



Regulación financiera y género

El enfoque de género en las operaciones de reforma financiera de la División de Mercados de Capitales e Instituciones Financieras

Cristina Pailhé

Banco
Interamericano de
Desarrollo

Instituciones para el
Desarrollo

División de Mercados
de Capital e
Instituciones
Financieras

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN

IDB-DP-347

Abril 2014

Regulación financiera y género

El enfoque de género en las operaciones de
reforma financiera de la División de Mercados de
Capitales e Instituciones Financieras

Cristina Pailhé



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Regulación financiera y género

El enfoque de género en las operaciones de reforma financiera de la División de Mercados de Capitales e Instituciones Financieras

Cristina Pailhé, consultora

Resumen^{*}

Este documento tiene por objetivo plantear lineamientos para que la División de Mercado de Capitales y Sistema Financiero (CMF) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cuente con un enfoque transversal para considerar la temática de género en el diseño y la ejecución de las operaciones de reforma financiera que realiza con los países, en línea con la política corporativa de género del Banco. Para ello, en primer lugar, se analizan datos sobre el acceso y la utilización de servicios financieros en la región de América Latina y el Caribe (ALC) que permiten observar que existe disparidad por género en la propiedad de cuentas bancarias, su utilización, el acceso al crédito y el uso de canales de pagos, entre otros elementos. Luego se exponen las principales cuestiones del marco legal que actúan como una “condición previa” para el acceso de las mujeres al sistema financiero y para la manera en que este se regula. A continuación, se identifica una serie de disposiciones de la regulación y la infraestructura financiera que tienen el potencial de afectar el acceso al sistema financiero y su utilización por parte de las mujeres. Con base en ello, se plantea una metodología para que CMF pueda realizar una integración transversal de los temas de género en las operaciones, en línea con la política de género del Banco. La metodología establece una manera por la cual los aspectos de género identificados en la regulación bancaria y en la infraestructura financiera puedan ser considerados en los objetivos y en la matriz de resultados de los programas de reforma financiera que CMF realiza con los países de la región. También, este documento es un producto de conocimiento que forma parte de las acciones de inversión directa de CMF para promover y generar conocimientos sobre el tema.

Códigos JEL: G10, G21, J16

Palabras clave: inclusión financiera, regulación financiera y género, educación financiera, género

^{*} Las opiniones contenidas en este trabajo corresponden a la autora y no comprometen de ninguna manera al BID. Se agradecen especialmente los comentarios de Luana Marques Garcia Ozemela a una versión previa de este trabajo. Los errores remanentes son responsabilidad exclusiva de la autora.

Índice

1. Introducción	3
2. Evidencia de la brecha de género en el acceso y uso de servicios financieros en América Latina y el Caribe	6
3. Las condiciones previas del marco regulatorio: el marco legal en América Latina y el Caribe	13
4. Regulación financiera, infraestructura financiera y género.....	17
4.1 Las regulaciones relacionadas con el crédito.....	19
4.2 Las regulaciones relacionadas con los depósitos y pagos	25
4.3 Algunos aspectos de la infraestructura financiera.....	31
5. La dimensión de género en los programas de reforma financiera de CMF.....	36
5.1 Aspectos de género en los objetivos de los programas.....	38
5.2 Aspectos de género en los indicadores de la matriz de resultados	41
5.3 Resumen metodológico de la inclusión de temas de género en los proyectos..	44
6. Conclusiones	45
Referencias	47
Anexo 1. Ejemplos de indicadores de resultado.....	53
7. Anexo 2. Ejemplos de indicadores de producto	55

1. Introducción

La incorporación de la temática de género en las discusiones sobre desarrollo económico ha ganado una importancia creciente durante los últimos tiempos. Existe una evidencia abundante y contundente respecto del rol que reviste la igualdad de género como factor que coadyuva al desarrollo económico, así como también en torno a su relevancia para la formulación de políticas públicas (Banco Mundial, 2012a). Una mayor igualdad de género tiene consecuencias positivas sobre la productividad de los países –a través de un mejor acceso de las mujeres a la educación, a las oportunidades económicas y a los insumos productivos– y sobre los resultados en materia de desarrollo. Además, mientras hay evidencia de que el desarrollo económico ha ayudado a cerrar ciertas brechas en materia de género, también existe conciencia de que el desarrollo por sí solo no es suficiente para reducir todas las disparidades de género, por lo cual se hace necesaria la intervención de políticas correctivas que aborden específicamente las desigualdades de género persistentes (Banco Mundial, 2013).

En ese contexto de creciente relevancia del tema, los organismos internacionales desempeñan un rol de singular importancia para promover y acompañar a los gobiernos en las reformas necesarias que fomenten acciones en pos de una mayor equidad de género. En ese sentido, en 2010 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó una nueva [Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo](#) para fortalecer su respuesta a los objetivos y compromisos de sus países miembros respecto del fomento de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer (BID, 2010a). Esta política fue impulsada específicamente por el informe del BID sobre el [Noveno Aumento General de Capital](#) (GCI-9) del año 2010 (BID, 2010b), en donde se incluye la atención de temas de género dentro de las prioridades estratégicas y productos regionales del Banco (BID, 2010b). Allí, el BID se propuso realizar la aplicación sistemática de una perspectiva de género en sus operaciones, a la vez que la política lo compromete a realizar acciones proactivas y acciones preventivas en temas de género.

Dentro de las acciones proactivas, se encuentran: i) la integración transversal de la perspectiva de género a través de los sectores de desarrollo del Banco, y en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de sus operaciones, y ii) la promoción de la inversión directa en áreas estratégicas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer por medio de productos de conocimiento y el fortalecimiento de las capacidades. Por su parte, las acciones preventivas comprenden las salvaguardias de género, que permiten que, en el desarrollo de sus operaciones financieras, el Banco identifique y atienda los impactos adversos a la igualdad de género, que se incluyan mujeres y hombres en los procesos de consulta, y que se cumpla con las legislaciones nacionales aplicables a la igualdad de género.

En ese contexto, y a efectos de contribuir a las acciones proactivas del Banco, la División de Mercados de Capitales e Instituciones Financieras (CMF) desea elaborar un enfoque que le

permita considerar las cuestiones de género tanto a través de acciones transversales –es decir, en las operaciones de la División–, como también a través de la inversión directa, generando productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidades en la División y en los países de la región.

Este documento tiene por objetivo plantear los lineamientos para que la División de CMF cuente con un enfoque que le permita considerar la temática de género en el diseño y la ejecución de las operaciones de reforma financiera que realiza con los países. Ello posibilitará que la División esté alineada con los requerimientos de la mencionada política corporativa de género que está implementando el Banco (BID, 2010a). También, este documento es un producto de conocimiento que forma parte de las acciones de inversión directa de CMF para promover y generar conocimientos sobre el tema.

Es importante realizar algunas precisiones respecto al alcance de este documento. Este trabajo no pretende abarcar necesariamente todas las temáticas incluidas en las operaciones que realiza CMF. En particular, su objetivo es focalizarse básicamente en la aplicación de un enfoque de género en las operaciones de reforma de los marcos de regulación y supervisión financiera y en la infraestructura financiera asociada. El concepto de infraestructura financiera comprende los fundamentos que subyacen al sistema financiero de un país, incluidas las instituciones, información, tecnología, reglas y estándares que permiten realizar la intermediación financiera.¹

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es bastante innovador, en el sentido de que nos proponemos diseñar una metodología para considerar cuestiones de género a la hora de realizar programas de reforma en la regulación y supervisión, y en los aspectos relevantes y relacionados de la infraestructura financiera, *aun cuando esos programas no sean programas específicos de “inclusión financiera” como tales, en los que suele haber un sesgo más natural a considerar cuestiones de género*. Es decir: lo que interesa es que cada vez que la División realice, por ejemplo, un préstamo basado en políticas (PBP), que conlleve reformas a la regulación financiera, se cuente con una metodología para considerar si las reformas institucionales y regulatorias que se llevarán adelante tienen algún impacto directo o indirecto en los temas de género. Para ello, identificaremos algunos de los principales aspectos de la regulación financiera y de la infraestructura financiera que pueden tener una relación con temas de género, sin que ello resulte en un análisis exhaustivo de todas las posibilidades que se pueden presentar, sino solo de aquellos aspectos más relevantes que se relacionan con la temática de género. También, analizaremos algunas cuestiones del marco legal de los países de la región que actúan como condiciones previas para la regulación y la infraestructura

¹ Esta es la definición de Banco Mundial (2011) y Banco Mundial (2009), que comprende entre otros aspectos a los sistemas de pagos y remesas, los sistemas de reportes de créditos y de registros de garantías. En muchos países en desarrollo, una infraestructura financiera débil impone restricciones para que las instituciones financieras puedan aumentar su oferta de servicios financieros a los segmentos no atendidos de la población, y también puede crear riesgos para la estabilidad del sistema financiero como un todo.

financiera, y que podrían condicionar la manera en que la regulación y la infraestructura impactan en los aspectos de género.

Al considerar cuestiones de género cuando se realizan reformas en la regulación financiera estamos implícitamente incorporando una dimensión de inclusión financiera, aun cuando ello no sea el principal objetivo de los programas de reforma bajo estudio (o de las regulaciones incluidas en esos programas). No obstante, hay que dejar en claro que este trabajo no pretende abordar todos los aspectos económicos, demográficos, legales o de otro tipo que se relacionan con la inclusión de las mujeres en el sistema financiero, sino específicamente aquellos que se relacionan con la regulación y la supervisión bancaria, y la infraestructura financiera asociada. Es importante realizar esta aclaración porque la División de CMF cuenta con una línea de trabajo específica de inclusión financiera, que tiene un alcance más amplio que el de este trabajo.

Hay también abundante literatura especializada y evidencia –sobre la cual se fundamentará este trabajo– que indican que el acceso a los servicios financieros cumple un rol fundamental en el proceso de desarrollo, al promover el crecimiento económico, mejorar las condiciones de pobreza de las familias y reducir la desigualdad de los ingresos de la población.² A lo largo de este trabajo no intentaremos demostrar estas relaciones, sino que las tomaremos por válidas, por lo cual, *tomaremos como dado el hecho de que un mayor acceso a servicios financieros, en un contexto en que se preserva una sana gestión de los riesgos, es deseable y positivo para el desarrollo económico*. También, tomamos como dado el hecho de que nos interesa contar con sistemas financieros más inclusivos. Entendemos a la inclusión financiera como la ampliación no solo del acceso sino también de la utilización efectiva, por parte de la población, de una gama de servicios financieros, como el ahorro, el crédito, los mecanismos de pagos y transferencias, y los seguros, a un costo razonable (G-20, 2010).

Por su parte, de acuerdo con la definición adoptada en la política del BID, a lo largo de este trabajo se entenderá por *igualdad de género* a la condición según la cual mujeres y hombres tienen las mismas capacidades y oportunidades para el ejercicio de sus derechos y para alcanzar su potencialidad en términos sociales, económicos, políticos y culturales. Por su parte, el término *género* en sí, se refiere a las características de comportamiento y a los roles que son socialmente atribuidos a las mujeres y los hombres en determinados contextos históricos, culturales y socioeconómicos, más allá de sus diferencias biológicas, y que contribuyen a definir las responsabilidades, oportunidades y barreras de mujeres y hombres.³

La evidencia muestra que las diferencias de género constituyen un factor relevante a la hora de explicar la utilización de servicios financieros. Investigaciones recientes señalan que existen brechas de género significativas en la propiedad de cuentas bancarias y en la utilización de productos financieros de ahorro y crédito, aun luego de controlar por otras

² Un resumen actual de los estudios y evidencia empírica se encuentra en CGAP (2012).

