fin de crear puentes entre los responsables de la formulación de políticas y el sector informal debe ser una prioridad importante. Las políticas destinadas a grupos desfavorecidos —como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores rurales— solo pueden ser debatidas y elaboradas en forma conjunta entre una amplia variedad de actores relevantes. Las estructuras de coordinación deben incluir las voces de los trabajadores informales y las MiPyME informales, a través de sindicatos y organizaciones pertenecientes a la economía informal. Los ejemplos de asociaciones con colectivos de mujeres, y otros tipos de vínculos con la economía informal, cuentan con potencial para lograr recolectar las opiniones diversas que serán esenciales para poder comprender las necesidades y demandas

del sector informal. Además de esto, el compromiso continuo con el sector privado podría impedir la formación de silos y mejorar el trabajo que realizan las múltiples partes interesadas con el sector informal.



Necesitamos involucrar a todas las partes interesadas: gobiernos, bancos, pero también a las cooperativas y al sector privado. En nuestro Banco Central, hemos avanzado muchísimo al lograr formar estos vínculos.”

Otto Boris Rodríguez, Banco Central de Reserva de El Salvador

Un medio eficaz para impulsar la coordinación es mediante la implementación de programas conjuntos que involucren tanto a organismos gubernamentales como a las partes interesadas externas. Cuando se cuenta con un objetivo concreto y compartido, resulta más evidente quiénes son los asociados que se necesitan y cuáles son las acciones que se requieren de ellos. Las lecciones del Banco Nacional de Angola sobre la coordinación para el programa Bankita son un ejemplo destacable. A través de este programa, se desarrollaron relaciones con el Ministerio de Justicia en materia de documentos de identidad, con el Ministerio de Acción Social, Familia y Promoción de la Mujer para el trabajo sobre mujeres que trabajan en el sector informal, y con el Ministerio de Juventud y Deportes a fin de involucrar a los jóvenes. Este tipo de asociaciones representan la base sobre la cual continuar trabajando con los diversos segmentos de la población del sector informal.

Las partes interesadas entrevistadas expresaron que las estructuras de coordinación dentro de las Estrategias Nacionales de Inclusión Financiera (ENIF) pueden servir como un catalizador para enfocarse en el sector informal en particular.¹⁴

¹³ Base de datos Global Findex 2017

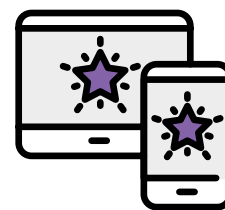
¹⁴ AFI (2019). Nota de Orientación 35: La coordinación eficaz de las partes interesadas para la implementación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (Effective Stakeholder Coordination for National Financial Inclusion Strategy Implementation).

“

El comité de la ENIF es la estructura de coordinación. Está presidido por el Banco Central. El vicepresidente es Director General de una empresa del sector de seguros. Los miembros permanentes incluyen la asociación bancaria, los mercados de capitales, la bolsa de valores. Hay representantes del Instituto Nacional de Estadística, los entes reguladores de telecomunicaciones, proveedores de dinero móvil. Muchas otras partes interesadas del gobierno forman parte del grupo de trabajo. Todos estos actores acuerdan una estrategia de inclusión financiera, la cual incluye al sector informal. La agricultura, por ejemplo, juega un papel en este marco: existen acciones dentro de la estrategia que se centran en las finanzas rurales a fin de garantizar que el sector agrícola cuente con mejor acceso al financiamiento. Todos acordamos un plan para mejorar la provisión de servicios de crédito, ahorro y de pago a los agricultores, a las PyME y a la población de bajos ingresos que trabaja en el sector informal.”

Sandra Bila, Banco de Moçambique

2. LA INCORPORACIÓN DIGITAL



Todos los miembros de AFI del “Subgrupo de Sector Informal” expresaron su intención de comprender mejor cómo los encargados de la formulación de políticas públicas pueden utilizar plataformas y herramientas digitales para lograr la participación del sector informal. La agenda digital relevante para los formuladores de políticas de inclusión financiera relativa al sector informal, tiene que ver entre otros con el dinero móvil, las billeteras electrónicas y las plataformas digitales para la participación.

Las herramientas digitales cuentan con el potencial de crear un cambio positivo de gran alcance para el sector informal al apoyar la inclusión financiera de los trabajadores informales y las MiPyME informales, con implicaciones positivas para los ingresos, el potencial de expansión empresarial y la mejora de la eficiencia. Para muchas personas, esta podría ser la única opción disponible, a raíz de la naturaleza misma del trabajo que realizan: las mujeres de Angola que son vendedoras ambulantes o que trabajan en un puesto en un mercado muchas veces no pueden abandonar esos puestos para ir al banco, que bien puede estar muy lejos de su lugar de trabajo y además tener horarios de atención que son idénticos a los horarios en los que ellas están trabajando. En contraposición a los bancos, no es raro que haya un operador móvil trabajando en esos mismos mercados donde ellas trabajan. De hecho, muchos de los informantes clave entrevistados para este trabajo consideran que el dinero móvil tiene un rol particularmente crucial que cumplir.

Si las MiPyME del sector informal pueden operar únicamente con efectivo, esto por lo general impide la construcción de historiales de transacciones que podrían usarse para acceder a préstamos que ayuden a expandir la actividad económica de esas MiPyME. El aumento de las herramientas digitales y del dinero móvil podrían ofrecer mecanismos para que las MiPyME informales puedan construir estos

historiales de transacciones como un primer paso para acceder a servicios financieros más complejos, como el crédito. De hecho, el dinero móvil ha sido el motor principal para lograr aumentar la inclusión financiera en Mozambique. Es accesible para la mayoría de la población —incluidos aquellos que no viven cerca de una opción bancaria física tradicional—, tiene un trámite simple de apertura de cuenta y no requiere montos mínimos iniciales de depósito. Es posible realizar transacciones de bajo monto a un bajo costo. Esta es la razón principal por la cual se logró el acceso financiero en zonas rurales remotas del país. La revisión intermedia de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) de Mozambique y el estudio de FinScope, ambos de 2019, revelaron que desde 2016 ha habido una expansión de las tasas de acceso financiero, atribuibles a la expansión del dinero móvil.

“

Una de las principales barreras para la formalización es el acceso a los servicios financieros. Esa es la cuestión clave que el dinero móvil puede abordar. Una vez que los servicios financieros están disponibles [en el sector informal], ya no se necesita un historial crediticio ni un registro crediticio [con un historial de transacciones]. El dinero móvil actúa como un servicio de pago. Es entonces que se puede comenzar a dar lugar a otros servicios más sofisticados. El dinero móvil ayuda a la gente a expandir sus actividades comerciales y, más adelante, se puede así comenzar a formalizar

Killian Clifford y Mariana Lopez, GSMA

Sin embargo, es importante señalar que la introducción de herramientas digitales y dinero móvil no lograrán por sí mismos el aumento de la inclusión financiera de las mujeres. De hecho, existen evidencias de que, sin un enfoque holístico, podrían aumentar la brecha de género, ya que los hombres cuentan con mayores oportunidades de utilizar estos nuevos productos y servicios. Para que los servicios financieros digitales resulten realmente efectivos para las mujeres, los jóvenes, las personas desplazadas y otros segmentos vulnerables de la población, toda introducción de servicios digitales debe realizarse conjuntamente con la aplicación de los requisitos apropiados de un mecanismo escalonado de Conozca a su Cliente (“tiered KYC”, por sus siglas en inglés), de manera de garantizar que aquellos con un menor acceso a documentos de identidad oficiales aún puedan acceder a productos y servicios. También es necesario que haya campañas de concienciación pública y de alfabetización y educación financiera y digital para capacitar a las personas con

las destrezas pertinentes como para poder utilizar estos nuevos productos y servicios. Por último, algo que de alguna manera resulta lo más importante para las mujeres: es necesario trabajar con líderes comunitarios varones a fin de lograr eliminar las barreras culturales y sociales que pudieran impedir que las mujeres saquen provecho de estas oportunidades. Sin este enfoque holístico, existe el riesgo de que las mujeres se queden más rezagadas y la brecha de género aumente.

