



FINANCIAL INCLUSION  
STRATEGY (FIS) PEER  
LEARNING GROUP



SME FINANCE (SMEF)  
WORKING GROUP

# EL PROCESO DE INCORPORACIÓN DEL SECTOR INFORMAL



CONJUNTO DE HERRAMIENTAS

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
HERRAMIENTA 1 - DATOS E INFORMACIÓN: LA COMPRENSIÓN DEL SECTOR INFORMAL	6
HERRAMIENTA 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS INCLUSIVOS	10
HERRAMIENTA 3 - SOLUCIONES ESPECÍFICAS ADAPTADAS A LAS NECESIDADES	11
HERRAMIENTA 4 - PLATAFORMAS E INSTRUMENTOS DIGITALES	14
HERRAMIENTA 5 - COOPERATIVAS FINANCIERAS	17
HERRAMIENTA 6 - COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN	20
RESUMEN	22
ANEXO: ENTREVISTAS CON INFORMANTES CLAVE	23
SIGLAS Y ABREVIATURAS	24
REFERENCIAS	24

## AUTORES Y COLABORADORES

Este Conjunto de herramientas 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 los del Grupo de Trabajo sobre Financiamiento a PyME (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 de Supervisión 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 Inclusivas de Género).

Agradecemos 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 (Toolkit)



# INTRODUCCIÓN

La incorporación del sector informal juega un papel crucial en la expansión de la inclusión financiera para los más de dos mil millones de personas que trabajan en la economía informal en todo el mundo. El establecimiento de una relación fructífera con el sector informal por parte de los encargados de la formulación de políticas públicas de inclusión financiera, conduce al desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, el trabajo decente y a sociedades más inclusivas.

Los imperativos y beneficios articulan dos dimensiones entre la inclusión financiera y el sector informal:

## 1. EL SECTOR INFORMAL COMO UNA BASE SOBRE LA CUAL AUMENTAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA



Mejorar la relación y participación con los trabajadores y las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) del sector informal es un aspecto fundamental para aumentar los índices generales de inclusión financiera, en particular el de las mujeres, dado el inmenso tamaño del sector informal en muchos países alrededor del mundo. La gente que trabajan en la economía informal —quienes constituyen gran parte de la población no bancarizada del mundo— y los factores únicos que caracterizan la informalidad deben ser considerados en las agendas de inclusión financiera.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS DE INCLUSIÓN FINANCIERA PARA TRANSFORMAR EL SECTOR INFORMAL



Del mismo modo, los encargados de la formulación de políticas públicas de inclusión financiera tienen un rol importante que desempeñar a la hora de mejorar las condiciones en el sector informal. La ampliación de los servicios financieros mejora las condiciones del crecimiento económico a nivel macro y de los ingresos a nivel micro, lo cual constituye una parte fundamental de la eventual formalización de muchos de los trabajadores de bajos ingresos del mundo y del fomento de sus medios de sustento y empleo.

Los encargados de la formulación de políticas públicas de inclusión financiera cuentan con un conjunto de herramientas a su disposición para lograr los objetivos relacionados con la incorporación del sector informal. Los fundamentos teóricos y los aprendizajes compartidos en el desarrollo de estas herramientas continúan evolucionando a medida que las partes interesadas que trabajan en pos de la inclusión financiera reconocen el imperativo de incorporar al sector informal.

## CÓMO DEFINIR AL SECTOR INFORMAL

El sector informal recibe diversas definiciones según los contextos. La definición oficial de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que la economía informal es el “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.”<sup>1</sup>

Una de las tareas clave para lograr incorporar al sector informal es arribar a una definición en común acordada por un país a nivel nacional.<sup>2</sup> Esta definición operativa debe coordinarse entre el banco central y otros organismos gubernamentales, tales como los ministerios de hacienda, trabajo y género, de telecomunicaciones, y la autoridad de registro de empresas, de modo que todas las partes interesadas pertinentes comprendan qué abarca el sector informal y qué características futuras demostrarían que se ha alcanzado el éxito. La OIT señala que la formalización puede ser definida conjuntamente con mecanismos de registro y para la concesión de licencias, aspectos contables y sistemas de cuentas bancarias, la implementación de los contratos de empleo y las medidas de seguridad y protección social.

1 OIT (2002). Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. 1 de junio de 2002.

2 OIT (2016). OIT (2016). El rol de las finanzas para dar impulso a la formalización de las empresas informales. Reseña temática sobre políticas de la OIT: Formalización de empresas.

Cabe destacar que la incorporación del sector informal no hace referencia a la formalización de empresas y trabajadores informales per se. Ambas ideas están conectadas, ya que la inclusión financiera cuenta con potencial como para lograr la formalización, dado que también puede considerarse como un “gradiente” de la formalización. La experiencia de Nepal demuestra cómo las MiPyME y los trabajadores informales están utilizando cada vez más los servicios formales de microfinanzas. Si bien esos trabajadores no están registrados, aun así esto podría de alguna manera considerarse como parte del proceso de formalización, ya que se experimenta un aumento de las transacciones financieras en el sistema formal, así como en los registros y en la liquidez. Sin embargo, existe una importante diferencia que debe ser recalcada entre la incorporación del sector informal y los esfuerzos hacia una “formalización” definida de forma demasiado restringida. Los impulsos demasiado enérgicos hacia la formalización son riesgosos y a menudo hasta pueden ser contraproducentes, ya que los actores informales podrían estar sufriendo los costos de la formalización sin ninguno de sus beneficios. La “formalización” también puede impedir un tratamiento más matizado por parte de los responsables de la formulación de políticas, quienes reconocen los gradientes entre lo informal y lo formal —como en Nepal— así como los beneficios a largo plazo de trabajar para y con el sector informal utilizando los mecanismos descritos en este conjunto de herramientas.

#### **EL OBJETIVO DE ESTE CONJUNTO DE HERRAMIENTAS**

---

Una vez que este “doble” beneficio —tanto para el sector informal como para la inclusión financiera— se va haciendo cada vez más evidente, así como el papel clave que desempeña la inclusión financiera con respecto al sector informal, la pregunta entonces es cuál es la mejor forma de lograr la incorporación del sector informal. El objetivo de este conjunto de herramientas es describir las variadas herramientas que tienen a su disposición los responsables de la formulación de políticas y las partes interesadas de inclusión financiera. Se describirán estas herramientas conjuntamente con el proceso de su utilización sistemática.

#### **¿A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDO ESTE CONJUNTO DE HERRAMIENTAS?**

---

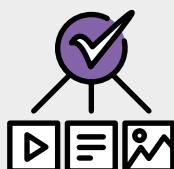
Este conjunto de herramientas ha sido elaborado para las autoridades, encargados de la formulación de políticas públicas y otros profesionales que trabajan en inclusión financiera. Todos los países miembros de AFI se encuentran trabajando en temas relacionados con los diversos sectores informales de sus países, cuyo tamaño y dinámica tienen importantes implicaciones para la inclusión financiera. Además, la inclusión financiera cuenta con un potencial transformador para los actores del sector informal, tanto de forma directa al lograr acceso al financiamiento y todo lo que ello implica para ellos —ya sea como empresas o como trabajadores informales—, como así también de forma indirecta al tener en cuenta los cambios positivos que pueden surgir del aumento de los ingresos, y de programas inclusivos y políticas bien coordinadas. Los responsables de la formulación de políticas de inclusión financiera y aquellos expertos que se ocupan de temas relativos al sector informal alrededor del mundo también pueden utilizar este conjunto de herramientas para comprender el nexo entre estas dos áreas y así poder brindar orientación al trabajo sobre políticas públicas y programas.

## CÓMO UTILIZAR ESTE CONJUNTO DE HERRAMIENTAS

Este conjunto de herramientas contiene seis “herramientas” sensibles al género que los responsables de la formulación de políticas públicas pueden utilizar para la incorporación eficaz del sector informal.



1

**DATOS E INFORMACIÓN**

2

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS INCLUSIVOS**

3

**SOLUCIONES ESPECÍFICAS ADAPTADAS A LAS NECESIDADES**

4

**PLATAFORMAS E INSTRUMENTOS DIGITALES**

5

**COOPERATIVAS FINANCIERAS**

6

**COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN**

Estas seis herramientas cubren seis áreas distintas, aunque traslapadas, de políticas públicas. Las plataformas e instrumentos digitales para incorporar al sector informal requerirán una coordinación concertada; por ejemplo, con los actores del sector de las telecomunicaciones con respecto al dinero móvil. Otro ejemplo es cómo las políticas y programas inclusivos destinados a los numerosos grupos de mujeres, minorías y otros grupos vulnerables del sector informal requieren una comprensión mejorada de esos grupos, y que también se les dé voz a través de los esfuerzos de recopilación de información y datos desagregados. Este tipo de intersecciones deben tenerse en cuenta a la hora de utilizar las diversas herramientas aquí ofrecidas, para así evitar un enfoque fragmentado que no se corresponda con la necesidad de contar con una planificación e implementación inclusiva e integrada respecto a la inclusión financiera.

Estas seis herramientas están estructuradas de modo que permitan profundizar y adentrarse en las medidas tomadas por los diversos países que realizan esfuerzos para la incorporación del sector informal. Se basan en las experiencias concretas y reales de los miembros y expertos de AFI que trabajan en la articulación entre inclusión financiera y el sector informal, y detallan las experiencias, los desafíos y las acciones realizadas en diversos contextos alrededor del mundo. Para ello, se busca combinar aspectos relativos a cómo se ha utilizado una herramienta; cómo se la podría reproducir en otros países; los obstáculos reales que ha experimentado la herramienta en su desarrollo; y cómo estos obstáculos pueden ser sorteados al poner las políticas públicas en práctica.