³ Véase BID (2010a), párrafo 4.2 y nota al pie correspondiente.

variables, como los niveles de ingreso, educación y empleo. También la evidencia revela que cuando hay discriminación legal o existen normas culturales contra la mujer, ello ayuda a explicar parte de la variación que se observa entre países en el acceso a las finanzas por parte de las mujeres (Demigürç-Kunt, Klapper y Singer, 2013). Otros obstáculos no financieros pueden incluir condiciones en el ambiente de negocios que pueden afectar de manera diferente a los negocios de las mujeres y de los hombres (por ejemplo, el entorno jurídico y regulatorio o la calidad de la infraestructura disponible); las características personales de los empresarios (por ejemplo, las diferencias en educación o entrenamiento para la gestión); limitaciones dentro de las instituciones financieras (poca familiaridad con clientes mujeres y/o barreras culturales que impiden que haya interés en estas clientas), y una infraestructura financiera que limite los incentivos para llegar a más clientes mujeres (por ejemplo, diseño inapropiado de burós de crédito y de registros de garantías) (GPFI, 2011).

En el trabajo se utiliza una metodología desde lo general a lo particular para analizar el tema, y los contenidos están organizados como se indica a continuación. A los efectos de poner en contexto la discusión, en la sección 2 se analiza la evidencia empírica de la cuestión de género en América Latina y el Caribe (ALC) en términos de acceso y utilización de los servicios financieros. El objetivo de esa sección es entender qué nos dicen los datos con respecto al acceso y al uso de servicios financieros por parte de las mujeres *vis-à-vis* los hombres, de manera agregada y como marco para introducir la discusión posterior. En la sección 3 se analizan algunas de las “condiciones previas” provenientes del marco legal, es decir: los aspectos que proceden de las leyes y constituciones de los países de la región, que están por encima de las regulaciones financieras y dentro de las cuales estas se desarrollan, y que resultan relevantes para explicar los aspectos de género en ALC. En la sección 4 se describen los principales aspectos de la regulación financiera y de la infraestructura financiera que tienen relevancia para la temática de género. En la sección 5 se plantea una metodología y se presentan los cursos de acción que podría considerar la División de CMF para incorporar una visión de género en la elaboración e implementación de operaciones de reforma en la regulación y supervisión financiera y la infraestructura financiera. En la sección 6 se presentan las conclusiones.

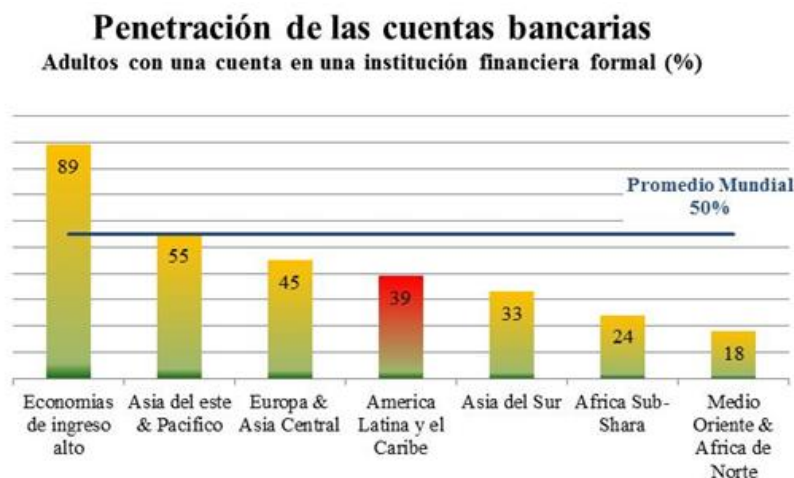
2. Evidencia de la brecha de género en el acceso y uso de servicios financieros en América Latina y el Caribe

En esta sección haremos una descripción agregada de la evidencia empírica existente para ALC en aspectos relacionados con el acceso a las finanzas y la inclusión financiera en los cuales la temática de género resulta relevante, de manera de contar con un panorama del estado de situación en la región. Ello a la vez nos servirá para identificar áreas en las cuales el diseño de la regulación financiera y/o la infraestructura financiera pudieran estar influenciando esos resultados observados. El análisis de esta sección se realiza con datos que

por su naturaleza son limitados, por lo cual no se pretende ser concluyente, sino brindar un panorama de la situación actual en ALC que ponga en contexto la discusión posterior.⁴

Las estadísticas revelan que el 50% de los adultos del mundo tiene una cuenta en una institución financiera formal, con notables disparidades entre regiones, economías y características de las personas en cuanto a la forma de utilización de los servicios financieros (Demigürç-Kunt y Klapper, 2012b). En la región de ALC el porcentaje de adultos con una cuenta bancaria es del orden de 39%, valor por debajo del promedio mundial de 50% y valor mediano de la distribución según regiones del mundo, como se aprecia en el grafico 1. Típicamente se observa una correlación positiva entre las regiones de mayores ingresos y la penetración de las cuentas bancarias.

Gráfico 1



Fuente: Demigürç-Kunt y Klapper 2012.

Los indicadores de inclusión financiera también difieren de acuerdo con las características individuales de las personas, entre las cuales se encuentra el género. En el grupo de las economías emergentes, el 46% de los hombres declara poseer una cuenta en una institución financiera formal, mientras que en el grupo de mujeres ese índice (*ratio*) desciende al 37% de las mujeres adultas. Esta brecha de género –cuyo promedio ronda entre 6 y 9 puntos porcentuales– persiste dentro de los distintos quintiles de ingreso de las economías del mundo en desarrollo (Demigürç-Kunt y Klapper, 2012b).

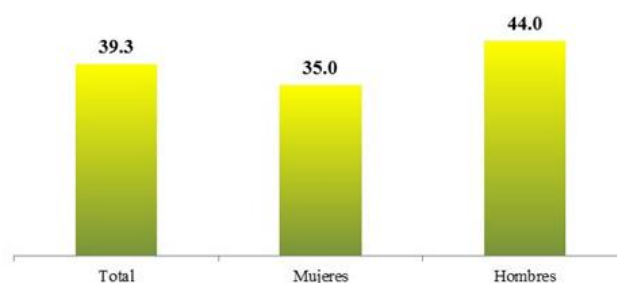
⁴ Los datos utilizados en esta sección del documento se basan en *The Global Findex* del Banco Mundial (s/f), por ser esta la base de datos más integral, en términos de cobertura geográfica, estandarización de los datos incluidos y actualidad de los mismos, y que a su vez permite desagregar los indicadores de acuerdo con el género. *The Global Findex* brinda indicadores con respecto a la forma en que la gente de 148 países se endeuda, ahorra, realiza pagos y administra riesgos. Los indicadores se construyen con datos de encuestas correspondientes a entrevistas aplicadas a más de 150.000 personas adultas mayores de 15 años de edad, seleccionadas de forma aleatoria.

En ALC, la probabilidad de que los hombres tengan una cuenta formal es un 26% mayor que en el caso de las mujeres, aunque la brecha de género es estadísticamente insignificante en varios países.⁵ De acuerdo con el gráfico 2, los datos agregados de los países de ALC indican que la penetración es algo mayor en el grupo de varones adultos, en el cual el 44% tiene una cuenta, mientras que en el grupo de mujeres adultas el indicador es del 35%.

Gráfico 2

Penetración de las cuentas bancarias en LAC por género

Adultos con una cuenta en una institución financiera formal (%)



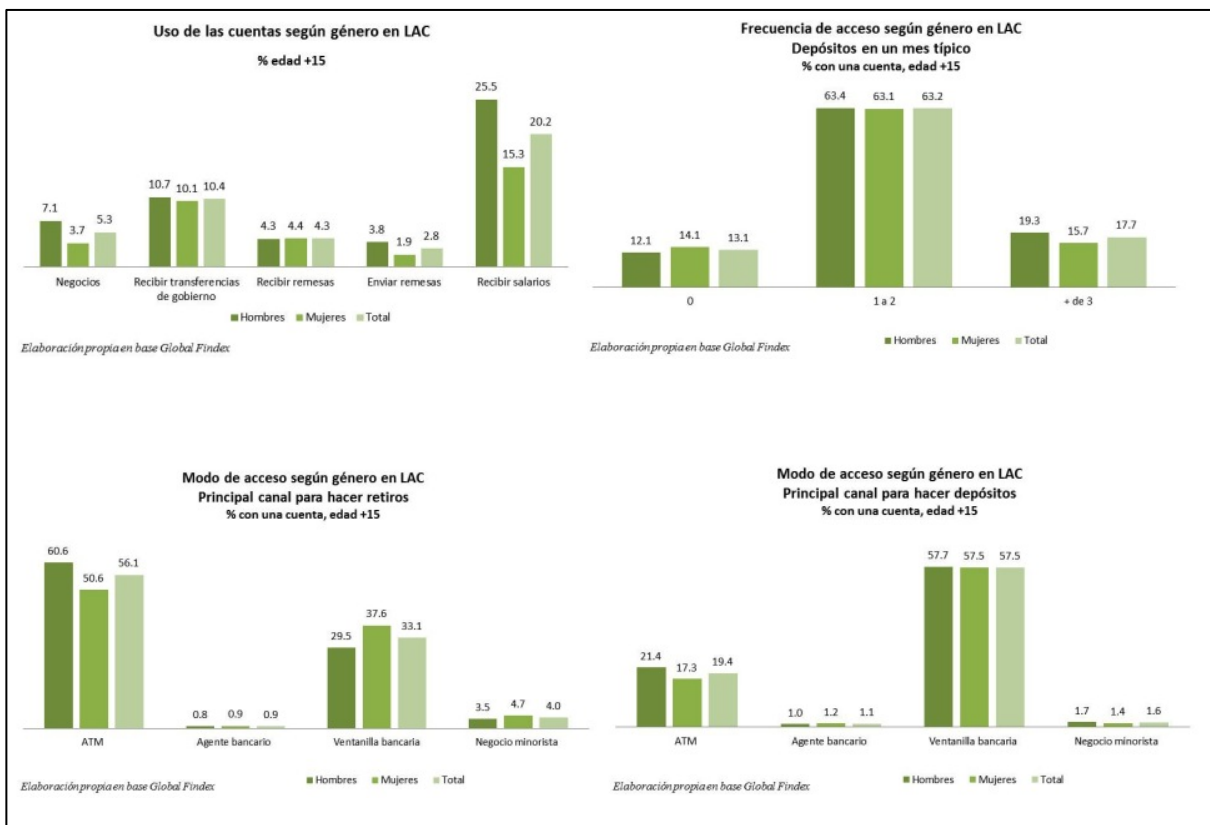
Elaboración propia en base a datos de FINDEX

Aun cuando muchos de los países de región de ALC han estado a la vanguardia en la realización de iniciativas dirigidas a ampliar el acceso financiero de la población, se estima que algo más de 250 millones de adultos de la región todavía están, en gran medida, fuera del sistema financiero formal (Demirgüç-Kunt, Klapper y Randall, 2012). Un 29% de los adultos de ALC tiene tarjeta de débito. En el grupo de adultos varones, casi un 34% posee tarjeta de débito, mientras que en el caso de las mujeres ese porcentaje es algo menor, del 24%.⁶ La gran mayoría de las cuentas en ALC se utiliza para recibir salarios, y los varones dominan este grupo: mientras que el 25% de los varones adultos tiene una cuenta para cobrar su salario, solo el 15% de las mujeres adultas tiene una cuenta para este fin (véase el gráfico 3). El segundo uso más importante de las cuentas es la recepción de los programas de transferencias gubernamentales, tan extendidos en ALC en los últimos años. Aquí es notable observar que la disparidad de género es muy baja: el 10,7% de los varones adultos y el 10,1% de las mujeres adultas tienen cuentas con estos fines. En gran parte ello se debe al diseño de los programas, ya que las mujeres suelen ser las receptoras primarias de los mismos. Asimismo, es notable la tenencia de cuentas cuyo principal objetivo es recibir remesas, en cuyo caso la disparidad de género es también muy baja.