“

Cuando no existía el programa m-pesa, o el dinero móvil o las billeteras móviles, la gente solo podía pagar en efectivo. No hay duda de que esto ha contribuido a la inclusión financiera del sector informal y es un avance hacia una forma de operar más formalmente.”

Sandra Bila, Banco de Moçambique

Uno de los obstáculos existentes en la actualidad para lograr una mayor expansión es la falta de interoperabilidad entre los diversos servicios de dinero móvil. El desafío de la interoperabilidad requiere una mayor coordinación con los entes reguladores de las telecomunicaciones de Mozambique, lo cual representa una lección importante para los encargados de la formulación de políticas públicas. Las barreras normativas continúan siendo comunes. Como han señalado especialistas de la Asociación GSM: en muchos países, la falta de regímenes de autorización adecuados impide que los operadores de redes móviles amplíen los servicios de pago en red. Esto obstaculiza el potencial de las soluciones de pago móvil, que tienen una gran demanda en el sector informal de países como El Salvador.

“

No contamos con un marco jurídico para la tecnología digital. El sector privado no puede avanzar para satisfacer la demanda porque no existe legislación al respecto. Un sistema de billetera electrónica podría ser una herramienta muy poderosa para nosotros aquí en el Banco Central. Podría ayudar a la recuperación económica postpandemia, al tiempo que fomentaría la inclusión del sector informal.”

Otto Boris Rodríguez, Banco Central de Reserva de El Salvador

Finalmente, y como observó el Bangko Sentral ng Pilipinas, la falta de inclusión financiera puede obstaculizar el desarrollo del potencial de la actividad comercial dentro del pujante espacio del comercio digital. Algunas de las plataformas digitales que los vendedores utilizan exigen tener una cuenta vinculada

a un banco; aquellos que no tengan esa vinculación bancaria no podrán retirar su dinero. En respuesta, la industria de pagos, con la orientación del Banco Central, lanzó el código de Respuesta Rápida (QR) para promover la adopción de pagos digitales entre pequeñas empresas, en el cual se incluye a los vendedores informales. Este esfuerzo de pagos comerciales digitales (P2B) da soporte a la revisión y mejora continua que realiza el Ministerio de Comercio e Industria (DTI, por sus siglas en inglés) de su Hoja de Ruta Nacional sobre Comercio Electrónico, así como la Hoja de Ruta sobre Transformación de Pagos Digitales (DPTR, por sus siglas en inglés) del Banco Central.¹⁵

¿QUÉ DA BUENOS RESULTADOS PARA LA INCORPORACIÓN DIGITAL?

Los marcos normativos diseñados inteligentemente para ser sensibles a aspectos de género que dan soporte a las finanzas digitales —entre otras, al dinero móvil y las billeteras electrónicas— fomentarán la aceptación de los medios digitales. Existen múltiples elementos en este tipo de normativas y programas, entre otros la necesidad de generar confianza por parte del consumidor de servicios financieros digitales, así como la protección del consumidor. Al mismo tiempo, la normativa debe ser específica y dar soporte al crecimiento digital a fin de aprovechar su poder a la hora de ayudar a los trabajadores y las MiPyME del sector informal a acceder a los servicios financieros. Se deben evitar las malinterpretaciones sobre la dinámica del sector informal y el papel que juegan las finanzas digitales, lo cual podría llevar a establecer regulaciones onerosas, entre otras el establecimiento de impuestos a la circulación de dinero móvil.

Existen varios países que han logrado superar esta barrera y que ahora cuentan con servicios financieros digitales en rápida expansión, muchos de los cuales brindan servicios directos a su extenso sector informal. Los países de África Oriental, entre ellos líderes mundiales como Kenia, continúan compartiendo lecciones y mejores prácticas sobre cómo apoyar las innovaciones digitales en el sector financiero. Además de África Oriental, existen también otros países que cuentan con entornos digitales dinámicos y en rápida expansión, como Bangladesh¹⁶ y Ghana¹⁷. Incluso en países con tan solo un desarrollo incipiente de las finanzas digitales, existen experiencias, con desafíos y éxitos, de las cuales se puede aprender e incorporar a las diversas estrategias nacionales.

Las investigaciones y la promoción de políticas públicas de dinero móvil también están aumentando. La Asociación GSM —una organización de la industria

de telefonía móvil que representa los intereses de operadores en todo el mundo— ha realizado una serie de estudios sobre el potencial del dinero móvil para el sector informal. En el artículo Dinero móvil: cómo impulsar la formalización y fomentar la resiliencia de las MiPyME publicado en 2020 por la Asociación GSM, se definen una serie de acciones recomendadas que los responsables de la formulación de políticas públicas pueden llevar a cabo para apoyar la adopción de servicios financieros digitales, tanto para MiPyME formales como informales.¹⁸ Entre otras:

- > Crear subsidios y otros incentivos fiscales para la adopción de servicios financieros digitales.
- > Priorizar la implementación de casos de uso, como facturas de transporte y de servicios públicos.
- > Alentar a las MiPyME a crear un registro digital, que más tarde podrán utilizar para tener mayor acceso al financiamiento.
- > Desarrollar marcos de protección de datos y de protección al consumidor a fin de generar confianza en el sistema de dinero móvil.
- > Colaborar con el sector privado para construir un sistema de pagos eficiente, seguro y basado en el mercado.
- > Diseñar un marco normativo que permita soluciones de pago transfronterizas para así facilitar el comercio y las remesas.

Tal como se enfatizó en Nepal, al introducir servicios financieros digitales también se debe abordar la educación digital y financiera:

15 El 23 de julio de 2020 se inauguró un grupo de trabajo técnico codirigido por el Banko Sentral ng Philipinas (BSP) y el DTI; con la Better Than Cash Alliance (BTCA) como asesora y miembros de Philippine Payments Management, Inc., empresas de comercio electrónico, proveedores y agregadores de servicios de pago, asociaciones minoristas y de comerciantes, y empresas de Bienes de Consumo de Alta Rotación (FMCG, por sus siglas en inglés).

16 Navis, Kyle (2019). Y el líder mundial en adopción de dinero móvil es ... (no quien usted cree) (And the World Leader in Mobile Money Adoption is... (Not Where You Think)). Center for Global Development.

17 Ozyurt, Selin (2019). Ghana ya es el mercado de dinero móvil de más rápido crecimiento en África (Ghana is now the fastest-growing mobile money market in Africa). Quartz Africa. Julio 9, 2019.

18 La Asociación SMA (2020). Dinero móvil: La promoción de la formalización y el fomento la resiliencia de las MiPyME (Mobile Money, Driving formalization and building the resilience of MSMEs).



A veces, las personas son analfabetas y no pueden utilizar los servicios digitales, incluso si hay mecanismos disponibles. Impulsamos la tecnología financiera (FinTech) y la banca en línea, pero esto aún puede ser difícil para muchas personas, incluso cuando tienen acceso, ya que existe una falta de capacidades.

Prakash Shrestha, Nepal Rastra Bank

Este es un punto importante a tener en cuenta, ya que las mujeres cuentan con niveles más bajos de educación y sus posibilidades de ser dueñas de un teléfono móvil, o de tener acceso a uno, son menores. Resulta imprescindible entonces contar con capacitación en alfabetización financiera digital que tenga en cuenta cuestiones específicas en materia de género y que ello sea parte intrínseca de todo programa a fin de que estos esfuerzos sean efectivos.

Finalmente, en materia de las articulaciones entre el sector informal, la digitalización y la inclusión financiera, **Gambia** ofrece un interesante estudio de caso. En su afán de expandir su sistema de gobierno electrónico (e-Government, en inglés), y como parte de sus reformas administrativas destinadas a reducir el costo de las actividades empresariales e incrementar los beneficios de la formalización, el gobierno estableció un Registro de Empresas en Internet a nivel nacional para mejorar los trámites de documentación y aumentar la transparencia. El gobierno digitalizó, automatizó e integró la realización de trámites una vez que las empresas se hayan registrado, enfocándose en las nuevas empresas emergentes (start-ups). Con el apoyo del Programa de Facilitación de Negocios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), el personal que realiza el registro trabaja directamente con el sector informal. En Gambia, las empresas que se registraron, entre otras nuevas empresas emergentes (start-ups) que de otro modo continuarían en la informalidad, fueron tratadas como “clientes” y se utilizó un enfoque de atención al cliente. A su vez, esto facilitará el acceso a la banca digital y avanzará así la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera del país.