# 1. DATOS E INFORMACIÓN: LA COMPRENSIÓN DEL SECTOR INFORMAL



Los datos e información desagregada (por sexo) y de alta calidad relativos al sector informal son la base sobre la cual desarrollar políticas públicas y programas bien diseñados

Las investigaciones disponibles permiten una comprensión más matizada del sector informal, e incluyen, entre otros, aspectos sobre su tamaño, composición, características, indicadores de género, sectores clave y las tendencias actuales. Las investigaciones también aportan conocimientos sobre los vínculos entre el sector informal y la inclusión financiera: cómo el acceso a los servicios financieros difiere entre los sectores formales e informales de la economía, cómo la inclusión financiera puede ayudar a lograr mejores condiciones en el sector informal, y los medios para mejorar la inclusión de los diversos grupos de trabajadores y empresas del sector. Es importante destacar que los datos ayudan a los encargados de la formulación de políticas públicas financieras a formular políticas adecuadas que se basen en las dinámicas reales del sector informal y a crear programas que den respuesta a las necesidades de los trabajadores y las MiPyME informales.

Tanto la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, como las recomendaciones de la OIT sobre la *Transición de la Economía Informal a la Economía Formal* destacan la importancia de la recopilación, el análisis y la difusión de datos e indicadores estadísticos sobre la economía informal, señalando que son cruciales para formulación y seguimiento de políticas.

## A) EL DESARROLLO DE UNA COMPRENSIÓN Y UN TIPO DE ENFOQUE AMPLIOS SOBRE SECTOR INFORMAL

El primer paso necesario para la incorporación del sector informal es muñirse de una base conceptual sólida a fin de comprenderlo. El primer documento de trabajo de Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por sus siglas en inglés), “La economía informal: definiciones, teorías y

políticas”, describe los debates históricos, que llevan ya varias décadas, y el pensamiento teórico relativo al sector informal a través de diferentes escuelas de pensamiento que sin embargo coinciden en señalar la heterogeneidad y complejidad del sector informal.<sup>3</sup> Dado que gran parte del sector informal continúa estando fuera del ámbito gubernamental y su opacidad inherente se ve agravada por la propia naturaleza de la informalidad, los encargados de la formulación de políticas públicas que utilizan marcos conceptuales que malinterpretan el sector informal —especialmente sus aspectos específicos de género— corren el riesgo de diseñar políticas desacertadas.

Contar con un marco conceptual sólido lleva consigo una comprensión del sector informal como un escenario de dinamismo, que brinda un importante aporte de producción económica, empleo e ingresos a grandes sectores de la población. Al mismo tiempo, este tipo de comprensión permite identificar los muchos componentes del sector informal, entre otros: la falta de protección jurídica y social, la falta de trabajo decente, los riesgos y las oportunidades asociadas a temas de género, los bajos niveles de capacitación y de productividad, y los riesgos relacionados con la integridad financiera.

Situar a las personas que forman parte de la economía informal en el centro del pensamiento conceptual garantizará que las dinámicas, las necesidades y el potencial del sector informal realmente den orientación a las políticas y los programas. Desde trabajadoras domésticas en San Salvador hasta pescadores a lo largo de la costa de Mozambique, trabajadores de la construcción en Túnez, productores de carbón en ciudades nepalesas y vendedores ambulantes en las Islas Salomón, esta comprensión constituye una base sólida para las investigaciones, los datos y la práctica.

## B) SE DEBEN ESTABLECER ENLACES CON LOS DATOS Y LAS INVESTIGACIONES EXISTENTES

El sector informal está recibiendo mayor atención a nivel mundial y existe un renovado interés en sus dimensiones de género, en su tamaño, alcance e importancia. Si bien quizás no haya estudios importantes sobre la articulación específica entre la inclusión financiera y el sector informal en algunos países, sí existe un conjunto creciente de evidencias sobre las dinámicas del sector informal, recolectadas

3 Martha Alter Chen (2012). La economía informal: definiciones, teorías y políticas. Documento de trabajo de No. 1 de WIEGO.

por diversas partes interesadas, entre otras la OIT, el Grupo del Banco Mundial, la Asociación GSM, WIEGO, así como investigaciones locales más específicas a nivel nacional.

Incluso ante esta ausencia de estudios específicos relacionados con la inclusión financiera de las economías informales, los encargados de la formulación de políticas públicas deben sacar provecho del poder de los datos desagregados por sexo provenientes de diversas fuentes a fin de comprender cómo el sector informal es un factor relevante dentro de la agenda de inclusión financiera de sus países. Los encargados de la formulación de políticas ya están utilizando estudios de diagnóstico, información recopilada de proveedores de servicios financieros y del análisis cuidadoso de datos de estudios de inclusión financiera, que brindan información de carácter indicativo sobre el sector informal. Las investigaciones existentes y futuras deberán integrar la comprensión de la informalidad en sus metodologías de investigación y recopilación de datos desagregados por sexo.

#### LA UTILIZACIÓN Y USUFRUCTO DE DATOS RELATIVOS A LAS COOPERATIVAS FINANCIERAS EN ECUADOR



Las autoridades de inclusión financiera ecuatorianas hacen uso de datos desagregados por sexo recolectados de las cooperativas financieras que brindan servicios a personas del sector informal. Estos datos se utilizan para monitorear las tendencias de los indicadores de inclusión financiera, entre otros el aumento de las tasas de acceso y uso en todo el país. Los datos permiten a las autoridades ecuatorianas analizar datos desagregados, como por ejemplo en relación al género. Gracias a estos datos de las cooperativas financieras, al que se llama “Sector Financiero Popular y Solidario”, la Unidad de Inclusión Financiera pudo revelar que, aunque el equilibrio de género estaba casi a la par en términos de acceso y uso de cuentas, la tasa de hombres que accedían a préstamos era mucho más alta que las mujeres. Y ello a pesar de que las mujeres tenían menores tasas de incumplimiento. Gracias a estos datos, los encargados de la formulación de políticas públicas de inclusión financiera pueden diseñar respuestas que aborden estas brechas de género, que no hubieran sido visibles sin estos datos concretos y cuantitativos.

#### C) SE DEBEN ESTABLECER OBJETIVOS BÁSICOS DE INVESTIGACIÓN

Los encargados de la formulación de políticas públicas deben establecer cuáles son las brechas en los datos y cuáles son las áreas de interés en términos de información clave, entre otras aquellas que se relacionen con las regulaciones y las iniciativas dirigidas al sector informal. Estas áreas dependerán en gran medida del contexto de cada país. Algunos ejemplos de áreas del sector informal de gran interés para los responsables de la formulación de políticas de inclusión financiera son, entre otras:

- > Una **profunda comprensión** del sector informal, la inclusión financiera y las articulaciones entre ambas. Esto puede incluir el tamaño, la composición, las características clave, desagregadas por género, del sector informal, y una visión general del tipo de acceso al financiamiento que existe en la actualidad.
- > **Estudios específicos** que se enfoquen en datos demográficos, sectores y temas específicos que comprendan al sector informal.
- > **Identificación de barreras a la inclusión financiera** para los actores del sector informal. En algunos países, la falta de documentos nacionales de identidad (DNI) puede ser el principal obstáculo para que los trabajadores informales accedan al financiamiento, mientras que en otros puede ser que lo que impide el acceso financiero a las MiPyME informales sea la falta de productos financieros sensibles al género que ofrezcan transacciones de bajo costo, gran volumen y con bajo saldo.
- > **Establecer un trazado que identifique a las partes interesadas** y los actores clave del sector informal y del espacio de inclusión financiera resulta esencial para la coordinación.
- > **Investigaciones de mercado y estudios de demanda** que informen y aporten al diseño de soluciones financieras específicamente adaptadas al sector informal, entre otros estudios que identifiquen qué es lo que los clientes de la economía informal realmente necesitan y desean respecto a los servicios financieros.

#### LA INVESTIGACIÓN DE FILIPINAS SOBRE LOS OBSTÁCULOS PARA LA FORMALIZACIÓN Y EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO DE LAS MIPYME

El Bangko Sentral ng Pilipinas, trabajando en coordinación con el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), lanzará una encuesta exhaustiva y desagregada sobre el lado de la demanda para MiPyME. Se prevé que la encuesta logre aumentar la limitada información disponible en la actualidad en relación



a las MiPyME y que genere nuevos conocimientos y datos más detallados sobre el acceso de las MiPyME al financiamiento. Los resultados de esta encuesta podrían dar respaldo a la formulación de políticas que sean sensibles al género y se basen en evidencias concretas. Además, la encuesta brindará a los proveedores de servicios financieros una visión más detallada del mercado y los ayudará a ampliar los productos y servicios que ofrecen.

## D) SE DEBEN FORJAR ALIANZAS PARA LA INVESTIGACIÓN

Los responsables de la formulación de políticas de inclusión financiera deben explorar la posibilidad de establecer asociaciones a fin de promover la agenda de investigación sobre las dinámicas del sector informal. Existe una variedad de instituciones donantes y partes interesadas que están incrementando cada vez más su financiamiento hacia investigaciones del sector informal. Las autoridades y encargados de la formulación de políticas de inclusión financiera deben monitorear y evaluar esta agenda de investigación para ver dónde se podría incluir a la inclusión financiera, dada su importancia para incorporar al sector informal. También podrían buscar establecer asociaciones para expandir su agenda de recolección de información y datos, ya sea a través de estudios a gran escala o investigaciones más específicas y de menor envergadura. Estas asociaciones pueden incluir la búsqueda de apoyo de instituciones donantes y organismos de financiamiento, la vinculación con institutos de investigación y universidades, así como la coordinación con organismos nacionales de estadísticas y otros ministerios gubernamentales que recopilan datos sobre la economía informal.