⁵ Entre ellos: Argentina, Chile, Haití, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay (Demirgüç-Kunt y Klapper, 2012b).

⁶ Todos los datos son elaboración propia en base al *Global Findex*.

Gráfico 3
Utilización de las cuentas bancarias y acceso a las mismas en ALC



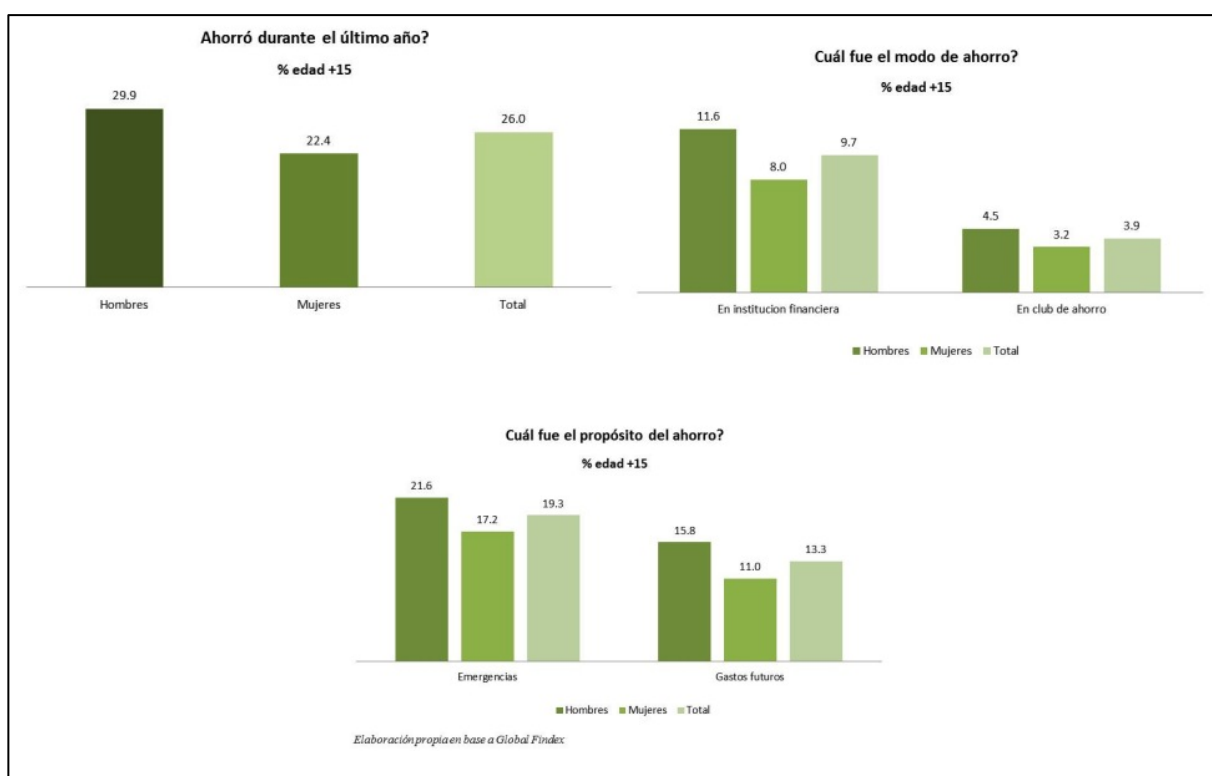
¿Qué nos dicen los datos respecto de los canales que utilizan las personas en ALC para hacer retiros y depósitos? (gráfico 3). Es muy interesante notar la disparidad que existe entre ambos conceptos: mientras que la mayoría de los adultos (casi el 61% de los hombres adultos y el 56% de las mujeres) dice retirar fondos desde cajeros automáticos, la mayor parte de la gente aún realiza los depósitos de dinero en las ventanillas bancarias (aproximadamente un 57% de los adultos, casi sin diferencias por género). Ello puede deberse a múltiples causas, como factores tecnológicos (no todos los cajeros automáticos están equipados para recibir depósitos); factores de riesgo y confianza en el canal (las personas sienten mayor confianza cuando ven que su dinero es ingresado a una cuenta por una persona física, que contabiliza la transacción y le entrega algún comprobante personalmente); y hasta factores regulatorios que impiden que algunos cajeros automáticos u otros canales (por ejemplo, los agentes bancarios) reciban depósitos en ciertos lugares. Más adelante en el trabajo se indagarán las causas potenciales de estos aspectos.

Los canales alternativos más nuevos –como los agentes bancarios y los negocios minoristas– aún son utilizados por un bajo porcentaje de la población cuando se los compara con los más

tradicionales, aunque es interesante notar algunos datos que nos dan indicios de su potencial: por ejemplo, se observa que son mayoritariamente las mujeres las que retiran dinero a través de agentes en los negocios minoristas (casi el 5% de las mujeres adultas versus el 3,5% de los hombres), lo cual probablemente se relacione con el hecho de que son las mujeres quienes tienen un mayor contacto con las tiendas, al ser las que generalmente se ocupan de las compras domésticas.

En segundo lugar, se analizará qué nos dicen los datos en cuanto a los ahorros. Casi el 30% de los hombres adultos en ALC dice haber realizado alguna forma de ahorro en el último año,⁷ mientras que un porcentaje menor de las mujeres declara haberlo hecho (22,4%) (gráfico 4).

Gráfico 4
Ahorros por género en ALC



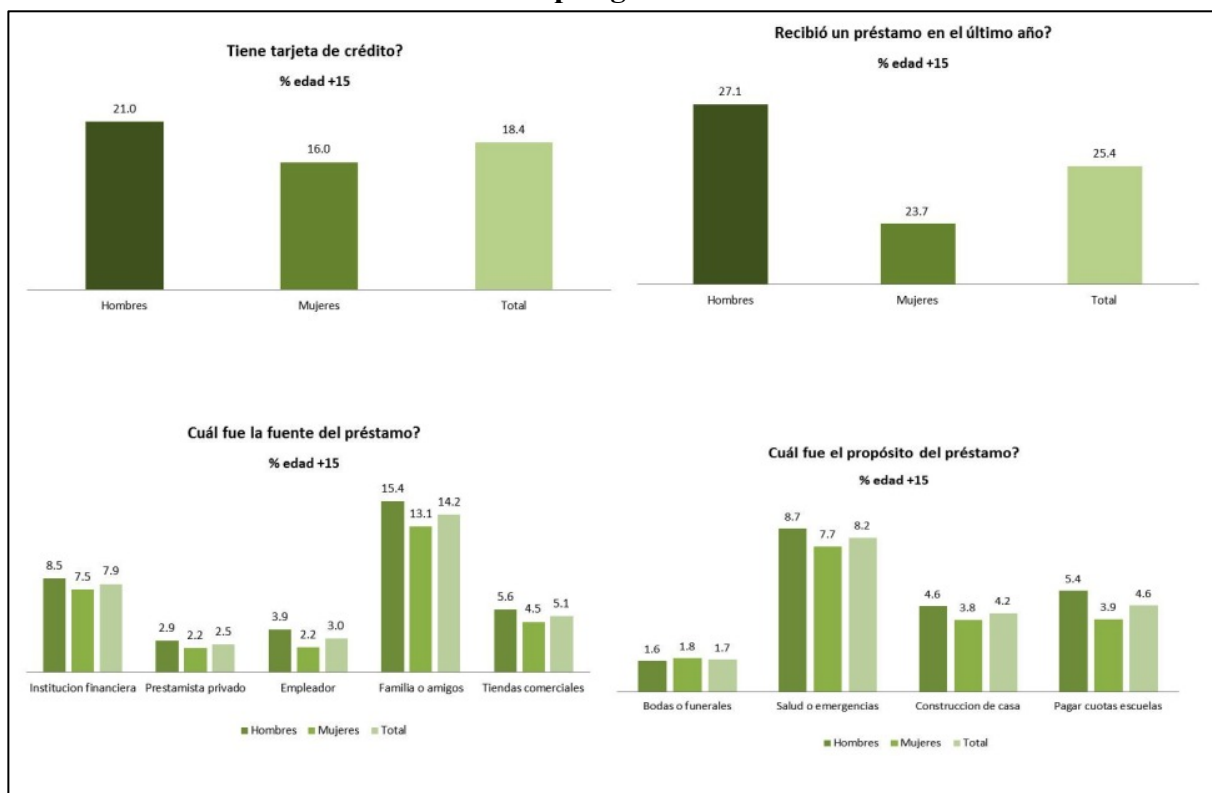
Luego, los hombres adultos son quienes más declaran ahorrar en una institución financiera formal (casi el 12% de los varones adultos), mientras que ese índice disminuye al 8% en el grupo de mujeres. Aquí se debe obrar con precaución al interpretar los datos, porque estos no nos dan indicios respecto de otras formas de ahorro, como el dinero que se mantiene para tales fines en efectivo en el hogar y para el cual la diferencia de género podría ser un factor significativo (en ese caso, a favor de las mujeres).

⁷ El indicador corresponde al porcentaje de entrevistados que declaran ahorrar o haber apartado algún dinero en los últimos 12 meses (los datos corresponden a 2011 y provienen de *Global Findex*).

En lo que atañe a los fines del ahorro, la mayor parte de las personas dice hacerlo para atender potenciales contingencias no previstas ante situaciones de emergencia, y en este caso también hay una mayor representación de los varones (casi un 22% versus un 17% de las mujeres). Esto es interesante porque esos datos estarían diciendo que esa fracción de la población se está auto asegurando en lugar de comprar un seguro que le permita atender esas situaciones de emergencia. Varios factores pueden estar influyendo en esa situación, incluidos temas de costos, aspectos regulatorios o imperfecciones de mercado que hacen que no existan los productos de seguros adecuados para cubrir todas las necesidades.

Como próximo paso analizaremos qué ocurre por el lado de la toma de préstamos (gráfico 5). Un 21% de los varones declara tener una tarjeta de crédito en ALC, mientras que este indicador se reduce al 16% en el grupo de las mujeres. Una fracción algo mayor de hombres (27%) que de mujeres (24%) declara haber obtenido un préstamo en el último año.

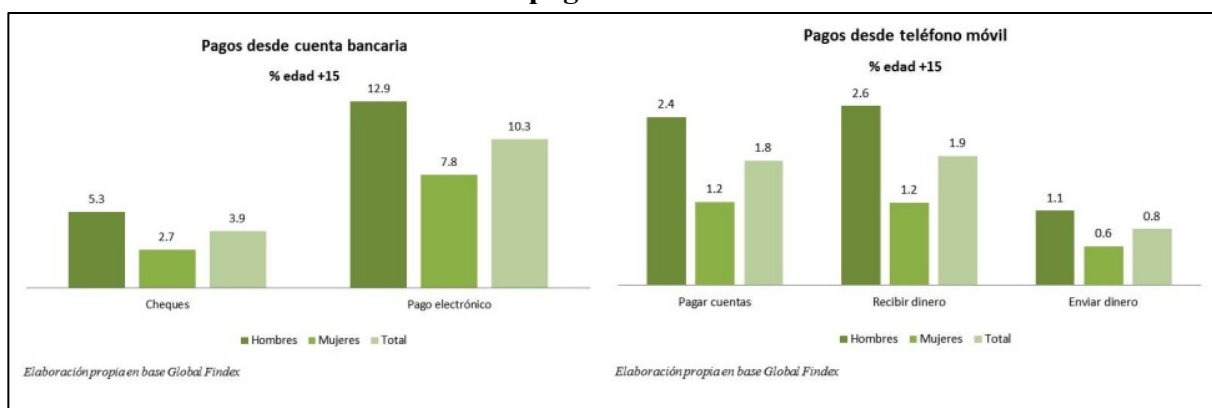
Gráfico 5
Préstamos por género en ALC



Cabe observar que la fuente más importante de los créditos la constituyen la familia o los amigos: algo más del 15% de los varones adultos declara ese origen mientras que un 13% de las mujeres lo hace. Las instituciones financieras son la segunda fuente de préstamos, para

ambos géneros,⁸ pero el porcentaje de adultos que reporta utilizar esta fuente es casi la mitad del anterior: un 8,5% de los varones y un 7,5% de las mujeres. Todos los aspectos asociados a la obtención de crédito en el sistema financiero formal pueden estar influyendo en este indicador, entre ellos: temas regulatorios, culturales, la informalidad, los impuestos, etc. También es notable observar que la mayor parte de los tomadores de un crédito (formal o informal) declara hacerlo para afrontar emergencias (un 8,7% de los varones y un 7,7% de las mujeres) y no para afrontar gastos planificados o inversiones como podría ser la adquisición de una casa u otro bien durable. Asimismo, cabe destacar que el segundo destino de los préstamos (formales o informales) es la educación: un 5,4% de los varones y un 3,9% de las mujeres declara endeudarse para esos fines.