Filipinas también ofrece un ejemplo interesante de mejores prácticas:

- > Las pequeñas empresas que operan en internet vendiendo productos o servicios están bajo el control de dos organismos gubernamentales. Estas pequeñas empresas deben estar inscritas ya sea en el

Ministerio de Comercio e Industria o en la Comisión de Bolsa y Valores. Sin embargo, cuando estas pequeñas empresas realizan sus operaciones y ventas en plataformas en internet, esas transacciones están reguladas por otras autoridades financieras, entre ellas el Bangko Sentral ng Pilipinas. Para gestionar el auge del comercio electrónico —con muchos vendedores que no están formalmente inscritos ante las autoridades— el Bangko Sentral ng Pilipinas trabaja en colaboración con el Ministerio de Comercio e Industria, y es el Bangko Sentral ng Pilipinas quien supervisa esas transacciones financieras y comerciales de formato digital.

- > De manera similar y para mejorar la inclusión financiera de las mujeres en el sector informal, la Comisión de Mujeres de Filipinas —un organismo que se enfoca en el empoderamiento, la protección y la igualdad de las mujeres— fue incorporado al Comité Directivo de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Filipinas (ENIF). La Comisión es un actor clave en la Carta Magna de los Trabajadores de la Economía Informal, legislación que defiende los derechos de los trabajadores informales.

COVID-19: LA TRASFORMACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DIGITAL

La pandemia de la COVID-19 ha desencadenado una crisis económica sin precedentes en todo el mundo. Si bien los impactos son amplios a nivel mundial, son las mujeres, los trabajadores informales y las MiPyME las que se han visto particularmente afectadas.¹⁹

La falta de acceso a los mecanismos gubernamentales de apoyo y las redes de seguridad social hace que estos actores sean aún más vulnerables y que aumente la precariedad de su situación sanitaria, social y económica. Si bien los gobiernos han estado a la vanguardia del suministro de apoyo a trabajadores y empresas durante estos tiempos difíciles, las instituciones financieras tienen un papel igualmente crítico que cumplir. De hecho, organizaciones internacionales como la OIT han descrito a la crisis del coronavirus como una ventana de oportunidad para que los encargados de la formulación de políticas —entre otras, las partes interesadas y las instituciones financieras— aprovechen la situación para establecer alianzas con el sector informal y potencialmente así dar impulso a la formalización.²⁰

19 ILO (2020). La crisis de COVID-19 y la economía informal. Nota informativa de la OIT, mayo 2020.

20 ILO (2020). Respondiendo a las preguntas clave sobre la informalidad en las micro y pequeñas empresas durante la crisis por la COVID-19.

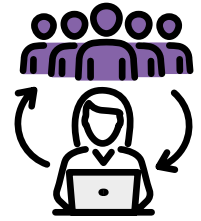
COVID-19: CONTINUADA

Es preciso insistir en la importancia fundamental del papel del sector financiero. Las instituciones financieras han propiciado la extensión de reembolsos de préstamos para clientes vulnerables, así como la concesión de períodos de gracia para préstamos pendientes. Se ha extendido el acceso al apoyo financiero y préstamos especiales a fin de ayudar a las empresas a retener su fuerza laboral, garantizar el pago de salarios y reanudar sus operaciones una vez que se hayan suspendido las restricciones relacionadas con la COVID. Muchos países y sus instituciones financieras clave ven en la pandemia una oportunidad para sacar provecho de las herramientas y tecnologías digitales a fin de garantizar que las necesidades de financiamiento de las micro y pequeñas empresas sean atendidas, tanto durante la crisis como una vez que sus efectos comiencen a disminuir:

- > Las medidas a corto plazo se han dirigido en primer lugar a las poblaciones no bancarizadas y sub bancarizadas. Se han utilizado canales digitales para alcanzar a los trabajadores y empresas informales que necesitan apoyo de emergencia a corto plazo y para garantizar la entrega de prestaciones sociales. Muchas instituciones financieras lograron convertir la necesidad de contar con transferencias de dinero de emergencia en una oportunidad para ampliar la creación de cuentas bancarias destinadas al pago directo de prestaciones para así evitar el contacto físico.
- > La pandemia allanó el camino para la integración y generalización de los pagos móviles en países como Túnez, donde las instituciones de microfinanzas lograron sacar provecho de las tecnologías digitales disponibles para transferir fondos a trabajadores informales que tanto lo necesitaban, como vendedores, pequeños comerciantes y agricultores. Esto proporcionó un punto de entrada para que las instituciones de microfinanzas lanzaran nuevas iniciativas digitales, tales como dispositivos móviles para la concesión y reembolso de préstamos. Mozambique experimentó un aumento considerable en la cantidad de transacciones digitales durante el transcurso de 2020.

Se podría hacer aún más para sacar provecho de este tipo de desarrollos en anticipación al contexto que veremos una vez que esta crisis haya terminado. Las plataformas digitales podrían ser utilizadas como material de apoyo para la capacitación en educación financiera a fin de consolidar la comprensión de los empresarios sobre los instrumentos financieros y lo útil que resultan a la hora de brindar respuesta a las conmociones económicas externas.

3. LA FACILITACIÓN DEL ACCESO A TRAVÉS DE SOLUCIONES ESPECÍFICAS ADAPTADAS A LAS NECESIDADES



Los desafíos existentes en relación al acceso financiero a menudo se ven agravados por la informalidad. Los trabajadores del sector informal muchas veces no cuentan con documentos de identidad, lo cual dificulta el cumplimiento de los requisitos normativos para la apertura de cuentas financieras o el acceso a servicios financieros más complejos.²¹

Reconociendo este desafío, los países están acelerando el diseño y la regulación de productos financieros con la intención directa de captar a las MiPyME informales y los trabajadores informales; entre otros: cuentas de ahorro, sistemas de transferencia y pago, líneas de crédito y servicios de seguros. Los encargados de la formulación de políticas de inclusión financiera cuentan con múltiples herramientas a su disposición a la hora de diseñar y regular servicios financieros que logren hacer frente a los desafíos específicos que enfrentan muchos trabajadores y MiPyME del sector informal en términos de identificación de clientes y sus historiales. Cada vez más, los países están implementando normativa con enfoques escalonados de Conozca a su Cliente (KYC, por sus siglas en inglés), lo cual permite la apertura de cuentas de bajo riesgo y bajo saldo a aquellas personas que no pudieran cumplir con la totalidad de los estrictos requisitos de apertura de cuentas.²²

Cuando el Bangko Sentral ng Pilipinas se percató de que la falta de documentos de identidad resultaba ser un gran obstáculo para la apertura de cuentas de depósito (debido a la implementación incompleta del programa de documentos nacionales de identidad),

²¹ OIT (2013). Medición de la economía informal.

²² Nótese que el enfoque normativo escalonado y los productos específicos dirigidos al sector informal, incluida la normativa escalonada de Conozca a su Cliente, continúan sujetos a la supervisión regulatoria, y ello incluye a la normativa ALD/CFT.

comenzó a alentar el uso de cuentas para transacciones básicas con requisitos simplificados y bajos costos de mantenimiento. Subsecuentemente, el Grupo de Promoción de Derechos del Banco desempeñó un importante papel de comunicación, dado que la mayoría de la población no bancarizada desconoce este tipo de tramitación simplificada.

Otro caso en donde los mecanismos escalonados de Conozca a su Cliente y las cuentas bancarias simplificadas han logrado la inclusión de las personas del sector informal es el de **Angola**, donde el Banco Nacional de Angola dispuso normativa relativa a cuentas simplificadas en 2020, diseñada de tal forma que permita que las pequeñas empresas transiten de la informalidad a la formalidad. Esta normativa para cuentas simplificadas se basa en Bankita a Crescer, el programa de cuentas financieras que tiene como objetivo ampliar el acceso financiero de la gran cantidad de trabajadores de bajos ingresos de la economía informal (véase la sección de Coordinación), que ha logrado atraer a más personas al sector financiero formal.²³



Bankita nos dio un impulso a fin de preparar las condiciones para cuentas móviles dentro de los sistemas de pago. Cuando nos dirigimos directamente a los no bancarizados, podemos evaluar sus necesidades y comprender sus prácticas y prioridades financieras.”