### UNA ASOCIACIÓN FRUCTÍFERA ENTRE LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y LAS ESTADÍSTICAS NACIONALES

El *Banco de Moçambique* cuenta con un mecanismo de coordinación bilateral con el Instituto Nacional de Estadísticas de Mozambique. Este Instituto de Estadísticas así mismo lleva a cabo una serie de estudios con otros institutos de investigación y ONG, entre ellos con grupos de ahorro y préstamo. El mecanismo permite al Banco acceder a datos compartidos sobre inclusión financiera, entre otros datos relativos a las articulaciones con el gran sector informal del país.

## LA INVESTIGACIÓN DE LA ASOCIACIÓN GSM SOBRE DINERO MÓVIL



La Asociación GSM está ampliando su agenda de investigación gracias al uso de datos sobre telefonía móvil a fin de comprender cómo el sector informal utiliza las herramientas financieras digitales y el dinero móvil. Esto es parte del impulso para comprender los vínculos entre los servicios financieros móviles y el sector informal. Contar con mejores datos sobre los tipos de mercados y clientes conducirá a mejores políticas públicas sobre dinero móvil. La Asociación GSM —que representa los intereses de los operadores móviles en todo el mundo— publicó el documento “Dinero móvil: cómo impulsar la formalización y fomentar la resiliencia de las MiPyME”, que describe cómo se está utilizando el dinero móvil en el sector informal y los beneficios asociados a su uso.<sup>4</sup> La investigación describe, entre otros aspectos, el papel que pueden jugar las autoridades y los encargados de la formulación de políticas y qué acciones pueden realizarse para fomentar el uso de servicios financieros digitales (SFD) entre las MiPyME formales e informales.

## E) LA UTILIZACIÓN DE DATOS: INFORMACIÓN EN ACCIÓN

Los datos desagregados del sector informal pueden impulsar el diseño de políticas públicas y programas sensibles al género y revelar la necesidad de realizar ajustes durante la implementación. Las investigaciones sobre las barreras existentes demuestran cómo las partes interesadas que trabajan en inclusión financiera pueden reconocer, abordar y superar los obstáculos que enfrentan los actores del sector informal. De manera similar, los datos obtenidos de las intervenciones de inclusión financiera pueden dar forma a los programas en curso y permitir realizar ajustes, como por ejemplo a los programas de educación financiera o los que buscan lograr mayor adopción de productos financieros específicos. También es posible compartir estos hallazgos entre los organismos gubernamentales y diferentes partes interesadas que trabajan en temas relativos a la inclusión financiera y el sector informal y así sacar provecho del poder de la información para generar un cambio positivo.

4 GSMA (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).



**LA COMPRENSIÓN DE LAS BARRERAS A LA INCLUSIÓN FINANCIERA DEL SECTOR INFORMAL EN ANGOLA**

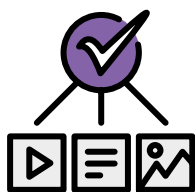
En Angola, la Unidad de Inclusión Financiera del *Banco Nacional de Angola* utilizó datos del programa de cuentas simplificadas denominado *Bankita*. Este programa está específicamente dirigido a los trabajadores de bajos ingresos, quienes casi siempre pertenecen al sector informal, y son cada vez más los datos de Bankita que están siendo utilizados para comprender la dinámica del sector informal, lo cual resulta útil a la hora de lograr políticas y programas más amplios e integrales. El análisis de datos sensibles al género reveló la existencia de barreras al uso, tales como la lejanía de las sucursales —lo que demuestra la necesidad de ampliar la cobertura y contar con opciones de dinero móvil— que luego pueden incorporarse a las políticas y la normativa de inclusión financiera relativas a las finanzas digitales. Las altas tasas de uso de cajeros automáticos, en comparación con las tasas bajas de acceso a sucursales bancarias, evidenciaron la existencia de una posible barrera social para que la gente del sector informal, especialmente para las mujeres, ya sea a raíz de no sentirse cómodas en los espacios bancarios tradicionales o que no puedan acceder a las sucursales durante los horarios de atención bancaria. Esto demostró claramente que los clientes del sector informal realmente utilizaban servicios bancarios —especialmente para transacciones de bajo monto— y asimismo la importancia de contar con buena cobertura de cajeros automáticos en Angola. Además, las autoridades pudieron detectar comportamientos irregulares en las cuentas en relación con el uso intrafamiliar no autorizado, lo que llevó a una mayor coordinación entre la Unidad de Inclusión Financiera y el ministerio responsable de la familia y la juventud de Angola.

**F) SE DEBEN ESTABLECER PROCESOS DE INVESTIGACIÓN REGULARES A FIN DE CONTAR CON CONOCIMIENTOS ACTUALIZADOS**

Las investigaciones y la recopilación de datos desagregados no son un fin en sí mismos ni “el destino final”. El sector informal es dinámico y cambiante, al igual que lo son sus vínculos con la agenda de inclusión financiera, tales como las preferencias y necesidades financieras del sector informal. Llevar adelante una agenda de aprendizaje, según la cual la obtención de información de forma regular y sistemática logra actualizar la comprensión de las partes interesadas clave y refleja las nuevas tendencias y los cambios. Por ejemplo, la información necesaria para realizar ajustes a las políticas y programas podría obtenerse de métodos de investigación exitosos utilizados con anterioridad, así como prácticas actuales en evolución en otros

contextos, que pueden informar los esfuerzos en curso para cerrar las brechas de datos y así garantizar que las políticas y programas cobren impulso en base a las evidencias concretas disponibles.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS INCLUSIVOS



El sector informal se caracteriza por su diversidad. En más de la mitad de los países del mundo, las mujeres constituyen la mayoría de quienes trabajan en el sector informal. Esto incluye al 92 por ciento de todas las mujeres que trabajan en la economía informal en los países en desarrollo.<sup>5</sup>

Las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas también son parte del sector informal, y los migrantes y los grupos desplazados a menudo están sobrerrepresentados en este sector. Estas poblaciones tienen experiencias diversas en el sector informal y diversas necesidades, deseos y aspiraciones en relación a los servicios financieros. Los encargados de la formulación de políticas públicas no podrán lograr sus objetivos de inclusión financiera a menos que incluyan a estos diversos grupos que conforman gran parte del sector informal.

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

Se deben incluir consideraciones relacionadas con la diversidad social en todas las políticas públicas de inclusión financiera dirigidas al sector informal. Esto tiene que ver con el reconocimiento de que muchas políticas y programas realizados en el pasado que eran neutrales respecto al género, tendían a beneficiar más a los hombres que a las mujeres. Además, a menudo no se tienen en cuenta las distintas necesidades de las personas con diversos orígenes y culturas. Las políticas y los programas deben tener en cuenta las vulnerabilidades y las barreras específicas al acceso financiero que experimentan los grupos socioeconómicamente desfavorecidos, de manera de poder superarlas. Las planificaciones e implementaciones que aborden, entre otros, tema de género, las minorías y aspectos de discapacidades conducirán a mejores resultados que sean sostenibles a largo plazo.

Los encargados de la formulación de políticas públicas también deben prestar atención a la interseccionalidad. Las diferentes categorizaciones sociales se recombinan, amplificándose así la discriminación o el privilegio. Una mujer que trabaja en el sector informal puede enfrentar barreras de acceso financiero debido a su género. Esas barreras pueden agravarse aún más cuando esa mujer es también migrante o ha sido desplazada por la fuerza, debido a la interseccionalidad de sus múltiples identidades sociales. Esto tal vez implique que sea más probable que esa mujer no posea un documento de identidad ni un historial de sus transacciones financieras —requeridas para la apertura de una cuenta financiera formal—, así como también enfrentar barreras lingüísticas y sociales al intentar abrir una cuenta. Comprender la interseccionalidad permitirá que los encargados de la formulación de políticas públicas logren identificar los factores múltiples e interrelacionados que deben ser abordados al buscar la incorporación del sector informal.

#### MUJERES AGENTES CORRESPONSALES BANCARIAS EN INDIA



En la India, el Programa de Instituciones Financieras Rurales (RFIP, por sus siglas en inglés) demostró que una vez que 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 —entre ellas, mujeres mayores y analfabetas—, ya que las comunidades se identificaban mejor con estas mujeres y confiaban más en ellas.<sup>6</sup>

### B) SE DEBE PROMOVER UNA PARTICIPACIÓN SIGNIFICATIVA

Las mujeres y otros subgrupos —como las minorías, las personas migrantes y aquellas que viven con una discapacidad— deben participar de manera significativa en todas las etapas de las políticas públicas y a todos los niveles. Cada uno de estos diversos grupos debería contar con representación en las mesas de negociación, ya que es mucho más

5 Bonnet, Florence, Joann Vanek y Martha Alter Chen. Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico (Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief). WIEGO y OIT.

6 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).

probable que, al llevar a cabo una formulación de políticas y programación que sea participativa, se logre responder mejor a sus necesidades y, por ende, que estas políticas y programaciones sean exitosas. La participación e inclusión de los diversos grupos dentro de los mecanismos de investigación, consulta pública y coordinación da sustento a una formulación e implementación de políticas y programas que sean sensibles al género y a las 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 sociales en la informalidad y el acceso financiero.

Los ministerios gubernamentales y las partes interesadas no gubernamentales relevantes deben formar parte de las plataformas de inclusión financiera. Esto puede estar así dispuesto en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) (tal como se describe en la *Herramienta 6: Coordinación*) o establecerse mediante alianzas bilaterales específicas con organizaciones que trabajan, participan o son parte del sector informal. Ello es especialmente así en el caso de las organizaciones que trabajan en temas sociales específicos vinculados a políticas y programas inclusivos, como los derechos de las mujeres y los jóvenes, los derechos jurídicos y económicos, y los derechos laborales.