Gráfico 6
Canales de pago utilizados en ALC



Por último, en cuanto a los canales más utilizados para efectuar pagos (gráfico 6), se observa que los pagos electrónicos a través de cuentas bancarias son el medio más común en ALC, especialmente en el caso de los hombres (casi un 13% de los varones declara utilizar este medio), mientras que la proporción de mujeres es notablemente menor (casi un 8%). Además, vale la pena observar que, en el agregado, ese porcentaje de personas que realiza pagos electrónicos desde sus cuentas es muy bajo, aun si se lo compara con el porcentaje de adultos que posee una cuenta bancaria (véanse los datos analizados previamente, en el gráfico 2). Si se consideran los datos de manera conjunta, se observa que el 44% de los hombres tiene una cuenta bancaria, pero solo el 13% la utiliza para hacer pagos electrónicos y un 5,3% efectúa pagos con cheques a través de ellas. Por el lado de las mujeres, mientras que un 35% tiene una cuenta, el mencionado 8% realiza pagos electrónicos y menos del 3% hace pagos con cheques desde ellas.

Por su parte, el uso del teléfono móvil como medio de pago ha ganado importancia creciente en los últimos años, pero aun así su utilización para pagar cuentas, recibir o enviar dinero sigue siendo escasa. La diferencia resulta significativa cuando este uso se compara con los

⁸ El indicador considera bancos, cooperativas de crédito, instituciones de microfinanzas, u otras instituciones financieras, en los últimos 12 meses.

pagos electrónicos a través de cuentas bancarias. En todos los casos hay también un sesgo de género en el uso de los teléfonos móviles, ya que son los hombres quienes más los emplean.

Luego de realizado este análisis por género de los indicadores de acceso a las finanzas e inclusión financiera, surgen una serie de preguntas que son el puntapié inicial para las secciones posteriores de este trabajo. ¿Cuáles de estos resultados pueden estar influenciados por disposiciones de la regulación financiera? El diseño actual de algunos componentes de la infraestructura financiera (como los burós de crédito y los registros de garantías), ¿genera resultados equivalentes en términos de un mejor acceso a las finanzas para los hombres y las mujeres por igual? El marco legal sobre el cual se apoyan la regulación y la infraestructura financiera, ¿contiene disposiciones que limitan la provisión de servicios financieros a las mujeres de manera desigual en comparación con los hombres? Trataremos de abordar estas y otras cuestiones en las siguientes secciones.

3. Las condiciones previas del marco regulatorio: el marco legal en América Latina y el Caribe

A efectos de nuestro trabajo, nos interesa saber cuál es la relevancia en ALC de los factores limitantes provenientes del marco legal, que puedan actuar como condiciones previas que generen un acceso desigual de las mujeres al sistema financiero con respecto a los hombres. Sobre la base de las disposiciones constitucionales y legales, en algunos países las mujeres pueden verse restringidas para celebrar contratos en su propio nombre, controlar la propiedad dentro y fuera del matrimonio, o recibir una parte igual de los bienes en caso de divorcio o herencia. Las limitaciones en la capacidad jurídica y en los derechos de propiedad de las mujeres sobre los activos tienen consecuencias directas sobre su capacidad de acceder a productos y servicios financieros.

Las mujeres también podrían no tener la misma capacidad de obtener un documento nacional de identidad –como un pasaporte o un documento de identificación interno–, que suele ser una condición previa para realizar transacciones financieras como abrir una cuenta bancaria, tomar un préstamo o, incluso, registrar una garantía (BID, Banco Mundial y GTZ, 2010). Datos de las Naciones Unidas muestran que las mujeres del mundo realizan el 66% del trabajo, producen el 50% de los alimentos, pero ganan el 10% del ingreso y poseen el 1% de la propiedad (ONU Mujeres, 2011; Banco Mundial y CFI, 2012).

Para ello utilizaremos la base de datos de *Women, Business and the Law* (Banco Mundial y CFI, 2012), la cual brinda una serie de estadísticas homogéneas a nivel mundial con el objetivo de medir la paridad de género en 141 economías de todo el mundo. Esta base de datos analiza diferenciaciones en función del género considerando seis áreas: el acceso a las instituciones; el uso de la propiedad, la posibilidad de conseguir un trabajo, los incentivos

para trabajar, la obtención de crédito, y las posibilidades de acceder a la justicia. Esta base describe tendencias regionales y muestra los cambios que se producen en los países en estas seis áreas, monitoreando las acciones que realizan los gobiernos para ampliar las oportunidades económicas las mujeres.⁹ La información indica que las economías más competitivas del mundo son también aquellas en las que las mujeres tienen las mismas oportunidades que los hombres.

Hay algunos indicadores incluidos en esta base que tienen una relevancia significativa para analizar el acceso de las mujeres al sistema financiero y que se relacionan con los aspectos que nos interesan en este estudio. En primer lugar, el indicador de *acceso a las instituciones* mide si las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres respecto de la posibilidad de acceder a un pasaporte, viajar dentro y fuera del país en las mismas condiciones, tener una profesión, establecer un negocio, ser jefas de hogar, o si hay una cláusula de no discriminación en la Constitución de los países. Muchos de estos son aspectos importantes a la hora de acceder al sistema financiero. Por ejemplo, la falta de autonomía para obtener documentos de identidad limita la capacidad de las mujeres para acceder a los servicios financieros, en el caso en que necesiten el permiso de un familiar varón para abrir cuentas bancarias u obtener los documentos de identificación necesarios para hacerlo o tomar un crédito.

En los países incluidos de ALC,¹⁰ los datos muestran que no hay restricciones legales que discriminen a la mujer a la hora de conseguir un documento de identidad o un pasaporte. Las mujeres en ALC tampoco tienen restricciones legales para ser formalmente jefas de hogar, excepto en Chile y en Honduras, países en los que se estipula que los maridos son los jefes de la familia. En todos los países de ALC de la muestra, las parejas son conjuntamente responsables de proveer económicamente a sus familias, y las mujeres no están legalmente obligadas a obedecer a sus maridos (Amin, Bin-Humam e Iqbal, 2012).¹¹ La Constitución de la mayoría de los países considerados de ALC tiene una cláusula de no discriminación por género, excepto en los casos de Chile, Costa Rica, Guatemala, Jamaica y Uruguay.

Un segundo indicador importante incluido en la base mencionada se refiere al *uso de la propiedad* (Almodóvar-Reteguis, Kushnir y Meilland [2012], sobre la base de *Women, Bussiness and the Law*). Este analiza la capacidad de las mujeres para utilizar la propiedad en base a su capacidad de poseerla, administrarla, controlarla y heredarla. También considera la

⁹ Véase una descripción más completa en Banco Mundial y CFI (2012). Los indicadores que se miden en *Women, Bussiness and the Law* tienen sus equivalentes en las disposiciones de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

¹⁰ Los países de ALC incluidos en *Women, Bussiness and the Law* son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico (EE.UU.), República Dominicana, Uruguay y Venezuela (RB).

¹¹ Como contraposición, hay tres regiones en el mundo en las cuales las diferencias legales explícitas basadas en el género son muy significativas, tanto en el acceso a las instituciones como en el uso de la propiedad: Medio Oriente y África del Norte, África del Sur y África Subsahariana.

existencia de titulación conjunta en los bienes que posee un matrimonio así como el régimen de bienes gananciales, factores ambos esenciales para evaluar los derechos de propiedad de las mujeres. La capacidad de usar la propiedad es especialmente importante a la hora de acceder al sistema financiero, ya que impacta en las posibilidades que tienen las mujeres de otorgar activos en garantía o de poder registrar a su nombre los bienes financiados con préstamos bancarios.

Asimismo, las preferencias de los prestamistas por ciertos activos pueden tener un impacto desproporcionado en las mujeres prestatarias. Por ejemplo, si la tierra se utiliza como activo en garantía y las mujeres tienen bajo acceso a las tierras, entonces se encontrarán en una desventaja relativa, por lo cual un reducido acceso de la mujer a los bienes inmuebles limita su acceso al crédito. Además, las mujeres empresarias tienden a predominar en las micro, pequeñas y medianas empresas, donde los activos suelen ser móviles y de menor valor.

Aunque muchos factores influyen en la capacidad de las mujeres de usar la propiedad y obtener crédito, el análisis sugiere que las leyes que rigen las relaciones de propiedad desempeñan un rol fundamental. Por ejemplo: en las economías donde hay diferencias legales por género (de acuerdo con el indicador que mide *Women, Business and the Law*) las mujeres se endeudan menos con las instituciones financieras que en las economías que tienen un tratamiento legal equitativo por género. Esto podría indicar que la brecha de género puede impedir que las mujeres utilicen la propiedad como garantía para los préstamos (Almodóvar-Reteguis, Kushnir y Meiland, 2012).

El control sobre la tierra es la base tanto de los derechos económicos como de los medios de sustento de millones de mujeres de comunidades rurales, y el reconocimiento jurídico al respecto es cada vez mayor. Por lo menos 115 países reconocen específicamente la igualdad del derecho a la tierra de las mujeres en las mismas condiciones que los hombres. Las leyes de prácticamente todos los países de ALC consagran esta igualdad –junto con Europa Central y Oriental y Asia Central– mientras que en otras regiones se mantienen leyes que discriminan explícitamente a las mujeres (ONU Mujeres, 2011). Pero incluso en los países que cuentan con estas leyes, el control real de las mujeres sobre este recurso suele ser limitado.

Cuando las leyes habilitan la propiedad comunitaria total o parcial de los bienes en el matrimonio, ello tiene como consecuencia implícita el conceder la propiedad sobre los bienes gananciales de los cónyuges en partes iguales. La titulación conjunta de la propiedad común de los cónyuges se presume en este caso. Esta presunción puede hacer que las mujeres casadas tengan acceso a un mayor grupo de activos en propiedad que pueden ser usados como garantía en las operaciones de crédito.

La mayoría de las economías de ALC brindan a ambos cónyuges igualdad de derechos ante la propiedad. Chile y Ecuador son las excepciones. En Chile el marido administra legalmente la propiedad marital, incluida cualquier propiedad generada en el matrimonio y los bienes

aportados al matrimonio por su esposa. La mujer puede mantener las ganancias que genera en el trabajo si puede demostrar que proceden de su propio esfuerzo. En Ecuador los cónyuges tienen la misma capacidad para administrar bienes, pero si existe desacuerdo entre ambos, prevalece la opinión del marido (Almodóvar-Reteguis, Kushnir y Meilland, 2012).