Teresa Pascoal, Banco Nacional de Angola

Las dificultades de acceso impiden que muchas personas del sector informal utilicen los servicios financieros formales. Otra experiencia de aprendizaje del programa Bankita de Angola fue la alta actividad en cajeros automáticos de las cuentas Bankita. Los clientes de Bankita con un historial de bajos ingresos suelen utilizar estas cuentas de bajo saldo para transacciones de montos bajos, y esta alta actividad en cajeros automáticos señala que los clientes quizás se sientan socialmente marginados y sufran prejuicios cuando realizan operaciones bancarias en sedes físicas o en sucursales bancarias. Además, mientras que las sucursales bancarias están presentes en solo algunas localidades de Angola, los cajeros automáticos sí están disponibles en casi todos los municipios o ciudades, lo cual significa que los clientes no tienen que desplazarse largas distancias para hacer depósitos, retiros o transferencias de dinero (aunque existe una falta de cajeros en ciudades con menor desarrollo, de las cuales aún hay muchas).

Existen cada vez mayores ejemplos de autoridades y encargados de la formulación de políticas públicas financieras que están desempeñando un papel más activo en el diseño y la regulación de servicios financieros específicamente diseñados para los trabajadores y las MiPyME informales. En 2017, en las **Islas Salomón** se puso en marcha un programa piloto de micro pensiones para trabajadores autónomos e informales llamado YouSave que, dentro de los varios grupos meta a los que está dirigido, se enfoca particularmente en brindar apoyo a mujeres.²⁴ El programa ha crecido rápidamente y ha aumentado el valor de los ahorros de las personas del gran sector informal del país. Superó sus objetivos clave en términos de aceptación y uso, incluso entre las mujeres, lo cual es notable ya que ellas ganan un 37 por ciento menos que los hombres y generalmente no tienen las mismas posibilidades de ahorrar.²⁵ El programa se desarrolló en tres fases. Primeramente, un estudio de viabilidad estableció que existía demanda en el sector informal para sistemas de pensiones y de ahorro a largo plazo para jubilaciones, y proporcionó posibles delineaciones y especificaciones del producto. Luego, el producto se desarrolló y probó en función de los umbrales de casos comerciales establecidos. En la actualidad, YouSave se está ampliando para alcanzar a cada una de las nueve provincias del país durante el transcurso de los próximos cinco años.

Sus características clave son un buen ejemplo de cuáles son las mejores prácticas a la hora de adaptar servicios a las necesidades del sector informal:

- > Abrir una cuenta YouSave es más fácil que la apertura de cuentas bancarias tradicionales, ya que cuenta con requisitos simples de Conozca a su Cliente. Cualquier persona mayor de 16 años puede abrir una cuenta YouSave con tan solo presentar ya sea su certificado de nacimiento, o licencia de conductor, tarjeta de votante o una misiva de un líder religioso o de un dirigente tradicional de su aldea para cumplir con los requisitos de Conozca a su Cliente.
- > Algunos ahorros están disponibles para acceder a ellos en caso de urgencia. El producto YouSave incluye tanto una “cuenta resguardada” (“preserved account”), a la que solo se puede acceder a la edad de 55 años, y una cuenta general a la que se puede acceder en cualquier momento cuatro veces al año.

²³ Angola. Entrevista con informante clave.

²⁴ [https://asiapacificgender.org/sites/default/files/documents/Solomon_Islands_\(English\).pdf](https://asiapacificgender.org/sites/default/files/documents/Solomon_Islands_(English).pdf)

²⁵ Ibid

- > La cuenta es gratuita y los miembros solo deben realizar un depósito inicial mínimo de 50 SBD (6 USD) para activar la cuenta. Se pueden realizar ahorros voluntarios adicionales en cualquier momento y de forma gratuita.
- > Es fácil realizar depósitos. Los miembros pueden ahorrar utilizando los canales tradicionales, así como también sus teléfonos móviles (utilizando tiempo aire o “airtime deposits”) y una red de agentes autorizados.

¿CÓMO ADAPTAR LOS PRODUCTOS ESPECÍFICAMENTE AL SECTOR INFORMAL?

Varios países están obteniendo progresivo éxito gracias a lograr la adaptación de servicios financieros a las necesidades de la gente del sector informal. Para ello, quienes diseñan y/o regulan productos financieros necesitan contar con información sobre qué es lo que los trabajadores y las MiPyME del sector informal más necesitan. Esta información, sumada a una comprensión mejorada de los clientes potenciales, debe servir para delinear un panorama general sobre qué tipos de productos y qué tipo de modalidades de productos financieros son realmente deseados en el sector informal. Esto bien podría ser, entre otras cosas: transferencias de dinero móvil de montos bajos y de bajo costo, y la realización de pagos en locales y a vendedores de puestos informales en los mercados locales, o bien productos de micropensiones que permitan el retiro de fondos para emergencias.

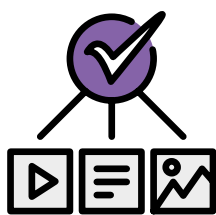
Esta comprensión de los deseos y las necesidades financieras del sector informal está estrechamente relacionada con mejores conocimientos sobre las barreras existentes y cómo superarlas. Uno de los desafíos suele ser la falta de capacitación e información en relación a los servicios financieros o la existencia de capacitaciones generales que no son sensible a aspectos de género y que no abordan las necesidades de los grupos que las reciben. En este sentido, resulta fundamental recalcar la importancia de la educación financiera. Sin embargo, los programas de educación financiera pueden resultar más efectivos cuando están vinculados a programas de expansión de servicios financieros concretos, en lugar de ser programas de capacitación más generales, ya que estos últimos muchas veces no abordan las necesidades reales subyacentes. Varios miembros de AFI están impulsando programas de capacitación en educación financiera sensibles al género con el fin de cerrar la brecha entre la oferta y la demanda de servicios financieros. El **Salvador, Angola y Filipinas** señalaron la necesidad de esfuerzos de promoción y educación financiera, muchos

de ellos especialmente diseñados para mujeres y otros grupos vulnerables.

Para abordar los vacíos o lagunas de información, muchos países continúan comunicando a la población los nuevos desarrollos en servicios financieros, como por ejemplo **Filipinas** en relación a opciones de pago digital para el transporte público y la expansión de cuentas simplificadas.

Las cuentas simplificadas y los mecanismos escalonados de Conozca a su Cliente están generando cada vez mayor atención gracias al potencial con el que cuentan a la hora de brindar servicios directos a personas del sector informal que quizás carezcan de los documentos de identidad requeridos o que enfrenten otros obstáculos normativos para la apertura de cuentas. Las cuentas de bajo riesgo con saldos bajos pueden resultar beneficiosas para muchos trabajadores y MiPyME del sector informal, no solo al aportar dinero al sector formal y actuar como una puerta de entrada a un mayor acceso financiero, sino también al generar beneficios concretos en la vida de la gente. El alto uso de cuentas a través de diversos productos financieros en **Angola, las Islas Salomón y Mozambique** demuestra cómo sí es posible que la gente del sector informal pueda ahorrar, transferir y realizar pagos, y que esas personas encuentren nuevas alternativas para acceder a servicios financieros más complejos una vez que se hayan superados los obstáculos iniciales.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS INCLUSIVOS



Las políticas públicas relativas al sector informal y la inclusión financiera a menudo están dirigidas a hombres pertenecientes a sea cual fuere el grupo dominante de la población y no tienen en cuenta las vulnerabilidades específicas al género. Las mujeres y los subgrupos de poblaciones socialmente excluidas —tales como las minorías étnicas o religiosas, las comunidades desplazadas, las personas que viven con una discapacidad y otros grupos sociales vulnerables— a menudo se encuentran en desventaja socioeconómica y enfrentan numerosas barreras de acceso al financiamiento.²⁶

Al mismo tiempo, las mujeres están sobrerrepresentadas dentro del sector informal a nivel mundial²⁷ y tienen un acceso más limitado a los servicios financieros en comparación con sus contrapartes hombres.²⁸ Las políticas públicas y los programas financieros que abordan aspectos de género y tienen en cuenta a los subgrupos de la población son un aspecto fundamental a la hora de lograr incorporar con éxito al diverso conjunto de personas del sector informal.