#### ALIANZAS INCLUSIVAS EN ECUADOR



La Unidad de Inclusión Financiera de Ecuador estableció un Memorando de Entendimiento con una ONG llamada Mujeres a fin de apoyar a las autoridades ecuatorianas durante la revisión de la ENIF. Esta estrategia de educación se centra en la situación de las mujeres en la economía informal y recibe apoyo técnico de la organización Mujeres. Esta asociación también incluye programas de educación financiera para mujeres que viven en zonas afectadas por la pobreza.

### 3. SOLUCIONES ESPECÍFICAS ADAPTADAS A LAS NECESIDADES



Los responsables de la formulación de políticas públicas de inclusión financiera alrededor del mundo están logrando tener éxito en temas relativos a la regulación y el diseño de productos y programas financieros bien adaptados a las necesidades de las MiPyME y los trabajadores informales.

En las Islas Salomón, el programa de micropensiones YouSave se estableció con el objetivo de alcanzar al sector informal y, en particular, a las mujeres del sector informal. Rápidamente logró brindar acceso financiero a muchas de las personas no bancarizadas del país. También existen varios otros países que están acelerando la implementación de programas de cuentas simplificadas, así como normativa escalonada de Conozca a su Cliente (KYC, por sus siglas en inglés). Un ejemplo destacado de ello es el programa de cuentas simplificadas *Bankita* en Angola. Muchas de estas soluciones están directa y específicamente dirigidas a quienes trabajan en el sector informal, expandiendo así la inclusión financiera y profundizando aún más la incorporación del sector informal.

#### A) LAS INVESTIGACIONES DE MERCADO Y LA IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES

Quienes diseñan o regulan productos financieros necesitan contar con información sobre qué es lo que los trabajadores y las MiPyME del sector informal necesitan. Esa información sobre lo que las personas del sector informal realmente requieren y desean de los servicios financieros que utilizan es asimismo esencial para que los productos financieros sean exitosos. Si bien quizás muchas MiPyME informales necesiten facilidades crediticias para expandir sus operaciones, es posible que las modalidades y el tipo de servicios crediticios más adecuados sean notablemente distintos de un país a otro y de un sector a otro. En algunos países islámicos, las MiPyME informales quizás deseen contar con instrumentos financieros que cumplan con la Sharia, tales como Murabaha, un acuerdo comercial con el detalle de los costos y el margen de ganancia, o *Ijarah*,

una especie de contrato basado en el arrendamiento. En otros países, quizás las MiPyME informales dependan de los flujos de efectivo, que varían según los períodos de cosechas, lo cual tiene repercusiones negativas sobre los reembolsos y la sostenibilidad si los productos financieros no están diseñados como para contemplar esos contextos.

De manera similar, los trabajadores del sector informal quizás tengan preferencias de consumo que son distintas a las de los clientes bancarios tradicionales. En Angola, los datos de *Bankita* revelaron que sus usuarios realizaban un alto volumen de transacciones de bajo saldo. Los trabajadores del sector informal quizás deseen tener acceso a dinero móvil a bajo costo, o realizar pagos digitales a vendedores del sector informal y en mercados barriales, o necesitar productos de micropensiones que les permitan retirar fondos en caso de emergencia.

#### DIARIOS PERSONALES PARA COMPRENDER LA DEMANDA DE SERVICIOS FINANCIEROS POR PARTE DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES



Entre 2015 y 2016, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP, por sus siglas en inglés) llevó a cabo una investigación bastante innovadora sobre el financiamiento de pequeños agricultores.<sup>7</sup> Incluía una herramienta en la forma de diarios personales sobre finanzas que buscaba analizar los hábitos financieros de las familias de pequeños agricultores en Mozambique, Tanzania y Pakistán. La investigación reveló el rol fundamental que desempeñaban los “*arthis*” —o agentes intermediarios agrícolas— en la vida financiera de los hogares de pequeños agricultores en Pakistán, así como otros aspectos relativos a los ingresos no agrícolas que las familias obtienen adicionalmente a sus ingresos por su trabajo en la agricultura, las nuevas opciones de microfinanzas que se utilizan y los imperativos de la inclusión financiera que afectan a cientos de millones de pequeños agricultores sin acceso al financiamiento.

Las investigaciones de mercado también son importantes a la hora de identificar los desafíos únicos, muchas veces específicos de género, que enfrentan los actores del sector informal cuando intentan acceder a servicios financieros. Los trabajadores informales muchas veces no tiene un documento nacional de identidad (DNI), sus horarios no laborales no son compatibles con los horarios de atención de los proveedores de servicios financieros, enfrentan problemas de acceso, y también pueden enfrentar problemas menos tangibles, tales como experimentar

marginación social y exclusión al visitar las sucursales físicas de los proveedores de servicios financieros formales.

Para comprender estas demandas y barreras de mercado específicas, un paso inicial esencial —descrito en la *Herramienta 1: Datos e información*— es realizar una investigación de mercado, ya que el diseño de productos y normativa debe estar profundamente centrado en las preferencias concretas y reales del consumidor y ser sensible a las dinámicas del sector informal.

#### ESTUDIOS DE VIABILIDAD PARA EL PRODUCTO DE MICROPENSIÓN YOUSAVE DE LAS ISLAS SALOMÓN



El producto de micropensión YouSave de las Islas Salomón dio inicio a través de un estudio de viabilidad, que se llevó a cabo con el fin de establecer si realmente existía una demanda en el sector informal para sistemas de pensiones y de ahorro a largo plazo para jubilaciones. El estudio de viabilidad también permitió contemplar posibles delineaciones y especificaciones del producto antes de la fase de diseño.

#### B) DISÉÑESE, PRUÉBESE, REITÉRESE

La fase de diseño de servicios financieros específicamente adaptados a las necesidades existentes debe basarse en gran medida en estudios de mercado y estudios de demanda que ya se hayan realizado. Los productos deben integrar las preferencias de los consumidores y abordar todos los desafíos que enfrentan los clientes del sector informal según lo que la fase de investigación haya revelado. Este tratamiento cuidadoso durante la etapa de diseño es un esfuerzo que realmente vale la pena realizar; una de las lecciones fundamentales del programa YouSave fue que un producto bien diseñado y sensible al género realmente acelera su aceptación.

El trámite de apertura de una cuenta *YouSave* es fácil, cuenta con requisitos de Conozca a su Cliente sencillos y tan solo se debe presentar ya sea un certificado de nacimiento, o una licencia de conductor, tarjeta de votante o una misiva de un líder religioso o de un

<sup>7</sup> CGAP (2014-2016). Diarios: una herramienta para comprender a los pequeños agricultores (Diaries: A Tool for Understanding Smallholder Families). Serie de blogs. Consúltase: <https://www.cgap.org/blog/series/diaries-tool-understanding-smallholder-families?page=1>



dirigente tradicional de la aldea. La aceptación de este tipo de documentación aborda de manera efectiva una de las principales barreras que experimentan los trabajadores del sector informal. La barrera del costo del producto también se tuvo en cuenta durante su diseño: la cuenta de YouSave es gratuita y solo requiere un depósito inicial de SBD 50 (aproximadamente USD 6 en 2020). Los depósitos se simplificaron, y es posible optar entre canales tradicionales, una red de agentes autorizados y a través de teléfonos móviles utilizando “tiempo aire” (o “airtime deposits”). Finalmente, el diseño también contempló retiros de emergencia de los fondos de ahorro, además de una cuenta general a la que se puede acceder en cualquier momento cuatro veces al año. Todas estas características fueron diseñadas específicamente para abordar las barreras, las necesidades y las preferencias de los clientes del sector informal de las Islas Salomón.

Los diseños de productos bien adaptados al sector informal también pueden sacar provecho de los aprendizajes conjuntos fruto de lo ocurrido en otros contextos. Existe una acelerada expansión de las cuentas con mecanismos escalonados de Conozca a su Cliente, de bajo riesgo y bajo saldo, para aquellos clientes del sector informal que no puedan cumplir con los estrictos requisitos de identificación. Y son muchos los encargados de la formulación de políticas que están sacando provecho de las experiencias de otros países que están más avanzados en este tipo de implementaciones. Estos aprendizajes conjuntos pueden ser compartidos y así ayudar a quienes trabajan en el diseño de políticas públicas de inclusión financiera y otros expertos a fin de poder configurar cuáles serán sus propios mecanismos escalonados de Conozca a su Cliente, al tiempo que continúan respetando los requisitos contra el lavado de dinero (CLD) y el financiamiento del terrorismo (CFT).<sup>8</sup>

#### CÓMO DISEÑAR CUENTAS SIMPLIFICADAS: EL PROGRAMA BANKITA DE ANGOLA



El *Banco Nacional de Angola* desarrolló un programa simplificado de cuentas en 2009 llamado Bankita. Este tipo de cuentas financieras fueron diseñadas para ampliar el acceso financiero de las personas de bajos ingresos, muchas de las cuales son mujeres que trabajaban en el sector informal. Con varias alternativas disponibles en términos de los requisitos de identificación para la apertura de cuentas, y montos de depósito bajos sin comisiones bancarias, el programa ha logrado tener éxito al atraer a más personas al sistema financiero formal.

El siguiente paso esencial en este proceso es la realización de pruebas y reformulaciones de estos productos. La fase de prueba y reiteración es un mecanismo de bajo costo y bajo riesgo que es efectivo en identificar cuáles son las características de diseño de un producto financiero que se podrían modificar y mejorar. En las Islas Salomón, el producto YouSave se probó y comparó con los umbrales de casos de negocio previamente establecidos. Luego, la información obtenida de la fase piloto de YouSave sirvió de base para las próximas etapas del programa de micropensiones.