Además, todos los países de ALC incluidos en la muestra garantizan los mismos derechos de herencia, tanto de bienes muebles como inmuebles, a los varones y a las mujeres. En el caso de los matrimonios, si fallece uno de los miembros, el miembro restante tiene los mismos derechos a heredar los bienes muebles e inmuebles, así como la casa matrimonial, independientemente de su género (indicador “Using Property” de *Women, Business and the Law*).

Si bien estos relevamientos muestran que el marco legal en ALC tiene un número relativamente bajo de restricciones explícitas en contra de las mujeres, ciertos factores culturales y las prácticas sociales hacen que aún se observen disparidades importantes tanto en la posesión de la propiedad como en la capacidad de disponer de ella y la proporción en que la misma se encuentra distribuida entre hombres y mujeres. En su revisión de la economía informal de América Latina, Valenzuela (2004) advierte que el acceso de la mujer a los activos suele ser menor que el del hombre. Pese a los grandes avances que ha habido en el establecimiento de los derechos formales de la mujer, sigue habiendo brechas de género considerables. En ALC las mujeres constituyen menos de un tercio de los propietarios de la tierra. En la vivienda son menos persistentes las diferencias, y se acercan a la paridad de género en algunos países como Panamá y Nicaragua. Por su parte, la copropiedad o comunidad de bienes se sitúa en torno al 40% en Argentina y Ecuador (citado en BID, Banco Mundial y GTZ, 2010).

Es muy interesante notar por ejemplo el caso de Nicaragua, citado explícitamente en una investigación del BID: “En Nicaragua, el acceso a crédito está determinado por la disponibilidad y uso de una garantía [...] tradicionalmente, son los hombres los que heredan la tierra (y los bienes raíces) [...] lo que deja a la mujer en desventaja” (BID, Banco Mundial y GTZ, 2010). Según las normas sociales y culturales de Nicaragua, los bienes raíces deben quedar inscritos a nombre del hombre. En caso de divorcio o separación, la mujer debe probar el matrimonio o vínculo para hacer valer su derecho sobre el bien. Los esfuerzos legales destinados a proteger a la mujer no han logrado superar totalmente estas prácticas.¹² Los programas públicos de entrega de títulos refuerzan aún más las mismas, ya que en general tienden a asignarse al jefe de hogar, suponiendo que el terreno quedará a su nombre y que él será responsable de tomar las decisiones al respecto. Así, pese a que existe una ley vigente desde mediados de los años noventa, solo el 13% de las propiedades está registrado a nombre de una mujer, ya sea individualmente o en copropiedad (BID, Banco Mundial y GTZ, 2010).

¹² La Ley 38, por ejemplo, busca proteger a la mujer en caso de divorcio, pero las viviendas compradas a nombre del hombre no se incluyen en el patrimonio.

Las disparidades observadas en la práctica entre hombres y mujeres hacen que exista lugar para que la política pública aborde estas cuestiones en ALC.

4. Regulación financiera, infraestructura financiera y género

Cada vez más, los encargados de formular políticas, así como también los organismos que elaboran estándares¹³ reconocen la importancia de contemplar aspectos de inclusión financiera a la hora de abordar temas de la regulación financiera. El Banco de Pagos Internacionales (BPI), anfitrión tradicional de comités de regulación y supervisión financiera, ha reconocido la importancia de incorporar aspectos de equidad dentro de las políticas del sector financiero, sobre la base de varias razones (Caruana, 2012):

- i) Cada vez hay mayor conciencia de que incorporar consideraciones de equidad en las regulaciones del sector financiero va de la mano de la promoción de la estabilidad del sistema.
- ii) La exclusión financiera conlleva riesgos y costos, tales como los riesgos para la integridad financiera de mantener un mundo de transacciones realizadas en efectivo que funciona fuera del sistema financiero, que es no es transparente ni regulado, y que puede conllevar riesgos sociales, políticos, y por lo tanto, en última instancia, riesgos para la estabilidad financiera.
- iii) La innovación se ha convertido en un factor cada vez más importante en la evolución de los sistemas financieros que apoyan el crecimiento equitativo. Sin ella, sería muy difícil sortear las barreras de costos que impiden a los bancos servir a muchos hogares y empresas. Pero las innovaciones que promueven la inclusión financiera pueden cambiar la naturaleza y el nivel de los riesgos. Estos cambios son el resultado de una variedad de factores, incluidas las características de los clientes, de los productos, servicios y proveedores. Es importante diseñar regulaciones fundamentadas en un criterio de proporcionalidad para atender los riesgos potenciales que conllevan estas innovaciones.

Por esos motivos, es importante atender a aquellos factores que mejoren la inclusión financiera de los grupos excluidos, a la vez que se preserven sanas reglas de juego para los intermediarios financieros y una sólida supervisión bancaria. No debe descuidarse el objetivo principal de la supervisión y regulación bancaria, que es promover la seguridad y la solidez de los bancos y el sistema bancario. Las jurisdicciones pueden asignar otras responsabilidades para el supervisor bancario, siempre y cuando no entren en conflicto con este objetivo principal, como la protección de los depositantes, la estabilidad financiera, la protección del consumidor, o la inclusión financiera (BCBS, 2012, párrafo 16).

¹³ Nos referimos a los denominados “*standard-setting bodies*”.

Es fundamental tener en mente que los sistemas financieros más inclusivos deben ir de la mano de un correcto abordaje de los riesgos que conllevan los mecanismos que se utilizan para ampliar la cobertura. En nuestro caso, el objetivo de este estudio es concentrarse en una de las dimensiones que afecta a la inclusión financiera, como las diferencias de género, y analizar en qué medida y en qué aspectos particulares la regulación financiera tiene o puede tener un rol en: i) desincentivar implícita o explícitamente la provisión de servicios financieros a las mujeres y ii) replicar y/o potenciar sesgos existentes en otra parte del marco normativo y legal de un país y que pudieran estar influenciando de manera negativa la provisión de servicios financieros a este grupo.

Ello nos lleva a la pregunta de cuáles son los aspectos de la regulación y supervisión que se relacionan con la posibilidad de que el sistema financiero formal ofrezca servicios financieros asequibles a la población excluida (en nuestro caso al grupo de mujeres) con eficiencia y sin perjuicio de mantener niveles apropiados de seguridad y confiabilidad en el sistema.¹⁴

A efectos de determinar qué aspectos de la regulación financiera y la infraestructura financiera impactan en la provisión de servicios financieros a las mujeres, podemos pensar en las formas a través de las cuales las mujeres se relacionan con el sistema financiero. Para ello seguiremos la estructura que utilizamos anteriormente al analizar los datos. Por un lado, las mujeres se relacionan con el sistema financiero a través del crédito. La demanda de crédito puede darse con fines comerciales o productivos (en sus distintos tamaños: micro, pequeño, mediano, grande), y también con fines de consumo: crédito para la vivienda, para la educación, para la salud, o para otros fines.¹⁵

Por otro lado, las mujeres son depositantes en el sistema financiero, es decir: tienen cuentas bancarias. De allí se derivan básicamente dos dimensiones, a saber: la tenencia de cuentas con fines transaccionales (realizar pagos) y la tenencia de cuentas con fines de ahorro. Pueden existir diversas maneras de plantear la relación de las mujeres con el sistema financiero, pero esta división resultará particularmente útil a la hora de revisar la regulación y el marco legal.

La relación de las mujeres con el sistema financiero tanto para tomar créditos como para poseer cuentas y realizar pagos depende, además de la regulación financiera, del marco legal vigente en el país –el cual determina los derechos y obligaciones que tienen las mujeres *vis-à-vis* los de los hombres– y de la forma en que esté diseñada la infraestructura financiera. Recordemos que para los fines de este trabajo se utilizará un concepto amplio de infraestructura financiera, que comprende los fundamentos que subyacen al sistema financiero de un país, incluidas las instituciones, información, tecnología, reglas y estándares que

¹⁴ Un planteo similar pero referido a la inclusión financiera como un todo se encuentra en Thorat (2010).

¹⁵ Existe un número considerable de destinos adicionales que no se abordarán aquí y que se agrupan en la categoría “otros”.

permiten realizar la intermediación financiera. Además, entre otros, abarca los sistemas de reportes de crédito y de registros de garantías.¹⁶

4.1 Regulaciones relacionadas con el crédito

4.1.1 Normas sobre garantías y otorgamiento de crédito

Los activos que poseen las personas constituyen uno de los factores determinantes que utilizan las entidades financieras a la hora de establecer la capacidad de préstamo de sus clientes, así como también las garantías (muebles e inmuebles) que pueden presentar para avalar una determinada operación de crédito. Las regulaciones financieras generalmente establecen como requerimiento que las entidades financieras hagan un análisis sólido de la capacidad de repago de un deudor. Para ello, en función del tipo de crédito de que se trate (por ejemplo, si tiene destino comercial o de consumo), se considerarán los ingresos corrientes y futuros del deudor, y los activos que este posee y que pueden ser utilizados como una fuente de repago ante dificultades eventuales con su fuente primaria de ingresos. Las regulaciones y los estándares internacionales enfatizan que las entidades financieras deben basar sus decisiones crediticias fundamentalmente en análisis del riesgo de incumplimiento del deudor y solo de manera secundaria en el patrimonio del deudor o en los mitigadores de riesgo de la operación, ya que el riesgo de incumplimiento depende tanto de la capacidad como de la voluntad de repago del deudor. No obstante, muchas entidades financieras siguen basando sus criterios de préstamo en la existencia de mitigadores de riesgo o en el patrimonio del cliente, como criterio primordial de evaluación.

Por ende, tanto la capacidad de poseer activos como los patrones de acumulación de activos en una economía influyen la posibilidad de acceder al crédito de las personas. Si las sociedades son muy desiguales en términos de la capacidad legal de las mujeres para poseer y disponer de los activos, o si bien por factores sociales y económicos las dotaciones de activos se encuentran sesgadas hacia los hombres, el sistema financiero replicará esas situaciones y la mujer encontrará impedimentos para tener pleno acceso al crédito.¹⁷

Así, la capacidad de utilizar los activos personales, como la vivienda propia, un vehículo u otros bienes muebles, influye en la capacidad de acceder al crédito en el sistema financiero por dos motivos primordiales: i) determina las garantías que puede ofrecer una mujer al sistema financiero y ii) tiene influencia en el tamaño de las empresas que poseen las mujeres,

¹⁶ Definición de Banco Mundial (2011), op. cit.

¹⁷ Por ejemplo, hay evidencia de que el acceso a bienes y los patrones de acumulación de activos pueden ayudar a explicar por qué las mujeres empresarias tienen compañías relativamente más pequeñas en tamaño. Véase BID, Banco Mundial y GTZ (2010).

lo cual define los flujos de fondos de los negocios que manejan las mujeres y, por ende, su capacidad de repago de las obligaciones y el tamaño de los préstamos que pueden recibir.¹⁸

Como factor adicional, muchas veces las regulaciones establecen que ante la existencia de garantías, las entidades financieras no deban evaluar la capacidad de repago del deudor, simplificando de manera considerable en algunos casos la tarea de evaluación del riesgo crediticio, y evitando así tener que incorporar información referida al flujo de fondos esperado, los estados contables, u otra información necesaria para efectuar ese análisis.