Es necesario establecer interconexiones entre la inclusión financiera y políticas públicas para el sector informal que sean inclusivas y transformadoras de la dimensión de género.^{29,30} Varios países señalan la importancia del sector informal para los mecanismos de sustento de las mujeres y están utilizando políticas públicas que reflejan los aspectos de género existentes en la informalidad.

Los roles de género desiguales tienen implicaciones para los aspectos más básicos de la autodeterminación, la dignidad y la libertad, que a su vez influyen en la inclusión financiera, o la falta de ella [...] La industria de servicios financieros puede ser tanto un catalizador como un barómetro de la igualdad de género.³¹

En Ecuador, existe un aprendizaje mutuo cada vez mayor entre ONG nacionales que trabajan en temas de derechos de las mujeres y los encargados de la formulación de políticas públicas del sector financiero.

“

Estamos a punto de suscribir un Memorandum de Entendimiento (MdE) con “Mujeres”, una ONG que nos brindará apoyo durante la revisión de la estrategia nacional de educación financiera. Nosotros brindaremos apoyo a un programa de educación financiera que se centra en mujeres que viven en zonas afectadas por la pobreza. El MdE nos permitirá brindarles apoyo y ellas nos brindaran apoyo a nosotros en la revisión de la estrategia. Un aspecto de la estrategia también se refiere a las mujeres en el sector informal y crearemos un programa específico para esas mujeres.”

Jorge Moncayo, Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria de Ecuador

La revisión realizada a la Estrategia Nacional de Desarrollo de la Inclusión Financiera de Ghana ha explícitamente agregado un objetivo de género a través de la integración del mecanismo Asociación para Ahorro y Préstamos de Aldea (VSLA, por sus siglas en inglés) al sistema financiero formal. Las mujeres constituyen la mayoría de los miembros de las VSLA en Ghana. Al vincular el mecanismo VSLA con el sistema financiero formal, las autoridades de Ghana tienen la intención

- 26 Jhabvala, R; Harvey, J. (2016). Inclusión financiera y digital desde la perspectiva de las mujeres en la economía informal (Financial and Digital Inclusion from the Perspective of Women in the Informal Economy). SEWA / WIEGO.
- 27 Las mujeres representan una mayor proporción de trabajadores de la economía informal en los países en desarrollo. Véase Bonnet, Florence, Joann Vanek y Martha Chen. 2019. Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico (Women and Men in the Informal Economy - A Statistical Brief). Manchester, Reino Unido: WIEGO.
- 28 AFI (2017). La reducción de la brecha de género: Promover la inclusión financiera de las mujeres. Herramientas y orientación de la red AFI (Bridging the Gender Gap: Promoting Women's Financial Inclusion. Tools and Guidance from the AFI network).
- 29 “Un enfoque transformador de género promueve la igualdad de género a través del control compartido de los recursos y de la toma de decisiones”. Chintakindi, M. (2019) (Gender-transformative Approach to Societal Empowerment). ANTYAJAA: Indian Journal of Women and Social Change, 4(1), 107-112.
- 30 “La Programación de Género Transformadora incluye políticas y programas que buscan transformar las relaciones de género a fin de promover la igualdad y lograr los objetivos del programa. Este enfoque intenta promover la igualdad de género a través de: 1) fomentar el examen crítico de las desigualdades y los roles, normas y dinámicas de género, 2) reconocer y fortalecer las normas positivas que apoyan la igualdad y un entorno propicio, 3) promover la posición relativa de las mujeres, las niñas y grupos marginados, y transformar las estructuras sociales, políticas y las ampliamente aceptadas normas sociales subyacentes que perpetúan las desigualdades de género”. Grupo de Trabajo Interagencial de Género (Interagency Gender Working Group, IGWG). Gender Integration Continuum.
- 31 OIT (2020). Género e inclusión financiera. Disponible en: https://www.ilo.org/empent/areas/social-finance/WCMS_737756/lang-es/index.htm.

de brindar a las mujeres mayor cantidad de servicios financieros que van allá de solamente servicios de ahorros; entre otros: microseguros, microinversiones, crédito digital, pensiones y, a largo plazo, micro viviendas. Dado que muchos de los proveedores de servicio de este tipo de productos financieros utilizan plataformas de dinero móvil, la integración de las VSLA con los servicios financieros formales también brinda diversas oportunidades para aumentar el acceso de las mujeres a los servicios financieros digitales.³²

Gambia introdujo medidas preferenciales e incentivos especiales para fomentar la formalización de empresas, centrándose para ello en las mujeres y la juventud. Esto implicó promover el papel de empresas cuyas propietarias sean mujeres y fortalecer la legislación para garantizar que el derecho a la tenencia de tierras incluya a las mujeres. De manera similar, **Nepal** revisó su Ley de Empresas Industriales, de 2016, que exige de impuestos a las microempresas, pero asimismo establece una reducción del 35 por ciento en la matrícula de inscripción para mujeres, con el fin de alentar a las empresas dirigidas por mujeres a formalizarse. En conjunto con las medidas anteriores, la Ley también introdujo un esquema de inscripción con un Número de Cuenta Personal que busca brindar ayuda a las personas en el sector informal. Estos programas tienen como meta a diversos segmentos del sector informal a través de variadas herramientas, y una de ellas es el reconocimiento de la existencia de barreras específicas para las mujeres.

¿CÓMO CREAR POLÍTICAS PÚBLICAS MÁS INCLUSIVAS?

Para crear políticas y programas que sean genuinamente inclusivos y utilicen un enfoque transformador de género, las mujeres y otros subgrupos del sector informal deben tener una participación significativa durante las distintas etapas de su desarrollo y ejecución. Las personas que pertenecen al sector informal, en toda su diversidad de poblaciones, deben contar con representación dentro de las variadas jerarquías de las instituciones relevantes, abarcando todo tipo de niveles, logrando así una diversidad significativa que abarque desde diversidad en bancos centrales hasta diversidad entre agentes corresponsales bancarios en el terreno. Con este objetivo en mente, todos los ministerios gubernamentales relevantes deben ser partícipes de los diálogos sobre inclusión financiera de manera colaborativa; en particular aquellas autoridades responsables de cuestiones sociales específicas (como los derechos de las mujeres y la juventud) y de derechos jurídicos, económicos y laborales. Las alianzas con ONG locales que trabajen

en temas de equidad social e igualdad de género — como hemos visto en el ejemplo de Ecuador— pueden ser una herramienta de aprendizaje invaluable a la hora de lograr mejores políticas públicas y programas específicamente adaptados a los diferentes subgrupos del sector informal.

Contar con la presencia de estos grupos durante las conversaciones y los importantes debates sobre políticas y programas significa que realmente se abordan sus perspectivas y que ello se traduce en resultados concretos que sean inclusivos. El Programa de Instituciones Financieras Rurales (RFIP, por sus siglas en inglés) de la India es un ejemplo que demostró que cuando las mujeres miembros de un colectivo local de autoayuda recibieron capacitación y comenzaron a trabajar como agentes corresponsales bancarias, aumentó la tasa de mujeres que se convirtieron en clientes financieros por primera vez —así como las tasas de mujeres mayores y analfabetas—, ya que las comunidades lograban identificarse mejor con estas mujeres bien capacitadas, y confiaban más en ellas.³³

La diversidad de género está gradualmente ganando terreno como un medio a través del cual garantizar una toma de decisiones que sea sensible al género y, en consecuencia, la formulación de políticas públicas. La promoción de la diversidad de género a nivel institucional ahora ya está establecida a nivel internacional para beneficio de la propia institución, su base de clientes y sus accionistas y socios.³⁴

Esto resulta aún más relevante al tener en cuenta que las investigaciones sobre la diversidad de género llevadas a cabo por las instituciones miembros de AFI en 2018 reveló que aumentar la diversidad de género a nivel institucional no está en la actualidad considerada como una prioridad. La inclusión de las diversas voces del sector informal, por ejemplo, a través de mecanismos de coordinación (véase la sección Coordinación), dará apoyo tanto a la formulación como a la implementación de políticas y programas sensibles tanto al género como a los diversos sectores más vulnerables.