#### C) LANZAMIENTO, APRENDIZAJE CONTINUO Y EXPANSIÓN

A medida que las soluciones financieras específicas pasan de la teoría a la práctica y, por así decirlo, salen del laboratorio a las calles, estas soluciones continuarán generando aprendizajes que podrían ser muy útiles para los responsables de la formulación de políticas de inclusión financiera. El programa Bankita proporcionó información al Banco Nacional de Angola que resultó ser útil durante su desarrollo de normativa relacionada con mecanismos escalonados de Conozca a su Cliente, dinero móvil y microfinanzas. De manera similar, los aprendizajes generados a partir de estos productos específicos también pueden ser aplicados a otros contextos, como por ejemplo la experiencia de las Islas Salomón, en donde se aprendió que las vendedoras de los mercados barriales cumplían un rol importante al diseminar información sobre el servicio a otras personas.

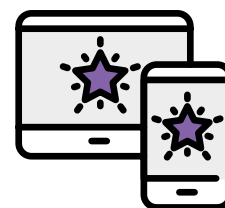
#### DAR A CONOCER Y COMUNICAR EL TRÁMITE SIMPLIFICADO PARA CUENTAS BÁSICAS EN FILIPINAS

El *Bangko Sentral ng Pilipinas* promueve el uso de cuentas básicas para transacciones, con requisitos simplificados y bajos costos de mantenimiento. Estas cuentas simplificadas fueron diseñadas en el contexto de una falta generalizada de documentos nacionales de identidad, lo cual se vio exacerbado debido a una implementación incompleta del programa de documentos nacionales de identidad. A fin de apoyar la implementación progresiva de los nuevos trámites simplificados, el Grupo de Promoción de Derechos del Banco de Filipinas desempeña un papel importante en los esfuerzos de divulgación y promoción, al comunicar la existencia de estos trámites simplificados y crear mayor consciencia entre la población no bancarizada.

8 AFI (2020). Integridad financiera inclusiva: Conjunto de herramientas para los encargados de la formulación de políticas públicas (Inclusive Financial Integrity: A Toolkit for Policymakers).

Los productos exitosos que estén bien adaptados a las necesidades cuentan con el potencial de expandirse a otros países e incluso a otros contextos. Habiendo cumplido y superado sus objetivos iniciales de uso — relativos, entre otros, a la cantidad de aperturas de cuentas realizadas y las tasas de uso desagregadas por género—, *YouSave* está en la actualidad expandiéndose a las nueve provincias de las Islas Salomón en un proceso de ampliación que durará por los próximos cinco años. Esto ha logrado ampliar significativamente el acceso financiero del sector informal, aumentando así la liquidez y los ahorros formales, pero asimismo brindando servicios financieros seguros, convenientes y realmente necesarios para las personas que trabajan en el sector informal. Las Islas Salomón y los socios del programa *YouSave* están comunicando los hallazgos y aprendiendo del producto luego de ser testigos del efecto expansivo del programa de micropensiones, diseñado específicamente para la gente que trabaja en el sector informal.

## 4. PLATAFORMAS E INSTRUMENTOS DIGITALES



Las plataformas y herramientas digitales, y las formas en las que operan, cuentan con el potencial de crear un cambio transformador y de gran alcance para la inclusión financiera del sector informal.

La agenda de la expansión digital puede ser de gran ayuda para los trabajadores y las MiPyME informales para reducir los costos de transacción y aumentar los ingresos, además de ser un factor de impulso hacia la expansión comercial y económica. Los miembros de AFI expresan que también existen consideraciones más prácticas, entre otras el potencial de las finanzas digitales para superar la necesidad de tener que comprar moneda extranjera en efectivo. Para algunas personas del sector informal, las herramientas financieras digitales resultan ser el mejor medio para ahorrar, transferir, y realizar o recibir pagos. Por ejemplo, las mujeres vendedoras que trabajan en puestos de mercado en Angola tienen dificultades en ausentarse de esos puestos para ir a una sucursal bancaria física que quizás esté muy lejos, ya que perderían ingresos si no pudieran vender durante ese período de tiempo. Sin embargo, el hecho de que sea común que haya operadores móviles en el mercado permite que el dinero móvil sea un excelente medio para acceder y utilizar las finanzas formales y permitir que, en lugar de manejar efectivo, exista la capacidad de recibir pagos digitales. Es igualmente importante tener en cuenta que, si no existe una capacitación efectiva en alfabetización digital, los SFD pueden resultar un riesgo para los consumidores, en particular para las mujeres, que generalmente cuentan con menores oportunidades para adquirir las habilidades digitales necesarias. También son menos proclives a ser dueñas de un teléfono móvil o contar con acceso a uno, y cuentan con menor acceso al internet. Ampliar los SFD sin haber comprendido sus riesgos inherentes relativos a temas de género podría aumentar la brecha de género y dejar a las mujeres aún más excluidas que antes.

La agenda digital que resulta más relevante para los encargados de la formulación de políticas de inclusión financiera con respecto al sector informal abarca al dinero móvil y las billeteras electrónicas, mecanismos

digitales de Conozca a su Cliente, historiales de transacciones digitales como calificación crediticia alternativa, remesas transfronterizas y la tecnología aplicada al cumplimiento regulatorio (RegTech). AFI busca compartir lecciones sobre finanzas digitales y tecnología financiera (FinTech), entre otras las experiencias de líderes internacionales y estudios de casos sobre mejores prácticas.<sup>9</sup>

### A) SE DEBEN DESARROLLAR MARCOS NORMATIVOS INTELIGENTES E INFRAESTRUCTURA

Los encargados de la formulación de políticas públicas deben priorizar marcos normativos cuidadosamente diseñados y sensibles al género que faciliten las finanzas digitales y fomenten su aceptación. Para ello, se debe tener en cuenta los múltiples componentes requeridos en la normativa y buscar activamente ejemplos de mejores prácticas provenientes de contextos donde se hayan fomentado la tecnología financiera (*FinTech*) y la innovación. Los principales artículos de investigación y documentos sobre políticas públicas relacionadas con las finanzas digitales y el sector informal brindan un panorama de las diversas áreas en las cuales la formulación de políticas y la normativa pueden generar un gran impacto.<sup>10</sup> Estas áreas incluyen (1) marcos y estructuras relativas a documentos nacionales de identidad; (2) infraestructura para pagos digitales; (3) datos alternativos para informes crediticios; y (4) protección del consumidor financiero, educación financiera y protección de datos.

En relación a los marcos relativos a los documentos nacionales de identidad, son varios los miembros de AFI que están avanzando con cambios normativos relativos a cuentas simplificadas, mecanismos escalonados de Conozca a su Cliente y de Conozca a su Cliente Electrónico (*e-KYC*) (consúltese la *Herramienta 3: Soluciones específicas adaptadas a las necesidades* para mayor información), lo cual es particularmente pertinente para el sector informal de muchos países, en donde existe una falta generalizada de documentos de identidad. En muchos países se está facilitando, por un lado, las cuentas digitales de bajo riesgo y bajo saldo que cumplan con los requisitos ALD/CFT, y por el otro y al mismo tiempo, el acceso y utilización de servicios financieros para las personas del sector informal, tales como servicios de dinero móvil para el ahorro y las transferencias.

Para llegar a la población del sector informal no bancarizado, los agentes corresponsales bancarios son un importante ejemplo que demuestra cómo se logra alcanzar a las personas allí donde la banca formal ha fallado (si bien también es cierto que se

necesitan marcos normativos precisos para garantizar su cumplimiento). El modelo de agentes corresponsales bancarios se refiere a la banca sin sucursales, modelo según el cual los bancos tradicionales expanden su alcance gracias a sus agentes autorizados y sin tener que abrir sucursales físicas. Kenia está a la vanguardia de este modelo y cuenta con normativa específica en funcionamiento a través de su *Guía sobre agentes bancarios CBK/PG/15* (Guideline on Agent Banking CBK/PG/15, en inglés) elaborada por el Banco Central de Kenia en 2010.

Los enfoques normativos deben estar firmemente centrados en los consumidores y hacerlo así en función de la importancia de generar confianza entre los consumidores de SFD y brindarles protección. Al mismo tiempo, la normativa debe dar apoyo al crecimiento digital para así poder explotar su poder a la hora de ayudar a los trabajadores y las MiPyME del sector informal a acceder a los servicios financieros que tanto necesitan. Las regulaciones onerosas —entre otras, impuestos a la circulación de dinero móvil— pueden inhibir el crecimiento, lo cual impide que los servicios digitales se amplíen hasta alcanzar a los actores del sector informal y satisfacer sus necesidades.

### B) NO SE DEBEN PERDER DE VISTA LAS DINÁMICAS DEL SECTOR INFORMAL, LA EDUCACIÓN FINANCIERA Y LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Las plataformas e instrumentos digitales cuentan con amplísimo potencial para incluir financieramente tanto a los trabajadores como a las MiPyME informales, y este es un hecho ampliamente reconocido. Sin embargo, este potencial conlleva riesgos relacionados con cuestiones de género que no deben pasarse por alto. La normativa, las políticas públicas y los programas relacionados con la digitalización deben garantizar que las condiciones existentes en el sector informal sean el eje central de toda estrategia de aumento de participación (tal como se describe en la *Herramienta 1: Datos e información* y la *Herramienta 3: Soluciones específicas adaptadas a las necesidades*).

9 AFI (2019) Tecnología financiera para la inclusión financiera y los marcos de políticas públicas destinados relativos a la inclusión financiera de las mujeres a través del uso de servicios financieros digitales (FinTech for Financial Inclusion and Policy framework for women's financial inclusion using Digital Financial Services).