Además de las garantías, el monto o tamaño de los ingresos frecuentes que puede demostrar el deudor es uno de los factores condicionantes más importantes tanto para la posibilidad de acceder al crédito como para determinar su cuantía. Si nos referimos al crédito comercial, el tamaño de la empresa será un factor determinante del flujo de fondos. Así, las firmas más pequeñas, con menores flujos de fondos, obtendrán créditos más pequeños, acordes con su capacidad de repago (dejando de lado las garantías por un momento). Hay evidencia de que las mujeres son dueñas de empresas de tamaño relativamente menor al de los hombres y de que están menos familiarizadas con instrumentos de crédito de mayor envergadura.¹⁹

Las regulaciones suelen exigir que las entidades financieras cuenten con políticas de crédito formales, escritas, que se ejecuten a través de diversos procesos por las gerencias correspondientes. Se trata de pautas o directrices que conducen las decisiones de las entidades con el objetivo de implementar la estrategia para el riesgo de crédito y pueden contemplar el mercado objetivo, la composición deseada de la cartera, las tasas de interés, los límites crediticios, y otras condiciones de otorgamiento. En ALC difícilmente se encuentren, en estas regulaciones o en las políticas de crédito de los bancos, directrices que discriminen *de manera explícita* a la mujer, dado que eso iría en contra del marco legal, e incluso en algunos países, iría en contra del marco constitucional vigente. Entonces, en estos casos lo relevante es la manera en que ocurre la implementación práctica de estas directrices (regulatorias o internas de los bancos), por ejemplo: que a la hora en que las entidades financieras eligen el grupo objetivo con el cual trabajar, no se estén incluyendo sesgos no deseados en materia de género.²⁰ Asimismo, los métodos de evaluación del riesgo de crédito, como las técnicas de puntuación (*scoring*), podrían estar induciendo sesgos de género en función de las variables

¹⁸ Es interesante notar aquí el resultado de algunas estimaciones que muestran que, de manera inversa, no hay evidencia concluyente en ALC de que las diferencias de tamaño entre las firmas de hombres y mujeres se deban a diferencias a la hora de acceder a productos financieros o por cargas regulatorias. Véase Bruhn (2009).

¹⁹ Además, las mujeres suelen solicitar préstamos con menos frecuencia, solicitan préstamos más pequeños, dependen más a menudo de fuentes informales y parecen exhibir mayor aversión al riesgo o temor a la hora de postular a un crédito. Véase BID, Banco Mundial y GTZ (2010).

²⁰ Los datos provenientes de encuestas e investigaciones muestran no solo que las mujeres empresarias tienen menor chance de haber obtenido un préstamo, sino que además los términos de los préstamos pueden ser menos favorables para ellas. Estudios de país indican que las mujeres empresarias tienen mayores probabilidades de enfrentar mayores tasas de interés; se les requiere que cuenten con mayores garantías y acceden a préstamos de más corto plazo. No obstante, hay que interpretar con cuidado esos resultados antes de determinar si se deben a una segregación por género o meramente a una cuestión de riesgo. Véase BID, Banco Mundial y GTZ (2010).

que se utilicen para su estimación. Hay países, como Estados Unidos, en los cuales se prohíbe explícitamente incorporar al género como una variable para construir las puntuaciones de las personas.

4.1.2 Clasificación de créditos minoristas

Típicamente, las regulaciones establecen que para otorgar créditos comerciales las entidades financieras deberán contar con todos los elementos que posibiliten efectuar la correcta identificación del deudor y las evaluaciones acerca del patrimonio, flujo de ingresos y egresos, de la rentabilidad empresarial o del proyecto a financiar. Estos requisitos pueden implicar costos (financieros y de transacción) que tienen un impacto relativamente mayor en las empresas de menor tamaño, en las cuales según la evidencia se concentra la actividad de las empresarias mujeres. Muchas veces los empresarios usan créditos de consumo o créditos personales para sortear los requerimientos de información.²¹ Incluso, en la literatura especializada hay referencias que indican que los requisitos para conseguir una línea de crédito comercial en la práctica pueden ser más complicados para las mujeres dueñas de empresas pequeñas y medianas, y que muchas veces se exige la firma del esposo u otros parientes (BID, Banco Mundial y GTZ, 2010), aun cuando estos requisitos no estén explícitamente contemplados en las regulaciones.

La tarea de clasificación también conlleva un análisis de la capacidad profesional y de gerenciamiento de las empresas. En la práctica, si hay sesgos de género en temas de capital humano, como el acceso a la capacitación empresarial, ello va a repercutir de manera negativa a la hora de que las entidades financieras realicen la evaluación de los créditos comerciales, en el caso en que las empresas manejadas por mujeres tengan una administración o gestión de menor calidad profesional.²²

Para evitar esos sesgos sin dejar de hacer un análisis sólido del riesgo crediticio, en muchos casos la regulación otorga la opción a las entidades financieras para que las financiaciones de naturaleza comercial menores a un determinado monto se puedan agrupar con los créditos de consumo a efectos de clasificar a los clientes, o bien la regulación adopta una definición de cartera minorista que permite un tratamiento más simplificado para los créditos comerciales pequeños.²³ Ello permite simplificar la tarea de clasificación, así como también la información y los procedimientos que deben seguir los clientes. Esta posibilidad es particularmente beneficiosa para los clientes de tamaño pequeño y mediano, al alivianar la carga informativa que deben procesar los bancos para este tipo de financiaciones. En muchos países, estas

²¹ Esa es una situación muy habitual en las empresas de tamaño pequeño a mediano, en las cuales la separación entre la propiedad y la administración no es estricta. Los dueños usan su capacidad de préstamo personal para obtener financiamiento que puedan utilizar en su empresa.

²² Además de ello, existen pruebas del impacto del cuidado de los niños y otras labores domésticas que limitan el crecimiento de las empresas de las mujeres.

²³ Véase, por ejemplo, la definición de cartera minorista que se adopta en Basilea II, BCBS (2006), párrafo 69.

normas no se aplican al microcrédito, al cual por sus particularidades se les suele aplicar diferentes normas de clasificación.²⁴

4.1.3 Capitales mínimos y provisiones por riesgo de crédito

En el sistema financiero, las pérdidas por riesgo de crédito se originan por el incumplimiento del deudor y su magnitud depende básicamente de dos factores: i) el monto de la exposición en el momento del incumplimiento y ii) los recuperos obtenidos por las entidades, constituidos por los pagos que se obtengan del deudor y por la ejecución de los mitigadores de riesgo (por ejemplo, las garantías) que respaldan la operación crediticia, limitando la severidad de las pérdidas. Por ello, la posibilidad de que los deudores aporten activos en garantía de sus operaciones tiene influencia en los niveles de provisionamiento y de capitales mínimos que deben mantener las entidades financieras para hacer frente al riesgo de crédito de sus operaciones. Típicamente las regulaciones incorporan a las garantías como elementos mitigadores de riesgos que permiten, bajo ciertas circunstancias, disminuir esos requisitos de provisiones y capital respecto de una situación en la que el préstamo fuese no garantizado. Cuanto mejor sea la garantía, mayor será la reducción, ya que ante un incumplimiento del deudor habrá fuentes secundarias de las cuales obtener el cobro. El peso de las garantías y colaterales, y de los mitigadores de riesgo en general, dependerá de cómo esté diseñada la regulación.

Los estándares de capital de Basilea II (BCBS, 2006) y Basilea III (BCBS, 2011) reconocen el efecto mitigador de los colaterales a la hora de constituir el capital regulatorio. Para ello, los colaterales y garantías deben cumplir con una serie de requisitos de certidumbre legal,²⁵ porque si bien el uso de mitigadores de riesgo reduce o transfiere el riesgo de crédito, al mismo tiempo puede aumentar otros riesgos (riesgos residuales), entre los que se encuentran el riesgo legal, operacional, de liquidez y de mercado.²⁶ Las operaciones cubiertas con las garantías de mayor calidad llevarán asociadas ponderadores de riesgo más bajos para calcular el requisito de capital mínimo por riesgo de crédito. Las garantías de la más alta calidad pueden hacer que el ponderador de riesgo de una operación sea nulo, llevando a cero en consecuencia el monto de capital que debe guardar la entidad financiera, dado que las pérdidas no esperadas provenientes de esa operación se atenderían totalmente con el recupero del crédito, a través de la ejecución de la garantía.

²⁴ Por ejemplo, los días transcurridos para que los créditos sean considerados con atrasos no son los mismos en un crédito comercial de tamaño pequeño o mediano que en el caso del microcrédito. El microcrédito es en general de más corto plazo y los días de atraso necesarios para que sea calificado en problemas son menores.

²⁵ Véase el párrafo 110 de BCBS (2006). Basilea II incorporó un mayor rango de instrumentos mitigadores de riesgo que pueden ser reconocidos para calcular el capital regulatorio respecto de lo que determinaba el estándar de Basilea I.

²⁶ Para más detalles véase BCBS (2006), párrafo 115 y subsiguientes.

4.1.4 Normas para microcrédito

Las normas de otorgamiento, clasificación y previsionamiento específicas para microcrédito, cuando existen y están bien diseñadas, constituyen un elemento útil para que la regulación no sea un impedimento para que las entidades financieras atiendan a este segmento, al mismo tiempo que permiten que las entidades gestionen adecuadamente el riesgo de crédito de estas operaciones.²⁷ Las metodologías de originación y seguimiento que se utilizan habitualmente en los microcréditos tienen características particulares que las diferencian significativamente de las que se emplean en los créditos tradicionales, ya que se hace un uso intensivo del seguimiento del deudor in situ y no se utilizan las garantías físicas tradicionales como respaldo para los créditos, sino que se descansa en el uso de otros medios para asegurar el reembolso de los préstamos, como las garantías solidarias. En otras ocasiones, las entidades evitan usar garantías reales por no considerarlas aceptables debido a problemas con el registro de la propiedad y/o por los altos costos relativos para verificar la existencia y situación de la garantía, en relación con el tamaño del préstamo.

En ese contexto, la existencia de un marco regulatorio que incluya un menú amplio de conceptos admitidos como garantías de las operaciones de microcrédito es un factor importante para que las entidades financieras se vean alentadas a atender a este segmento. Pero, al mismo tiempo, las garantías, para ser admitidas como tales, deben contar con una eficacia probada y, de ser el caso, estar basadas en disposiciones claras provenientes del marco legal, como es el caso de las garantías mobiliarias.²⁸

Algunos marcos regulatorios han adaptado también la estructura de clasificación y previsionamiento aplicable a los microcréditos, en comparación con la que se aplica al resto del portafolio crediticio. Las características especiales de los préstamos microempresariales, que suelen amortizarse en cuotas semanales, en correspondencia con el ciclo económico del prestatario, hacen que el régimen general de clasificación no resulte adecuado para atender correctamente las pérdidas esperadas de los microcréditos, en los cuales la frecuencia de repago es más alta que en las carteras tradicionales. Por ende, la evidencia de *default* tiene lugar mucho antes que en los préstamos tradicionales, dado que los ciclos económicos subyacentes en el caso de los microemprendedores son mucho más cortos que los de la cartera comercial tradicional.²⁹

Por ende, un tratamiento regulatorio apropiado para el microcrédito, que respete el principio de proporcionalidad en cuanto a la importancia de la cartera y de los riesgos que esta conlleva,

²⁷ Para un análisis integral de las regulaciones y estándares internacionales en el contexto del microcrédito y de las microfinanzas véase BCBS (2010), y Christen, Lyman y Rosenberg (2003).

²⁸ Las garantías mobiliarias se tratan con más detalle en la sección de infraestructura financiera.

²⁹ Véase, por ejemplo, el sistema de clasificación de Ecuador (Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, s/f).

ayudará a canalizar sobre bases sólidas los recursos a los microemprendedores, segmento en el cual hay una alta participación de las mujeres.