32 AFI (2020). Informe Especial: Lecciones sobre cómo mejorar la inclusión financiera de las mujeres a través de los servicios financieros digitales. Disponible en: https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2020/07/AFI_WFI_DFS_SR_SP_AW_digital.pdf

33 Arora, A; Krishnaswamy, K. (2015). Por qué los miembros de un colectivo de autoayuda de mujeres son agentes corresponsales bancarias eficaces (Why Women Self-Help Group Members Make for Good Bank Agents). Disponible en: <https://www.cgap.org/blog/why-women-self-help-group-members-make-good-bank-agents>

34 AFI (2018). La diversidad de género dentro de las instituciones miembros de AFI (Gender Diversity within AFI Member Institutions).

5. COOPERATIVAS FINANCIERAS



En varias economías en desarrollo y emergentes, las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) han venido ganando terreno como alternativa a las instituciones financieras formales del sector privado. Se han generalizado especialmente en América Latina y Asia, por ejemplo, Nepal cuenta con Cooperativas de Ahorro y Crédito con una movilización de capital de más de 6.000 millones de dólares.³⁵

Las cooperativas financieras son organizaciones con una base de miembros que se caracterizan por tres rasgos principales: propiedad, control y beneficios mutuos. Lo cual implica que los miembros también son clientes, depositantes y prestatarios. Para ser miembro se necesita primeramente invertir en el capital de una cooperativa financiera, para que se puedan obtener derechos y beneficios de membresía y así obtener acceso a variados servicios financieros, tales como de ahorro y distintos tipos de crédito y préstamos.

Estas cooperativas representan una alternativa distinta a la de los proveedores de servicios financieros comerciales, ya que a menudo se ocupan específicamente de brindar servicios al sector informal y personas sin acceso al financiamiento; las mujeres por lo general constituyen la mayoría de sus miembros. El eje central de su mandato es brindar servicios a poblaciones vulnerables y a pequeños operadores económicos que hayan quedado fuera de la base de clientes de las instituciones bancarias formales.

Durante la última década, las cooperativas financieras de Ecuador han dado gran impulso a la inclusión financiera y al acceso financiero del sector informal. La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), la entidad reguladora encargada de las cooperativas financieras y la inclusión financiera, apoya la provisión de servicios financieros centrados en los consumidores que satisfagan las necesidades de los diversos actores del sector informal en Ecuador. Desde finales de la década de 2000, una serie de reformas allanó el camino hacia el crecimiento de las finanzas sociales. Estas reformas contribuyeron a la

institucionalización de estas cooperativas financieras por parte del gobierno como proveedores de servicios financieros con idéntica jerarquía a la de las entidades del sector privado. Según datos existentes, “el 95 por ciento de las organizaciones populares y de base solidaria fueron finalmente registradas y puestas bajo la tutela la SEPS” luego de la adopción de las reformas.³⁶ Por lo tanto, se entiende que la adopción de un marco normativo sólido, que logre abarcar a todos los tipos de cooperativas, ha contribuido a generar confianza en los consumidores gracias a sólidos indicadores de desempeño. Este marco incluye garantizar que las cooperativas cumplan con estándares internacionales como los Acuerdos de Basilea 1 y 2.³⁷

Estos esfuerzos dieron como resultado un sector de cooperativas financieras en expansión que permite a los trabajadores y las MiPyME del sector informal acceder al financiamiento que tanto necesitan. Desde 2012, cuando se estableció la SEPS, las cooperativas financieras han registrado un crecimiento significativo, ya que sus activos crecieron un 142 por ciento, de USD 6 millones a USD 14 millones; los depósitos aumentaron 161 por ciento hasta alcanzar USD 11 millones; y la membresía creció en un 51 por ciento hasta llegar a más de 7 millones de miembros. Considerando que la población de Ecuador es de 17 millones, este nivel de membresía representa una gran cantidad de población que son miembros de cooperativas financieras.

“

Lo que hace que las cooperativas financieras tengan éxito es que trabajan con y para la gente. La gente se siente parte de esta institución, mientras que en un banco tradicional a uno se lo considera un cliente más. Son dos formas diferentes de realizar operaciones.”

Jorge Moncayo, Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria de Ecuador

La información y conocimientos provenientes de otros países también han demostrado cuán resilientes resultan ser las cooperativas financieras a la hora de atravesar una recesión económica, y cómo son más propensas a ayudar a las unidades económicas informales, que son las más afectadas por las crisis

35 OIT (2019). ApexFinCoop. El fortalecimiento de la organización principal de cooperativas financieras en Nepal (Strengthening the apex organization of financial cooperatives in Nepal). 28 de junio, 2019.

36 Unda, Luisa. El sentimiento es mutuo: cooperativas financieras en Ecuador (The Feeling is Mutual: Financial Cooperatives in Ecuador) (2 de octubre de 2014). Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2512119>

37 Entrevista con informante clave de Ecuador.

externas. Las cooperativas financieras, junto con las instituciones de microfinanzas, a menudo actúan como prestamistas de última instancia para los trabajadores del sector informal y pequeñas empresas durante una crisis, tal como la pandemia mundial de COVID-19. Esto permite que los actores del sector informal logren superar la escasez de liquidez y se garantice la continuidad de los medios de sustento, así como la actividad comercial y empresarial.³⁸ Un estudio de caso de Filipinas ejemplifica el importante papel que han desempeñado las cooperativas financieras al lograr la canalización de ayuda financiera durante la crisis de la COVID-19. Varias Asociaciones de Ahorro y Crédito del país modificaron sus condiciones de reembolso de préstamos e incluso pagaron dividendos a sus miembros antes de la fecha de vencimiento. Al mismo tiempo, el ente regulador de las cooperativas de Filipinas ejerció presión para que las cooperativas recurrieran excepcionalmente a fondos de desarrollo comunitario para ayudar a los miembros de la comunidad.

¿CÓMO FOMENTAR LAS COOPERATIVAS FINANCIERAS?

La mayoría de los países enfrentan la ausencia de un marco legislativo sólido y completo para expandir las cooperativas financieras. Dado que la gran mayoría de las cooperativas financieras operan con personas de bajos ingresos y con el sector informal, la incorporación de estos actores económicos a la legislación es de suma importancia para aquellos países que realmente estén comprometidos a trabajar con el sector informal y liderar la transición hacia la economía formal.



También necesitamos presionar al Congreso para que se promulgue una ley de cooperativas, ya que son un sector clave para reducir el sector informal en la economía y para la recuperación del COVID-19.”

Otto Boris Rodríguez, Banco Central de Reserva de El Salvador

En un avance alentador a nivel internacional, las cooperativas financieras han sido integradas a múltiples marcos de políticas públicas: la Recomendación 193 de la OIT sobre la Promoción de las Cooperativas (2002) y la Recomendación 204 sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal (2015) hacen referencia explícita a instituciones financieras cooperativas.³⁹ La primera recalca que los gobiernos deben “facilitar la creación de un sistema autónomo de financiamiento para las cooperativas, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, banca y seguros”. La segunda plantea la necesidad de promover otras formas

de modelos empresariales y unidades económicas, tales como las cooperativas de todo tipo, y como parte de un marco integrado de políticas que la OIT respalda para facilitar la transición hacia la formalidad.

36 Unda, Luisa, *The Feeling is Mutual: Financial Cooperatives in Ecuador* (October 2, 2014). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2512119>

37 Ecuador Key Informant Interview

38 ILO (2013). *Resilience in a downturn: The power of financial cooperatives*.

39 See R193 - Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No. 193) and R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204).

6. MEJORAS EN LAS DEFINICIONES, LA INFORMACIÓN Y LA GESTIÓN DE DATOS



El sector informal en sí mismo está escasísimamente estudiado e imprecisamente definido, tal como fuera señalado por un informante clave de Filipinas. .

“

Lamentablemente, los datos que tenemos no se centran en el sector informal, sino en la población no bancarizada en su conjunto. Esta distinción es clave, ya que el sector informal abarca poblaciones que están desatendidas en términos financieros, pero la población no bancarizada puede ser mayor que la economía informal. ¿Hasta qué punto se superponen? ¿Cómo definimos al sector informal? ¿La falta de acceso a servicios bancarios sería un factor a incluir dentro de la definición de la informalidad o más bien una de sus consecuencias?”