10 G20 y Asociación Mundial para la Inclusión Financiera (GPFI, por sus siglas en inglés) (2018). Digitalización e informalidad: Como pueden las personas y las MiPyME en la economía informal sacar provecho de la inclusión financiera digital (Digitisation and informality: Harnessing digital financial inclusion for individuals and MSMEs in the informal economy), Guía de políticas del G20. Leora Klapper, Margaret Miller y Jake Hess (2019). La utilización de soluciones financieras digitales para la promoción de la participación empresarial formal (Leveraging Digital Financial Solutions to Promote Formal Business Participation). Grupo del Banco Mundial.

Si bien la penetración de la telefonía móvil es alta y se está expandiendo rápidamente en muchos países en desarrollo, aún existen muchas personas que trabajan en el sector informal, especialmente mujeres, que no tienen acceso a un teléfono inteligente, lo cual impide el uso de algunos de los servicios más avanzados de dinero móvil. Esto pone de relieve la razón por la cual, si no se abordan al mismo tiempo las razones por las cuales las mujeres hacen menor uso de la tecnología digital, la promoción de SFD podría en realidad aumentar la brecha de género. Asimismo, quizás los servicios y plataformas basados en internet tampoco sean tan útiles en muchos contextos. Los esfuerzos financieros digitales deben estar diferenciados y adaptados según en qué contexto se apliquen, y se debe tener en cuenta la gran heterogeneidad que existe en los sectores informales de cada país.

En general, las finanzas digitales deben ir acompañadas de (1) protección al consumidor, lo cual incluye elementos sólidos de supervisión y protección de datos, así como también (2) programas de educación financiera y digital, en especial aquellos dirigidos a los segmentos más vulnerables de la población. Lograr que se confíe en los servicios y las plataformas es fundamental para hacer que la gente los adopte y utilice, y esto también se vincula con las normas sociales, las cuales son un importante impulsor del comportamiento. En Nepal, el Nepal Rastra Bank recalca el hecho de que la introducción de SFD debe estar acompañada de esfuerzos de educación digital y financiera.



A veces, las personas son analfabetas y no pueden utilizar los servicios digitales, incluso cuando sí 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

## C) LA TRANSVERSALIDAD DE LAS REFORMAS DIGITALES

Otras plataformas digitales no relacionadas con los servicios financieros también pueden resultar ser un área importante en las articulaciones entre el sector informal, la digitalización y la inclusión financiera. Gambia expandió sus sistemas de gobierno electrónico (e-Government, en inglés) como parte de sus reformas administrativas destinadas a reducir el costo de las actividades empresariales e incrementar los beneficios

de la formalización. Para ello, el gobierno de Gambia estableció un Registro de Empresas en internet a nivel nacional para mejorar los trámites de documentación y aumentar la transparencia. Instituyó mecanismos de digitalización, automatización e integración para la realización de trámites una vez que las empresas se hayan registrado, enfocándose en las nuevas empresas emergentes (start-ups) y en el registro del personal que trabaja directamente con el sector informal. Los sistemas de gobierno electrónico también facilitan el acceso a la banca digital, lo cual es un componente clave durante el período previo al establecimiento de la ENIF nacional. Los responsables de la formulación de políticas públicas de inclusión financiera deben evaluar dónde sería mejor insertar plataformas digitales para el sector informal y qué tipo de experiencias sobre finanzas digitales podrían ser compartidas con otros sectores y organismos gubernamentales.

## D) SE DEBE ALENTAR LA INTEROPERABILIDAD

Los entes reguladores financieros deben establecer estándares de interoperabilidad, con miras a mejorar el uso y la operabilidad de las finanzas digitales y, en consecuencia, su utilización general, incluso también en el sector informal.

- > **Dinero móvil** - El *Banco de Moçambique* está trabajando con el ente regulador de las telecomunicaciones y otras partes interesadas relacionadas con las finanzas digitales a fin de aumentar la interoperabilidad del dinero móvil. Teniendo en cuenta los problemas identificados en el envío de dinero móvil entre diferentes sistemas operativos, la cuestión de la interoperabilidad resulta fundamental a la hora de garantizar que la población —gran parte de la cual trabaja de manera informal— pueda enviar dinero móvil con facilidad a otras personas y, por lo tanto, garantizar el uso continuo de las finanzas formales.
- > **Comercio digital** - El comercio digital y los mercados relacionados con el mismo se están expandiendo rápidamente. La tendencia hacia las ventas en internet se ha acelerado durante la crisis mundial de la pandemia de la COVID-19. Esto requiere enfoques normativos que se actualicen sistemáticamente sin quedarse rezagados ante este sector en constante y rápida expansión y crecimiento. Filipinas ofrece un buen ejemplo de

10 G20 and GPFI (2018). Digitisation and informality: Harnessing digital financial inclusion for individuals and MSMEs in the informal economy - G20 Policy Guide. Leora Klapper, Margaret Miller and Jake Hess (2019). Leveraging Digital Financial Solutions to Promote Formal Business Participation. The World Bank Group



mejores prácticas con respecto al espacio comercial digital. El *Bangko Sentral ng Pilipinas* trabaja de forma coordinada con el Ministerio de Comercio e Industria, responsable del sector de las pequeñas empresas. Con la cantidad creciente de pequeñas empresas informales que venden bienes y servicios en línea, el *Bangko Sentral ng Pilipinas* regula los sistemas de transferencias y pagos digitales. Ello conlleva esfuerzos hacia la interoperabilidad que buscan reducir la posibilidad de que las plataformas en línea se asocien solamente con bancos formales específicos, lo cual impide el retiro de dinero por parte de empresas informales que no tengan una cuenta en esos bancos. Ser receptivo a aspectos de monitoreo y las acciones que se realizan, garantizará un ecosistema financiero digital saludable.

## 5. COOPERATIVAS FINANCIERAS



**Las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) —también conocidas como cooperativas financieras— son una alternativa a los proveedores formales de servicios financieros.**

Desempeñan un papel fundamental en la incorporación del sector informal, ya que actúan como un puente entre las esferas de la inclusión financiera y los actores del sector informal. De hecho, las cooperativas financieras a menudo se enfocan explícitamente en brindar servicios al sector informal y a personas sin ningún tipo de acceso al financiamiento, y generalmente la mayoría de sus miembros son mujeres. La columna vertebral de su mandato es la oferta de servicios tales como de ahorro y diversos tipos de crédito y préstamos a pequeños operadores económicos y poblaciones vulnerables que hayan quedado afuera de la base de clientes de las instituciones bancarias formales. En la actualidad, las CAC han ganado terreno en varias economías emergentes y en desarrollo. Se han generalizado particularmente en **América Latina y en Asia**. Por ejemplo, en **Nepal** las CAC tienen una movilización de capital de más de USD 6 mil millones.

### A) LAS COOPERATIVAS FINANCIERAS, UN INSTRUMENTO EFECTIVO EN TÉRMINOS DE COSTOS Y BENEFICIOS

#### FINANCIAMIENTO SOLIDARIO:

Las cooperativas financieras son organizaciones basadas en membresía que logran atraer a grupos excluidos financieramente, los cuales en gran medida coinciden con aquellos que también son trabajadores informales o pequeñas unidades económicas que operan informalmente. Debido a su estructura cooperativa, las cooperativas financieras representan una alternativa viable al financiamiento formal que lidera el sector privado, y logran ganarse la confianza de las comunidades locales. El hecho de que no estén exclusivamente motivadas por el lucro, brinda tranquilidad a sus miembros, quienes por esa razón están bien posicionados para adaptar los servicios financieros que ofrecen las cooperativas a sus propias necesidades y ejercer todo su potencial como depositantes y prestatarios de efectivo.

### EL CASO DE ECUADOR: UN CAMINO EXITOSO HACIA EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LAS COOPERATIVAS FINANCIERAS



Ecuador ha facilitado el éxito de las cooperativas financieras y, por ende, de la inclusión financiera de los trabajadores y las MiPyME del sector informal asociadas a ellas. Desde principios de la década del 2000, el gobierno ecuatoriano se embarcó en un camino para reconocer a los actores de la Economía Social y Solidaria (ESS) —entre otros, a las cooperativas financieras— como parte integral de la matriz económica del país. Se creó una entidad reguladora, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), con el mandato específico de supervisar a las entidades de la ESS, entre ellas a las cooperativas financieras.

La creación de esta entidad, junto con la promulgación de la *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* (sector informal) y del Sector Financiero Popular y Solidario (sector de cooperativas financieras) demostraron el compromiso político del gobierno con la inclusión financiera. Ambas acciones también contribuyeron a que hasta el 95 por ciento de las organizaciones populares y solidarias del país estén ahora bajo el ámbito de competencia de la SEPS.

Existen cifras recientes sobre la inclusión financiera de Ecuador que demuestran cuánto han crecido las cooperativas financieras: entre 2012 y 2020, las CAC 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. Teniendo en cuenta 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 la 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 RESILIENCIA FRENTE A CONMOCIONES ECONÓMICAS EXTERNAS Y UNA RED DE SEGURIDAD CONTRA LA VULNERABILIDAD:

La información y los conocimientos provenientes de varios países han demostrado lo resilientes que 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. Las cooperativas financieras, junto con las instituciones de microfinanzas, a menudo actúan como prestamistas de última instancia para los trabajadores del sector informal y las pequeñas empresas durante una crisis; esto es particularmente beneficioso para las mujeres, quienes cuentan con menores posibilidades de acceder a líneas de crédito formales. Todo lo cual 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. Un estudio de caso de **Filipinas** ejemplifica el 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.