4.1.5 Límites al endeudamiento

Una regulación bastante usual es la que establece que al otorgar créditos hipotecarios y créditos de consumo o personales, la cuota que tenga que repagar el cliente no puede exceder un porcentaje de sus ingresos o salarios mensuales (cifra que en muchos casos es del orden 30%). Obviamente, esta restricción es relativamente más efectiva para limitar el tamaño del préstamo a recibir por parte de aquellos deudores que tienen menores ingresos. En la práctica, hay evidencia respecto del sesgo por género que existe en los salarios.³⁰ Para las mujeres que trabajan en relación de dependencia con un empleador y cuyo salario es su principal fuente generadora de ingresos, este es un factor determinante de su capacidad para acceder al crédito bancario (además de las garantías que pueda ofrecer). Su salario determinará la capacidad de poder tomar un préstamo para comprarse una vivienda, un automóvil o simplemente tomar un crédito de consumo. Por ende, ceteris paribus, el diferencial de salarios entre hombres y mujeres podría verse replicado en el sistema financiero través de los límites al endeudamiento; ello se reflejará en el monto del crédito y, por ende, en el tamaño de los bienes o servicios que se pueden adquirir con esos fondos.³¹

4.1.6 Factores no escritos que limitan el acceso al crédito

Asimismo, hay otros factores que no están plasmados explícitamente en las regulaciones, pero que impiden que las mujeres puedan demandar crédito y que se asocian con la autoexclusión del sistema financiero. Hay evidencia de estudios que sostienen que una diferencia de género particularmente relevante es la percepción de discriminación en el acceso a los recursos. Un porcentaje importante de mujeres empresarias independientes sostienen que “las personas como ellas no reciben crédito” como el principal motivo para no solicitar un préstamo, porcentaje significativamente mayor al registrado entre los hombres que trabajan por cuenta propia. Las regulaciones escritas en ALC difícilmente establezcan discriminaciones hacia la mujer de manera explícita, de modo que estas se sientan autoexcluidas con mayor intensidad que los hombres. Pero claramente las prácticas bancarias, incluso la manera en que algunas mujeres perciben a los bancos –como una entidad demasiado formal, alejada de sus necesidades, con procedimientos que a priori resultan difíciles de entender– pueden explicar esa autoexclusión. Hay estudios que confirman que las mujeres de la región sufren mayor aversión al riesgo o temor de postular a un crédito, en relación con los hombres (BID, Banco Mundial y GTZ, 2010).

³⁰ Atal, Ñopo y Winder (2009) estiman que en general, en ALC los hombres ganan en promedio un 17% más que las mujeres, aunque existen variaciones considerables entre países y sectores. Véase la cita en BID (2013b).

³¹ Este es un análisis descriptivo que no pretende incentivar el relajamiento de dichos límites, sino que pone en evidencia los efectos que pueden generar en el acceso al crédito de las mujeres los sesgos existentes en otra parte del sistema económico, como las diferencias salariales.

4.2 Regulaciones relacionadas con los depósitos y pagos

La posibilidad de acceder a cuentas bancarias permite a las personas guardar su dinero con seguridad, tener acceso a plataformas para realizar pagos con costos y tiempos más eficientes que el manejo de efectivo, obtener rentabilidad por los ahorros, y enviar y recibir dinero. La tenencia de dinero en un banco también limita algunos de los riesgos a los que son particularmente vulnerables las personas más pobres, como el riesgo de pérdida por incendio o por robo. La acumulación de ahorro ayuda a las personas a suavizar el sendero de consumo ante fluctuaciones de los ingresos y evita que se caiga en situaciones económicas extremas ante enfermedades, el desempleo o la muerte de un familiar.

Hay evidencia con respecto a que las mujeres de menores ingresos administran su dinero de manera privada, en el ámbito doméstico, en comparación con la forma en que lo hacen los hombres. Las dinámicas dentro del hogar en ocasiones han obligado a las mujeres a administrar sus ingresos y ahorros de manera casi secreta, para protegerse de quienes pueden querer quitarle su dinero, incluso en el ámbito familiar (UK Aid, GIZ y BMZ, 2012). Por ello, las acciones que promuevan el traspaso del ahorro que está fuera del sistema financiero hacia él tendrán enormes beneficios, que son importantes para los segmentos de menores ingresos de la población pero aún más para el grupo de mujeres. Fomentar el uso de cuentas bancarias puede mejorar la inclusión financiera de las mujeres y reducir su vulnerabilidad, al hacer que sea más fácil y más seguro para ellas para manejar su dinero, incluida la posibilidad de generar ahorros de una manera más segura y eficiente. A su vez, cada vez hay mayor acuerdo en los organismos internacionales, entre los expertos y los gobiernos, respecto de la importancia de promover una mayor inclusión financiera utilizando como primer mecanismo las cuentas de ahorro, por el potencial de operaciones que pueden derivarse de ellas posteriormente.

4.2.1 Requisitos regulatorios para la apertura de cuentas

Los requisitos y costos asociados a la apertura y el mantenimiento de una cuenta bancaria constituyen unos de los factores que determinan la demanda de ese tipo de cuentas por parte de los clientes. La regulación establece las cuestiones básicas con las cuales tienen que cumplir las entidades financieras para poder abrir cuentas a nuevos clientes. En los últimos años se ha ido generalizando la imposición de regulaciones en materia de “conozca a su cliente” (*know your customer*, KYC). Esas normas están diseñadas para garantizar que el sistema financiero no se utilice con fines ilícitos, como el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Sin embargo, también suelen tener la consecuencia no deseada

de limitar el acceso de los más pobres a los servicios financieros, en los casos en que estos no puedan contar con la documentación exigida para abrir una cuenta (CGAP, 2010)³².

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), organismo encargado de la elaboración de estándares de prevención del lavado de dinero y del financiamiento al terrorismo (AML/CFT, por sus siglas en inglés) y de la evaluación en los países, ha elaborado guías para la implementación de los principios de AML/CFT considerando aspectos de inclusión financiera. El GAFI, junto con otros organismos,³³ reconoce que la aplicación de un enfoque demasiado estricto puede tener la consecuencia involuntaria de excluir del sistema financiero a clientes legítimos. Al mismo tiempo, las políticas de inclusión financiera tienen un efecto positivo sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo, al admitir dentro del sistema financiero regulado a personas que operaban en el sistema financiero informal o solo se manejaban en efectivo. Por esas razones, el GAFI elaboró la mencionada guía para que los países puedan aplicar regulaciones tales que los controles AML/CFT no dificulten el acceso a servicios financieros bien regulados para los grupos económicamente excluidos, como los individuos de bajos ingresos, el sector rural y los indocumentados (GAFI, 2013).

El GAFI enfatiza la aplicación de un enfoque basado en el riesgo (RBA, por sus siglas en inglés) como principio que debe guiar el diseño de las regulaciones. Esto significa que las entidades financieras deben entender, identificar y evaluar sus riesgos, tomar acciones para su mitigación y asignar sus recursos de forma eficiente, enfocándose en las áreas de mayor riesgo. Adoptar un enfoque basado en el riesgo en materia de AML/CFT puede ayudar a los países a crear un sistema financiero más inclusivo, al permitir que las instituciones financieras puedan aplicar medidas simplificadas a quienes presentan un riesgo más bajo. De esa forma, se evitará tener regulaciones con requisitos desproporcionados e innecesarios, incluidos los que puedan dificultar el acceso a los grupos insuficientemente atendidos.

Sin embargo, se establece que los grupos financieramente desatendidos (como los individuos de bajos ingresos, el sector rural y los indocumentados) no deberían ser clasificados automáticamente como los de menor riesgo, ya que representan una categoría muy heterogénea, con distintos perfiles de riesgo en las diferentes jurisdicciones. En consecuencia, no pueden ser clasificados como de bajo riesgo sobre la única base de que están excluidos del sistema financiero, sino que se requiere una gestión de riesgos apropiada que permita hacer frente a esta diversidad.

Por ello, dado que los nuevos grupos bancarizados y vulnerables suelen llevar a cabo un número limitado de operaciones básicas, de bajo valor, en un contexto de inclusión financiera,

³² Un caso recurrente es aquel en el cual las regulaciones exigen que las personas presenten un documento oficial de identidad, y este puede ser un requisito difícil de cumplir para algunos individuos excluidos.

³³ Véanse los estudios de Isern, y De Koker (2009), y del Banco Mundial (Bester et al., 2008), citados en GAFI (2013).

ello podría ser reconocido a la hora de realizar la evaluación de riesgos, aplicándoles un enfoque simplificado. Los países tendrán que aclarar si, y en qué condiciones y para qué tipo de productos y transacciones de clientes de bajo valor, pueden estar sujetos a un régimen simplificado de AML/CFT.

Además, el GAFI cita explícitamente como un ejemplo de menor riesgo a “productos o servicios adecuadamente definidos y limitados a ciertos tipos de clientes financieros, con el fin de aumentar la inclusión financiera”. Esto significa que podría ser razonable aplicar medidas simplificadas de debida diligencia para los clientes que cumplan esas condiciones.³⁴ Ello permite, por ejemplo, establecer “cuentas bancarias simplificadas o básicas” para las personas no bancarizadas que carecen de documentos de identificación, como se verá más adelante. Las instituciones financieras deben monitorear las cuentas de bajo riesgo, pero pueden hacerlo con menos frecuencia e intensidad que la requerida para los riesgos normales.³⁵ En todas las situaciones en que se apliquen medidas simplificadas para realizar una debida diligencia, el menor riesgo atribuido a los grupos recientemente incluidos tendrá que ser confirmado sobre la base de la evaluación de riesgos completa y documentada que realiza la entidad financiera.

Aunque la mayoría de las regulaciones de los países especifican el uso de documentación de identidad oficial (pasaporte, tarjeta de identificación emitida por el gobierno) como uno de los métodos que pueden utilizarse para verificar la identidad de los clientes, el GAFI permite el empleo de otras fuentes confiables e independientes de documentación e información de la persona. Esta flexibilidad es particularmente relevante para la inclusión financiera, especialmente en grupos de bajos ingresos, los cuales a menudo carecen de documentos de identificación oficiales. Las regulaciones con requisitos de debida diligencia muy rígidos, que insisten en exigir documentos de identificación emitidos por el gobierno, han actuado como barreras para estas poblaciones desfavorecidas.

4.2.2 Cuentas básicas: los programas de transferencias del gobierno

En numerosas regulaciones de la región se ha introducido la figura de las “cuentas básicas” como un mecanismo para impulsar la inclusión financiera a través de la disminución de los costos (financieros y de transacción) asociados a la apertura y al mantenimiento de las cuentas y a los requisitos de información relacionados con las políticas de AML/CFT. Estas son cuentas con requisitos simplificados de apertura; en muchos casos son gratuitas, establecen un

³⁴ En Brasil para cierto tipo de cuentas simplificadas que se ofrecen a los segmentos de menores ingresos, sujetas a un límite de transacción de R\$ 1.000, la apertura de las cuentas se puede realizar sin la documentación exigida habitualmente, con la condición de que todos los documentos pertinentes se presenten dentro de los seis meses de la apertura de las cuentas. En México las regulaciones de AML/CFT establecen cuatro niveles de cuentas diseñadas específicamente para grupos de bajos ingresos, con sus correspondientes requerimientos de AML/CFT proporcionados a cada una. Véase GAFI (2013); para el caso de México, véase Faz (2013b).

³⁵ La posibilidad de ofrecer productos básicos, con funcionalidad limitada, que promuevan la inclusión financiera al mismo tiempo que permitan luchar contra el AML/CMF también ha sido subrayado por su H.M. Reina Máxima de los Países Bajos (véase H.M. Queen Máxima of the Netherlands, 2013).

monto máximo de dinero que se puede mantener en ellas, y brindan un abanico simplificado de servicios al cliente. Por ejemplo: se limita el número de transacciones que se puede realizar en el mes y a veces no tienen asociada una tarjeta de débito para hacer pagos en los comercios sino una que solo admite extracciones de dinero. Las cuentas básicas constituyen un poderoso mecanismo de inclusión financiera que permite reducir los costos de acceso y de transacción asociados a las cuentas comunes. Son una puerta también al uso de productos financieros de un grado de sofisticación mayor. Este producto es particularmente interesante como un medio para llegar a las mujeres, quienes tienen en general ahorros de menor cuantía (por ende, los costos financieros y de transacción tienen un peso relativo mayor) y tienden a mantener sus ahorros en el ámbito del hogar.