Jenny Romero, Bangko Sentral ng Pilipinas

El Banco de Mozambique está de acuerdo:

“

Es realmente difícil obtener las cifras apropiadas a fin de medir adecuadamente el impacto de cada acción. Y esa es una de las razones por las que preferimos más bien hablar de zonas rurales o de determinadas profesiones que generalmente forman parte de este sector.”

Sandra Bila, Banco de Moçambique

También otros encargados de la formulación de políticas públicas de inclusión financiera se hicieron eco de la necesidad de comprender mejor al sector informal, dada su amplia población y gran alcance económico.

Más allá de una definición en común, las autoridades y los encargados de la formulación de políticas de

inclusión financiera expresan la aspiración generalizada de contar con mejores datos sobre el sector informal para poder aplicar políticas basadas en la evidencia concretas; también existe una imperiosa necesidad de contar con datos desagregados, en particular por sexo. Entre otros, datos sobre las tendencias del sector, el acceso financiero dentro del sector informal y para poder monitorear cuidadosamente cuáles son los resultados de las medidas de políticas públicas que se aplican. A fin de lograr una comprensión más profunda de la economía informal, resulta esencial contar con datos robustos desagregados por sexo. Asimismo, también para saber qué es lo que los trabajadores informales y las MiPyME informales realmente necesitan y desean en términos de servicios financieros específicos, así como también cuáles son las barreras que impiden y las oportunidades que facilitan la formalización y mejoran los resultados económicos. Si bien esta comprensión más profunda es específica a cada país, existen temas e investigaciones clave que pueden trascender contextos específicos.

En Ecuador, los datos desagregados por sexo relativos a las cooperativas financieras que brindan servicio a personas del sector informal, permiten que la Unidad de Inclusión Financiera vea las tendencias al alza de los indicadores de inclusión. Estos datos también permiten a las autoridades ecuatorianas analizar desgloses y tendencias categóricas, entre otras las diferencias de género,⁴⁰ de modo de poder comprender y formular soluciones adecuadas a las brechas de género que emergen.

Usando datos del Programa Bankita, que comprende una gran base de clientes del sector informal, Angola utiliza una base de datos en rápida expansión a fin de comprender la dinámica del sector informal. El análisis de datos señaló la existencia de barreras, que gracias a ello ahora pueden ser abordadas, tales como sucursales u oficinas bancarias demasiado lejanas. Las autoridades están colaborando con los proveedores de servicios financieros para detectar cualquier comportamiento irregular de cuentas relacionado con un uso intrafamiliar no autorizado. Estos hallazgos han permitido que el banco logre mejorar la coordinación con el ministerio responsable de la familia y la juventud.

CÓMO SOLUCIONAR LA FALTA DE DATOS

40 Si bien las tasas generales de acceso financiero fueron aproximadamente iguales para hombres y mujeres, los préstamos fueron marcadamente más altos para los hombres, cubriendo al 59,75 por ciento de ellos, pero solo al 38,42 por ciento de las mujeres; esto a pesar de que otros datos estadísticos indican que las mujeres tenían tasas de incumplimiento levemente más bajas y tasas de depósito a largo plazo más altas. Entrevista con informante clave de Ecuador.

En general, al intentar cerrar las brechas de datos, podría ser necesario que los investigadores y los responsables de la formulación de políticas públicas se abstengan de centrarse en el sector informal en su conjunto y se centren en cambio en los aspectos demográficos y en el tipo de labores que sean muy poco probables de formar parte de la economía formal. Incluso en ausencia de datos específicos relativos a las economías informales, muchos encargados de la formulación de políticas están haciendo uso del poder de los datos para mejorar su comprensión sobre la intersección entre la inclusión financiera y el sector informal. Se trata de datos de diversas fuentes, pero incluyen información de proveedores de servicios financieros, estudios de diagnóstico, e intentos de analizar y descomponer cuidadosamente datos extraídos de estudios sobre inclusión financiera, los cuales quizás no desglosen la informalidad, pero sí pueden arrojar indicios bien justificados. Los bancos centrales y las organizaciones internacionales, al comprender la importancia del sector informal –tanto en términos de su tamaño en población como en actividad económica– están comenzando a desarrollar los cimientos básicos de evidencias relativas el sector informal y los servicios financieros.

En la actualidad **Angola** se encuentra en el proceso de contratar servicios de investigación sobre microfinanzas que, entre otras indagaciones, explorará aspectos de las condiciones del mercado, la identificación de las partes interesadas, la demanda y las necesidades, y el análisis de la oferta de microfinanzas. Este diagnóstico ayudará al Banco Nacional de Angola a mejorar las condiciones de las micro y pequeñas empresas informales en el país. El estudio se incorporará al enfoque y las políticas del Banco Nacional de Angola relativas a sus objetivos de inclusión financiera.

Dada la falta de información disponible en la actualidad en relación a las MiPyME, en especial las del sector informal, **Filipinas** está explorando cómo diseñar y llevar a cabo una encuesta del lado de la demanda para las MiPyME a fin de generar nuevos conocimientos y datos más detallados sobre el acceso de las MiPyME al financiamiento. Los resultados de esta encuesta podrían respaldar la formulación de políticas públicas basadas en evidencia y ofrecer a los proveedores de servicios financieros una comprensión más profunda del mercado a fin de ayudarlos a ampliar sus productos y servicios.

“

Las brechas de datos son considerables e impiden diseñar políticas específicas ... Sin datos exhaustivos sobre este tema, no podemos proponer acciones de políticas públicas que sean realmente integrales.”

Jenny Romero, Bangko Sentral ng Pilipinas

La **Asociación GSM** está intentando comprender más detalladamente cómo se utiliza el dinero móvil en el sector informal y señala que, si bien actualmente no existe un conocimiento sólido sobre este sector, los datos disponibles están aumentando. Ello forma parte de un impulso para comprender cuáles son los vínculos entre los servicios financieros móviles y el sector informal. Contar con mejores datos sobre los mercados y los clientes conducirá a mejores políticas públicas relativas al dinero móvil.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre la base de las experiencias y lecciones compartidas provenientes de un conjunto diverso de países y presentadas en esta Nota de Orientación, se identificaron una serie de áreas de políticas públicas y medidas que hacen eje en la intersección entre el sector informal y la inclusión financiera: desde los últimos avances digitales específicamente adaptados al sector informal, hasta múltiples ejemplos del tipo de coordinación necesaria para vincular el trabajo que se realiza en distintas áreas prioritarias.



SE DEBE GARANTIZAR LA COORDINACIÓN ENTRE LAS MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS

La coordinación entre los diversos organismos gubernamentales, tales como ministerios, legislaturas, entes y organismos reguladores, resulta clave a la hora de lograr una formulación de políticas públicas que sea coherente. Las autoridades, los encargados de la formulación de políticas y los entes reguladores financieros tienen un papel fundamental que desempeñar dada la importancia de la oferta de acceso financiero para el sector informal. Junto con esta coordinación gubernamental, debe existir además un enfoque de “gran concertación” en donde se incluya a todas las organizaciones relevantes que tengan sólidos vínculos con el sector informal; entre otras a los sindicatos, asociaciones, grupos de mujeres y grupos juveniles. Las colaboraciones exitosas que han ocurrido en varios países sobre temas relativos a documentos nacionales de identidad, participación de mujeres y jóvenes, comercio digital, dinero móvil y normativa demuestran que existen opciones disponibles cuando se logra coordinar y armonizar las políticas públicas de inclusión financiera y del sector informal.

SE DEBE LOGRAR QUE LAS DINÁMICAS PROPIAS DEL SECTOR INFORMAL SEAN EL NÚCLEO SOBRE EL CUAL SE DISEÑAN LOS SERVICIOS FINANCIEROS Y SU NORMATIVA

Aquellos que trabajan en el sector informal, particularmente las mujeres y los jóvenes, enfrentan desafíos únicos cuando se trata de acceder a diferentes tipos de servicios financieros. Ello incluye una falta generalizada de documentación de identidad, y proveedores de servicios financieros formales que están muy alejados o tienen horarios reducidos de atención al público, así como otros factores menos tangibles, como por ejemplo la sensación de marginalización social. El éxito de las normativas escalonadas de Conozca su Cliente, los programas de cuentas simplificadas como en Filipinas, el Programa Bankita en Angola, el dinero móvil en Mozambique y las micropensiones YouSave en las Islas Salomón demuestran cómo sí es posible lograr grandes mejoras gracias a servicios financieros que se adaptan específica y directamente a los trabajadores y las MiPyME del sector informal.