### B) LA SUPERACIÓN DE DESAFÍOS LEGISLATIVOS Y NORMATIVOS

El mayor desafío que los miembros de AFI afirmaron enfrentar en el desarrollo del sector de las cooperativas financieras es **la ausencia de un marco legislativo sólido y completo que tenga en cuenta cuestiones de género**. Algunos miembros destacaron la renuencia de sus gobiernos a adoptar una ley general que defina a los actores de la economía social, entre ellos a las cooperativas financieras, y que regule sus actividades económicas y/o financieras. En El Salvador, el 95 por ciento de las cooperativas no están reguladas. Sin embargo, contar con un marco jurídico institucionalizado que reconozca el papel de las cooperativas financieras (y no financieras), y que se complemente con vigorosa normativa, puede resultar extremadamente útil a la hora de intentar contener al sector informal de un país y estimular la recuperación económica tras la crisis de la COVID-19. Se deben satisfacer las condiciones clave para la expansión e institucionalización de las cooperativas financieras.

**VOLUNTAD Y COMPROMISO POLÍTICO:**

Para lograr la adopción de un marco legislativo sólido que sea sensible al género, reconozca jurídicamente a las cooperativas financieras y les otorgue derechos y prerrogativas similares a las de las instituciones financieras formales, se debe contar con el respaldo de un sólido compromiso político. Los bancos centrales y otros entes reguladores financieros pueden desempeñar un papel catalizador al impulsar la promulgación de una legislación sólida que contemple a las cooperativas financieras (además de otros actores de la economía social). En Ecuador, en la década del 2000 se produjo un proceso de reforma gradual que logró abrir el camino para la codificación progresiva del sector de las cooperativas financieras:

- > **2008:** La nueva Constitución definió al sistema financiero en términos más amplios, reconociendo a las cooperativas —junto con entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro— como instituciones fundamentales para el desarrollo sostenible e inclusivo del país. La Constitución sentó las bases para futuras disposiciones en materia de políticas públicas y legislación que afianzarán aún más a las cooperativas financieras como parte integral de las instituciones formalmente reconocidas en el país.
- > **2011:** Se adoptó la Ley Orgánica de la Economía Popular Solidaria, que constituye la base jurídica de referencia para la regulación y supervisión de las cooperativas financieras. regulation and supervision of financial cooperatives.
- > **2012:** La Economía Popular y Solidaria, que abarca a las cooperativas financieras, pasó a ser competencia de una entidad reguladora específica, la SEPS.

**UN ENFOQUE COORDINADO:**

Las cooperativas financieras abarcan diversas esferas en las múltiples áreas de la formulación de políticas públicas, tales como las finanzas y los asuntos sociales, pero asimismo la agricultura —ya que muchas cooperativas en los países en desarrollo están destinadas a los pequeños agricultores—, y por lo tanto se necesita contar con un enfoque bien coordinado para evitar la separación de las políticas que se buscan implementar. Las consultas relativas a la adopción de una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera reúnen a autoridades y otras partes que trabajan en políticas públicas que por lo general no interactúan entre sí de otro modo; estas consultas por lo tanto pueden servir como una plataforma para que se incluya a las cooperativas financieras entre los temas a tratar.

**MONITOREO, SUPERVISIÓN Y RESPALDO FINANCIERO:**

En Ecuador se establecieron instituciones públicas para garantizar el monitoreo y la supervisión del sector de las cooperativas financieras. La SEPS fue creada con el fin de regular y supervisar a las cooperativas financieras y cuenta con una política pública para actuar como una entidad supervisora robusta. Garantiza que las cooperativas financieras estén en concordancia con los estándares financieros internacionales, entre otros los de Basilea 1 y 2, lo cual permite la existencia de CAC que actúen con profesionalidad y sean competitivas y sostenibles en el tiempo. La **Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS)** —una institución pública administrada y financiada de manera independiente— se estableció con el objetivo de dar apoyo al sector financiero solidario y ayudar a impulsar los esfuerzos del país hacia la inclusión financiera. Opera como un “banco de segundo piso” cuyo único propósito es brindar mecanismos de fondeo para apoyar financieramente a las cooperativas, además de a otras instituciones de base solidaria, ofreciéndoles tasas de interés más bajas (cuatro por ciento) y potenciando sus capacidades para ofrecer préstamos asequibles a las poblaciones excluidas financieramente, especialmente a las mujeres del sector informal.

El Banco Central del Ecuador (BCE) jugó un papel clave en la promoción e incorporación de las cooperativas financieras. Entre los objetivos de su mandato, está el avanzar en el desarrollo de un sistema de pagos integrado a fin de garantizar el libre flujo de capitales y facilitar las transacciones. Para dar aún más impulso a su programa de inclusión financiera, el BCE decidió dar un paso estratégico al incorporar a las cooperativas y uniones de crédito reguladas y no reguladas en su Sistema Nacional de Pagos. La multiplicación de puntos de pago en zonas rurales remotas brindó acceso a servicios financieros para quienes están excluidos de los bancos formales. El sistema nacional de pago cumplió una doble función: se logró dar servicio a grupos desfavorecidos y, al mismo tiempo, se reforzó las capacidades de gobernanza del BCE.

**C) CONSIDERACIONES FINALES: GESTIÓN DE RIESGOS Y EL PRECIO A PAGAR POR LA REGULACIÓN**

La estructuración del sector de las cooperativas financieras a través de la legislación puede entenderse como un arma de doble filo. Por un lado, adoptar regulación significa que la creación de nuevas cooperativas financieras y la supervivencia de las que ya existían queda supeditado a que se respeten determinadas condiciones. Lo que también quiere decir que las entidades financieras que no cumplan con los

requisitos específicos se verán obligadas a cerrar. Este fue uno de los resultados de la institucionalización de las cooperativas financieras en Ecuador: el número de cooperativas se redujo a la mitad, pasando de 1.000 en 2012 —año de la creación de la Superintendencia— a 400 en la actualidad. Por otro lado, el establecimiento de prerequisites específicos para la prestación de servicios financieros constituye un sólido instrumento para la gestión de riesgos. La adopción de un marco regulatorio sólido conlleva la prevención del blanqueo de capitales y el alineamiento con estándares bancarios internacionales, como Basilea I y Basilea II, además de otros. Asimismo, aumenta la confianza de los consumidores y envía una clara y contundente señal a los usuarios potenciales sobre la viabilidad de las cooperativas financieras.

## 6. COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN



La coordinación y colaboración son herramientas esenciales para la formulación de políticas, dado que los encargados de la formulación de políticas de inclusión financiera no pueden ser los únicos que por sí mismos logren la incorporación del sector informal.

El trabajo colaborativo entre las partes interesadas clave del sector informal, a través de un amplio espectro de organismos gubernamentales y no gubernamentales, amplifica el impacto de las políticas públicas y los programas. Ello garantiza que las grandes y diversas áreas del sector informal, tales como subgrupos que tienen importancia a la hora de lograr políticas inclusivas, sean tenidas en cuenta y estén contempladas en esas políticas y programas (Herramienta 2). El Banco Central de Reserva de El Salvador ha descrito a la coordinación como un rompecabezas de muchas piezas que incluye, entre otras, al Ministerio de Hacienda, la Superintendencia del Sistema Financiero y la Asamblea Legislativa (el Congreso).

### A) LA IDENTIFICACIÓN DE PARTES INTERESADAS CLAVE

Resulta fundamental que se dé una prioridad especial a la construcción de puentes entre la inclusión financiera y el sector informal. Los miembros de AFI señalan que a menudo es complicado trabajar en forma conjunta con otros organismos gubernamentales para desarrollar e implementar una cobertura totalmente integral en términos de normativa que abarque todos los niveles involucrados. También surgen déficits en la coordinación con actores relevantes no gubernamentales. Para lograr políticas y programas eficaces, los responsables de la formulación de políticas de inclusión financiera deben identificar quienes son los actores específicos que podrían apoyar los objetivos de inclusión financiera a fin de lograr la incorporación del sector informal. Esos actores incluyen a los grupos que representan toda la diversidad del sector informal, entre otros a las mujeres, los jóvenes y las minorías. Entre las partes interesadas clave a ser consideradas deben incluirse a organizaciones para la promoción de la mujer, grupos



juveniles, sindicatos, empresas y asociaciones del sector informal, conjuntamente con los ministerios, organismos gubernamentales y autoridades reguladoras pertinentes cuyo trabajo esté relacionado 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 gracias al establecimiento de estos vínculos.”

Otto Boris Rodríguez, Banco Central de Reserva de El Salvador

---

## **B) SE DEBE HACER USO DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN ESTABLECIDOS EN LA ENIF**

---

La herramienta que servirá como mecanismo de coordinación del sector informal no necesita construirse desde cero. Bien puede comenzar a cobrar forma con base en los marcos de coordinación y asociaciones bilaterales ya existentes relativas al sector informal. Las estructuras de coordinación de la ENIF pueden desempeñar un papel clave para integrar a las partes interesadas del sector informal.<sup>11</sup> Muchas de esas partes interesadas juegan un rol importante en el desarrollo de políticas y programas de género que sean inclusivos (Herramienta 2). La *Comisión Filipina para las Mujeres* —un organismo centrado en el empoderamiento, la protección y la igualdad de las mujeres— fue incorporada al Comité Directivo de Inclusión Financiera (FISC, por sus siglas en inglés) y su participación garantizó la incorporación de una perspectiva de género en la configuración de los programas e iniciativas de inclusión financiera.