LOS PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y EL SECTOR INFORMAL DEBEN INCLUIR A LOS DIVERSOS SUBGRUPOS DE LA POBLACIÓN Y A LAS MUJERES

La inclusión de los diversos subgrupos de la población y la comprensión de la experiencia de las mujeres pone claramente de relieve cuáles son los problemas

únicos y específicos relativos a la informalidad y la inclusión financiera. Las políticas y programas dirigidos al sector informal deben abordar estos desafíos de forma diferenciada. Lo cual incluye garantizar que las mujeres y los subgrupos —tales como las minorías étnicas, las personas desplazadas y las que viven con una discapacidad— participen de manera significativa durante las diversas etapas de ejecución de políticas públicas, que cuenten con representación ante los organismos gubernamentales, las asociaciones y las ONG que los representan, y que las políticas públicas y los programas se nutran e informen de sus necesidades especiales y vulnerabilidades. Se debe adoptar un enfoque transformador en la formulación de políticas, de modo de mejorar el poder de toma de decisiones de estos grupos, fortalecer normas sociales más positivas, y buscar cambiar las estructuras subyacentes que perpetúan las desigualdades de género en la informalidad y el acceso financiero.

SE DEBE TRABAJAR ACTIVAMENTE EN VÍAS ALTERNATIVAS DE INCLUSIÓN FINANCIERA, ENTRE ELLAS: LAS COOPERATIVAS FINANCIERAS

Las cooperativas financieras ofrecen soluciones localizadas e inclusivas para los diversos y, muchas veces, vulnerables grupos de población del sector informal. Junto con otros servicios financieros — desde servicios de bancos estatales o de las cajas o bancos postales, hasta los recientemente creados proveedores financieros digitales—, las cooperativas financieras ofrecen un mecanismo para lograr alcanzar una participación mucho mayor de los grupos económicamente desatendidos, en particular las mujeres, quienes generalmente constituyen la mayoría de sus miembros. Se debe explorar el aprendizaje entre pares en los países de América Latina, donde desde hace mucho tiempo las cooperativas financieras han sido uno de los principales logros de la inclusión financiera del sector informal. Deben establecerse marcos normativos específicos para las cooperativas financieras.

SE DEBE INCLUIR AL SECTOR INFORMAL EN LAS INVESTIGACIONES, LOS ESTUDIOS Y LA RECOPIACIÓN DE DATOS

Las investigaciones existentes y futuras deben integrar la comprensión de la informalidad —lo cual incluye una comprensión de los trabajadores informales y las MiPyME informales— dentro de sus metodologías de investigación y recopilación de datos. Siempre que sea posible, los estudios de inclusión financiera y de temas laborales y empresariales deben incluir las ideas conceptuales de la informalidad y las múltiples

variables que ellas conllevan. Esta recomendación implica la búsqueda de asociaciones que logren hacer avanzar la agenda de investigación sobre las dinámicas del sector informal; por ejemplo: los obstáculos al acceso a servicios financieros, los tipos de productos que los trabajadores informales y las MiPyME informales necesitan y desean, y las problemáticas clave en torno a cómo la informalidad interactúa con la inclusión financiera en diversos contextos y a lo largo del tiempo.

SE DEBE CONTINUAR COMPARTIENDO EXPERIENCIAS Y LECCIONES ENTRE PARES Y ESPECIALISTAS INTERNACIONALES

Existe un variado conjunto de países que están logrando avances y éxitos significativos en materia de políticas públicas relativas al sector informal y la inclusión financiera. Ya se trate de expertos líderes en el mundo sobre temas de cooperativas financieras y finanzas móviles o de logros específicos en programas particulares, las autoridades y los encargados de la formulación de políticas públicas y entes reguladores financieros deben continuar compartiendo lecciones y mejores prácticas relativas al sector informal.

AL RECOPIAR DATOS, SE DEBE GARANTIZAR QUE SIEMPRE ESTÉN DESAGREGADOS, ESPECIALMENTE POR SEXO

Una de las herramientas más poderosas y útiles a la hora de desarrollar soluciones destinadas a diversas poblaciones meta es contar con una comprensión clara de cuál es uso actual de productos y servicios y cuáles serán las necesidades futuras. Garantizar que los datos estén desagregados —como mínimo, por sexo— será un primer paso para comenzar a proporcionar estos conocimientos y dará respaldo a decisiones efectivas de formulación de políticas públicas que se basen en evidencias concretas.

Con estas recomendaciones en mente, resulta crucial tener en cuenta que un enfoque fragmentado no generará los cambios necesarios para lograr avances en la inclusión financiera o en la informalidad, ni tampoco en el nexo entre ambas. En contraposición a eso, es necesario constantemente actualizar nuestra comprensión profunda del sector informal y su relación con la inclusión financiera, a la vez que se realizan esfuerzos sostenidos para mejorar los resultados en ambas áreas. Las políticas y programas públicos deben garantizar que las personas que trabajan en el sector informal continúen siendo el foco de la formulación e implementación que esas políticas y programas llevan a cabo. Comprender cómo la inclusión financiera impacta y se ve impactada por las condiciones y las acciones

de vendedores ambulantes, pescadores, trabajadoras domésticas y tantos otros garantizará que estas políticas y programas sean inclusivos y coherentes entre sí. La importancia del sector informal –demostrada por su inmenso tamaño y vasto alcance en muchos países– y su naturaleza dinámica, exigen la realización de estos esfuerzos. Si bien los desafíos son múltiples, las oportunidades para el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y mejoras en la inclusión financiera han quedado demostradas en muchos países que lograron la incorporación del sector informal.

ANEXO - ENTREVISTAS CON INFORMANTES CLAVE

Los autores expresan su agradecimiento a los informantes clave y a los colaboradores que compartieron sus conocimientos y experiencias, en quienes nos basamos para esta Nota de Orientación.

TABLA 1: ENTREVISTAS CON INFORMANTES CLAVE (2020)

PAÍS	NOMBRE	ORGANIZACIÓN
FILIPINAS	Jenny Romero, Mary Jessil R. Santos y Golda Cainglet	Banco Central de Filipinas <i>Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP)</i>
ANGOLA	Teresa Pascoal, Catarina Joao, Margareth da Silva y Edilson Pimenta	Banco Central de Angola <i>Banco Nacional de Angola (BNA)</i>
EL SALVADOR	Otto Boris Rodríguez, Clemente Alfredo Blanco, Hazell Raquel Del Cid Marroquín, Ricardo Contreras y Jorge Alberto Flores Torres	Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) <i>Central Reserve Bank of El Salvador</i>
MOZAMBIQUE	Sandra Bila	Banco Central de Mozambique <i>Banco de Moçambique</i>
NEPAL	Prakash Shrestha	Banco Central de Nepal <i>Nepal Rastra Bank (NRB)</i>
ECUADOR	Jorge Moncayo	Banco Central del Ecuador <i>Central Bank of Ecuador</i>
TÚNEZ	Mahmoud Montassar Mansour	Autoridad Supervisora de Microfinanzas de Túnez <i>Autorité de Contrôle de la Microfinance</i>
-	Killian Clifford y Mariana Lopez	Asociación GSM (GSMA)
-	Valerie Breda	Unidad de Finanzas Sociales de la OIT

TABLA 2: INFORMACIÓN SUMINISTRADA (2020)

PAÍS	NOMBRE	ORGANIZACIÓN
GAMBIA	Fatou Deen-touray	Banco Central de Gambia (CBG)
ISLAS SALOMÓN	Riley Henao Meseputu	Ministerio de Comercio, Industria, Trabajo e Inmigración
ANGOLA	Teresa Pascoal	Banco Central de Angola <i>Banco Nacional de Angola (BNA)</i>

Alliance for Financial Inclusion

AFI, Sasana Kijang, 2, Jalan Dato' Onn, 50480 Kuala Lumpur, Malaysia
t +60 3 2776 9000 e info@afi-global.org www.afi-global.org

 Alliance for Financial Inclusion  AFI.History  @NewsAFI  @afinetwork