## **C) UNA COORDINACIÓN SOBRE TEMAS RELATIVOS AL SECTOR INFORMAL QUE SE VAYA PROFUNDIZANDO PROGRESIVAMENTE**

---

Además del trazado e identificación efectiva de las partes interesadas y el aprovechamiento de las estructuras de la ENIF, los encargados de la formulación de políticas de inclusión financiera deben continuar buscando asociaciones y coaliciones relevantes con las partes interesadas del sector informal que resulten clave para hacer avanzar las políticas y los programas. En **Angola**, el *Banco Nacional de Angola* logra coordinación entre diversos ministerios para garantizar el buen funcionamiento y éxito del programa de cuentas bancarias de bajos ingresos Bankita, lo cual a su vez ha llevado a una mejora en el trabajo de coordinación en otras áreas de inclusión financiera relacionadas con

el sector informal, como por ejemplo con el Ministerio de Justicia en materia de documentos de identidad. Asimismo, la coordinación también alcanza al Ministerio de Acción Social, Familia y Promoción de la Mujer y el Ministerio de Juventud y Deportes. Estas relaciones se cimentaron con base en protocolos con metas específicas destinadas a cerrar la brecha de género en inclusión financiera y garantizar que también se logre alcanzar a la juventud.



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 a 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 gubernamentales forman parte del grupo de trabajo. Todos estos actores acuerdan una estrategia de inclusión financiera, en la que se 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

---

---

<sup>11</sup> 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).

## RESUMEN

Los encargados de la formulación de políticas públicas de inclusión financiera tienen un rol fundamental que cumplir en la incorporación del sector informal, lo cual representa un importante esfuerzo, ya que el sector informal es un componente muy importante del progreso hacia los objetivos de inclusión financiera. Para lograr esa incorporación, existe un conjunto de herramientas a las que hay que contextualizar, perfeccionar y, más tarde, utilizar. Las herramientas aquí presentadas se basan en experiencias concretas del mundo real, y contemplan cuáles son los desafíos para la participación del sector informal y para su incorporación, así como los medios para superar esos desafíos y barreras.

### HERRAMIENTA 1 DATOS E INFORMACIÓN



La clave para lograr políticas públicas y programas que se basen en evidencias concretas es contar con datos desagregados (por sexo) e información relativa al sector informal, lo cual ayudará a los encargados de la formulación de políticas públicas a aumentar su comprensión y generar un pensamiento estratégico y prácticas programáticas.

### HERRAMIENTA 2 POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS INCLUSIVOS



Es mucho más probable que las políticas públicas y los programas sean efectivos y tengan éxito cuando incluyen a toda la diversidad del sector informal. Las autoridades, los encargados de la formulación de políticas públicas y las instituciones deben incluir en forma significativa a las mujeres, las minorías, los migrantes, las personas que viven con una discapacidad, y a otros subgrupos relevantes del sector informal a modo de garantizar que los programas de inclusión financiera realmente aborden sus necesidades y vulnerabilidades específicas.

### HERRAMIENTA 3 SOLUCIONES ESPECÍFICAS ADAPTADAS A LAS NECESIDADES



Los productos financieros sensibles al género y diseñados específicamente para las necesidades del sector informal están ganando terreno en todo el mundo. Los procesos de diseño de estos productos deben garantizar que sean realmente útiles para los trabajadores y las MiPyME del sector informal, y que cuenten con el potencial necesario como para estar en condiciones de poder aprender de ellos y rápidamente aumentar su alcance.

### HERRAMIENTA 4 PLATAFORMAS E INSTRUMENTOS DIGITALES



Las herramientas digitales cuentan con gran potencial para lograr una participación exitosa del sector informal —entre otras el dinero móvil, comercio electrónico con interoperabilidad, plataformas digitales y otras tecnologías financieras (FinTech)— y las autoridades y aquellos encargados de la formulación de políticas públicas de inclusión financiera tienen un papel importante que desempeñar en el desarrollo y la facilitación de normativa inteligente.

### HERRAMIENTA 5 COOPERATIVAS FINANCIERAS



Las cooperativas financieras trabajan directamente con sus miembros, muchos de los cuales son trabajadores o MiPyME del sector informal. Con el éxito creciente que han experimentado en varios países miembros de AFI, resulta claro que las cooperativas financieras ofrecen una herramienta para alcanzar a una gran diversidad de gente y para mejorar la inclusión financiera allí donde los proveedores de servicios financieros formales quizás no estén sacando provecho del sector informal.

### HERRAMIENTA 6 COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN



La coordinación resulta esencial a la hora de incorporar exitosamente al sector informal. Los encargados de la formulación de políticas públicas y autoridades relacionadas con la inclusión financiera deben establecer asociaciones con las partes interesadas relevantes del sector informal, desde organismos gubernamentales, sindicatos y entes reguladores, hasta organizaciones de mujeres. La coordinación entre las múltiples partes interesadas dará respaldo a políticas y regulaciones que brindan una cobertura totalmente integral y a todos los niveles, y garantizará que se alcance a los diferentes sectores informales a través de políticas públicas y programas de inclusión financiera que sean realmente valiosos.

## ANEXO - ENTREVISTAS CON INFORMANTES CLAVE

TABLA 1: ENTREVISTAS CON INFORMANTES CLAVE

PAÍS	NOMBRE	ORGANIZACIÓN
FILIPINAS	Jenny Romero, Mary Jessil R. Santos y Golda Cainglet	Banco Central de Filipinas <i>Banko Sentral ng Philipinas (BSP)</i>
ANGOLA	Teresa Pascoal, Catarina Joao, Margareth da Silva y Adioso Pimenta	Banco Nacional de Angola
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
MOZAMBIQUE	Sandra Bila	Banco de Moçambique
NEPAL	Prakash Shrestha	Nepal Rastra Bank
ECUADOR	Jorge Moncayo	Banco Central del Ecuador
TÚNEZ	Mahmoud Montassar Mansour	Autoridad Supervisora de Microfinanzas de Túnez a <i>Autorité de Contrôle de la Microfinance</i>
-	Killian Clifford & Mariana Lopez	Asociación SMA
-	Valerie Breda	Unidad de Finanzas Sociales de la OIT

TABLA 2: INFORMACIÓN SUMINISTRADA

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

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>AFI</b>	Alianza para la Inclusión Financiera
<b>ALD</b>	Antilavado lavado de dinero
<b>CFT</b>	Contra el financiamiento del terrorismo
<b>BCE</b>	Banco Central del Ecuador
<b>BNA</b>	Banco Nacional de Angola
<b>CBG</b>	Banco Central de Gambia
<b>CGAP</b>	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre
<b>CONAFIPS</b>	Consultative Group to Assist the Poor
<b>COVID-19</b>	Enfermedad por coronavirus de 2019
<b>IF</b>	Inclusión Financiera
<b>FinTech</b>	Tecnología Financiera
<b>GSMA</b>	La Asociación GSM (Sistema Global de Comunicaciones Móviles)
<b>DNI</b>	Documento Nacional de Identidad
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>KYC</b>	Estándares Conozca a su cliente (Know Your Customer)
<b>MiPyME</b>	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
<b>ENIF</b>	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
<b>ONG</b>	Organizaciones no Gubernamentales
<b>RegTech</b>	Tecnología Aplicada al Cumplimiento Regulatorio
<b>RFIP</b>	Programa de Instituciones Financieras Rurales
<b>CAC</b>	Cooperativas de Ahorro y Crédito
<b>SBD</b>	Dólares de las Islas Salomón
<b>SEPS</b>	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
<b>EPS</b>	Economía Popular y Solidaria (Ecuador)
<b>USD</b>	Dólares estadounidenses
<b>WIEGO</b>	Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando
<b>WIEGO</b>	Women in the Informal Economy: Globalizing and Organizing

## REFERENCES

**AFI (2020).** Integridad financiera inclusiva: Conjunto de herramientas para los encargados de la formulación de políticas públicas (Inclusive Financial Integrity: A Toolkit for Policymakers).

**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 FI Strategy Implementation).

**AFI (2019).** Tecnología financiera para la inclusión financiera (FinTech for FI).

**AFI (2019).** Marcos de políticas públicas relativos a la inclusión financiera de las mujeres a través del uso de servicios financieros digitales (Policy framework for women's FI using Digital Financial Services).

**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).

**CGAP (2014-2016).** Diarios: una herramienta para comprender a los pequeños agricultores (Diaries: A Tool for Understanding Smallholder Families). Serie de blogs. Accedido en: <https://www.cgap.org/blog/series/diaries-tool-understanding-smallholder-families?page=1>

**Bonnet, Florence, Joann Vanek y Martha Alter Chen.** Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico (Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief). WIEGO y OIT.

**Chen, Martha Alter (2012).** La economía informal: Definiciones, teorías y políticas. Documento de trabajo No.1 de WIEGO. Accedido en: <https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf>

**G20 y GPFI (2018).** Digitalización e informalidad: Como pueden las personas y las MiPyME en la economía informal sacar provecho de la inclusión financiera digital (Digitisation and informality: Harnessing digital financial inclusion for individuals and MSMEs in the informal economy). Guía del G20 sobre Políticas (G20 Policy Guide).



**Asociación GSM (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).

**OIT (2002).** Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. 1ro de junio de 2002.

**OIT (2016).** El rol de las finanzas para dar impulso a la formalización de las empresas informales. Reseña temática sobre políticas de la OIT: Formalización de empresas.

**Klapper, Leora, Miller, Margaret y Hess, Jake (2019).** La utilización de soluciones financieras digitales para la promoción de la participación empresarial formal (Leveraging Digital Financial Solutions to Promote Formal Business Participation). Grupo del Banco Mundial.

**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](mailto:info@afi-global.org) [www.afi-global.org](http://www.afi-global.org)

 Alliance for Financial Inclusion  AFI.History  @NewsAFI  @afinetwork