Por su parte, las transferencias sociales que impulsan muchos de los gobiernos a través de los programas de transferencias gubernamentales (*Government-to-Persons [G2P] payments*) también pueden ser un trampolín importante para la inclusión de las mujeres en los servicios financieros. Muchas de estas transferencias se reciben en una cuenta en un banco o en otra entidad financiera, como las cooperativas, que a veces tienen un carácter más regional, con mayor penetración geográfica en las comunidades. En varios países de la región (como Brasil, México y Colombia) una fracción significativa de las transferencias gubernamentales se paga a los beneficiarios a través de cuentas bancarias.³⁶ Los marcos regulatorios cuentan con distintas opciones de acuerdo con el programa y el país de que se trate, en los que se pueden distinguir dos grandes estrategias (Bold, Porteous y Rotman, 2012):

- i) Cuentas bancarias con características limitadas, que tienen restricciones en cuanto a la acumulación de los fondos (estos no se pueden mantener de forma indefinida; si no se retiran en un plazo determinado el programa puede recuperar los fondos que no se hayan utilizado), cuyos fondos solo pueden retirarse en establecimientos específicos, es decir agentes o cajeros automáticos establecidos única y exclusivamente para este fin (y que, por consiguiente, no pueden ser usados por personas no beneficiarias), y en las cuales no pueden ingresarse fondos adicionales procedentes de otras fuentes.
- ii) Regulaciones que admiten que los pagos se realicen en una cuenta bancaria convencional. Estas cuentas no están sometidas a las restricciones de los instrumentos con fines limitados y, por lo general, son cuentas bancarias que también están disponibles para personas distintas de las beneficiarias. El receptor se beneficia de las mismas funcionalidades que cualquier otro usuario de este tipo de cuenta. Por su naturaleza, una cuenta convencional puede carecer de algunos de

³⁶ En Brasil el 99% de los beneficiarios del programa “Bolsa Familia” recibe las transferencias en cuentas bancarias; en Colombia lo hace un 91% de los beneficiarios del programa “Familias en Acción”, mientras que en el programa “Oportunidades” de México ese porcentaje es del 34% de los beneficiarios. Sin embargo, los tipos de prestaciones que ofrecen las cuentas bancarias de los tres programas difieren entre sí. (Véase Bold, Porteous y Rotman, 2012).

los controles específicos que establecen las propias agencias encargadas de otorgar el beneficio, tales como conciliación de pagos, fe de vida, etc.

En la mayoría de los casos, la posibilidad de tener una cuenta bancaria (del tipo que sea) genera un primer contacto entre los clientes y las entidades financieras. En algunos casos en que las transferencias tienen por objetivo llegar a las mujeres, estas son las principales beneficiarias. De hecho, cabe recordar que, de acuerdo con los datos analizados en la sección 2, hay una muy baja disparidad de género entre los titulares de estas cuentas (véase el gráfico 3). Los efectos a mediano y largo plazo en materia de inclusión financiera aún no son evidentes. Por un lado, porque todavía los programas no tienen una antigüedad tan significativa como para realizar evaluaciones de impacto concluyentes y, por otro lado, porque la forma en que están diseñados los programas no necesariamente permite que se gesten relaciones a largo plazo entre bancos y clientes. Por ejemplo, el hecho de que los fondos no utilizados durante un cierto período dejen de estar disponibles y se retornen a la administración del programa impide que las personas puedan pensar en una relación de más largo plazo con su banco. Hay algunas estimaciones que muestran incluso que en algunos programas la bancarización de las transferencias gubernamentales cambia el control de los recursos dentro del hogar, impactando negativamente en el control de las mujeres sobre los mismos. Si bien las razones no se comprenden totalmente, ello podría deberse a que, por seguridad, los hombres tienen acceso a los cajeros automáticos más regularmente o tienen menor inclinación a compartir los fondos provenientes de los programas (Duryea y Schargrodsky, 2008).

4.2.3 La banca sin sucursales: corresponsales bancarios y telefonía móvil

Muchos gobiernos están impulsando fuertemente la creación de marcos regulatorios para el funcionamiento de la banca sin sucursales, que utiliza a los corresponsales o agentes (entre ellos: oficinas de correos, tiendas, estaciones de servicio) como un canal de distribución alternativo y mucho más barato que una red de sucursales bancarias tradicionales. En lo que hace a las cuentas bancarias, hay distintos modelos, desde aquellos que permiten que desde el corresponsal se puedan hacer pagos y retiros (pero no depósitos), hasta los casos en que se admite que las personas depositen su dinero (con límites de montos, a veces) en el corresponsal bancario. En uno u otro caso, la gran penetración geográfica de los corresponsales hace que disminuyan de manera muy significativa los costos de transacción de operar dinero en una cuenta bancaria, tanto para la realización de pagos a través de esa cuenta como para la posibilidad de ahorrar en ella.³⁷ La regulación suele establecer cuestiones como los tipos de agentes que se pueden utilizar, los requisitos que estos deben cumplir, y las obligaciones y responsabilidades que persisten en cabeza de la entidad financiera.

³⁷ Una estimación de los costos para los clientes de operar con sucursales físicas y con corresponsales bancarios se puede encontrar en Faz y Moser (2013), figura B1.A.

Un potencial similar tiene el uso de la telefonía móvil. Cada vez hay más experiencias relacionadas con el uso de los teléfonos móviles para mejorar la inclusión financiera, ya que estos permiten realizar transacciones con un costo financiero y de transacción en principio relativamente más bajo. Los marcos regulatorios asociados al desarrollo de la “banca móvil” y del “dinero electrónico” son diversos, y aún no existen estándares internacionales en la materia. En ALC los modelos regulatorios parecen estar adoptando tres formas diferenciadas:³⁸

- i) Regulaciones en las cuales el dinero electrónico se considera un depósito bancario y solo puede ser emitido por los bancos, pero existen disposiciones en el marco legal bancario que permiten la creación de bancos especializados con una regulación más “ligera”. Por ejemplo, en México las entidades no bancarias pueden adquirir una licencia bancaria especial para emitir instrumentos de pago, de acuerdo con la cual se requiere menos capital y menos carga de información de lo que imponen los bancos.
- ii) En el otro extremo, el dinero electrónico no se considera un depósito, y es emitido por un tercero que necesita una licencia de las autoridades del sector financiero. Perú y Brasil siguen este modelo. Dado que se trata de una nueva figura, el regulador tiene la capacidad de definir de una manera más concreta y específica los detalles de la regulación aplicable a todos los aspectos del negocio.
- iii) Un modelo intermedio en el cual el dinero electrónico se considera un depósito, pero puede ser emitido por una institución con licencia que no sea un banco. Dado que se considera un depósito, el dinero electrónico está sujeto a un seguro de depósito y los fondos pueden devengar intereses.

Así, el dinero móvil es enormemente prometedor aun cuando en la práctica en ALC las experiencias no han alcanzado todo su potencial de desarrollo.³⁹ Además, sigue habiendo otras cuestiones regulatorias asociadas a los riesgos inherentes en el funcionamiento de estos modelos, como los riesgos operacionales, legales, de riesgo crediticio y las regulaciones de “conozca a su cliente”, antes analizadas. Todavía hay distintas experiencias y no existe un acuerdo único respecto de cómo regular adecuadamente el sector y encontrar un equilibrio apropiado entre la limitación de los riesgos asociados a los modelos y el uso de la innovación tecnológica.

³⁸ De acuerdo con el esquema planteado en Faz (2013a).

³⁹ Mas (2013) plantea una discusión muy interesante, que excede el ámbito de este trabajo, en la que se analiza por qué razones los modelos de dinero móvil en ALC no tienen aún la relevancia que podrían tener.

4.3 Algunos aspectos de la infraestructura financiera

4.3.1 Centrales de información crediticia⁴⁰

Los sistemas de información crediticia permiten abordar un problema fundamental de los mercados de crédito: el de la información asimétrica entre prestatarios y prestamistas, lo que puede conducir a la selección adversa, el racionamiento del crédito y problemas de riesgo moral. Los reguladores y los participantes en los mercados financieros reconocen cada vez más el valor de los sistemas de reporte de crédito para administrar el riesgo de crédito, para mejorar la supervisión financiera y la estabilidad del sector financiero, y como una herramienta para facilitar el acceso al crédito (Banco Mundial, 2011).

En los mercados competitivos los prestatarios obtienen los beneficios de la información en la forma de un menor costo de capital, lo que tiene una influencia positiva sobre el gasto en inversión productiva de las empresas y también facilita el acceso al crédito y otros productos financieros a un mayor número de prestatarios con un buen historial de crédito. Así, la disponibilidad de información crediticia es un aspecto esencial para el buen funcionamiento de los sistemas financieros, que contribuye a la disciplina de mercado y a una sana selección de riesgos.

En la práctica, el diseño de las centrales de información crediticia (tanto de las centrales públicas de información, como de los burós privados) es un aspecto fundamental a la hora de determinar la eficacia de su funcionamiento y los incentivos que introducen en los participantes del mercado. En primer lugar, la existencia de la información crediticia per se es un aspecto que tiene un sesgo positivo a favor de las mujeres. Esto se debe a que, como ya se ha visto, las mujeres en general poseen menos activos para dar en garantía, por lo cual a la hora de la evaluación crediticia que realizan las entidades financieras, tiene un peso muy importante el hecho de contar con un historial de crédito que muestre evidencia de su voluntad y capacidad de pago. En este sentido, la construcción de un historial de éxito de pago para las mujeres en las centrales de información permite aumentar la capacidad de acceder al crédito por parte de las empresas propiedad de mujeres, y permite suplantar en alguna medida la falta de activos físicos para dar en garantía. Por el contrario, la falta de información del historial crediticio de las personas, tendría un efecto proporcionalmente más dañino en las deudoras mujeres.

En segundo lugar, un aspecto de diseño muy relevante es el monto de los créditos a partir del cual las centrales recolectan la información. Este tema es muy significativo para las cuestiones de género. Como se ha tratado en secciones anteriores, las mujeres tienden a tomar créditos de

⁴⁰ En este trabajo, la expresión “centrales de información crediticia” comprende a las centrales públicas de información, que suelen ser administradas por el Banco Central o las superintendencias financieras, así como también a los burós de crédito privados.

menor monto en relación a los hombres, y una fracción significativa del microcrédito se otorga a las mujeres. Cuando el umbral de préstamos que se recolectan en las centrales de riesgo es bajo, eso significa una mayor cobertura para las pequeñas empresas, muchas de las cuales son propiedad de mujeres. Estos préstamos pueden ayudar a estas empresas a elaborar un historial de crédito exitoso. En el caso de las microfinanzas, la inclusión de la información en las centrales de crédito es crucial para construir una buena reputación crediticia, a falta también de otros colaterales. Y debido a que la mayoría de los usuarios de microfinanzas son mujeres, estas tienen más probabilidades de beneficiarse de la inclusión de esos datos en las centrales de información crediticia. Tener un historial de crédito ayuda a que las mujeres puedan acceder posteriormente a préstamos de mayor monto.

En tercer lugar, hay un aspecto significativo que tiene que ver con la manera en que se recoge la información de créditos otorgados a un matrimonio, ya sea que se trate de la compra de una casa, un auto, o incluso de las tarjetas de crédito. Cuando un matrimonio contrae una deuda conjunta, en un alto porcentaje de los casos la deuda se registra a nombre del hombre, no dejando constancia del historial crediticio de la mujer, lo cual afecta su historia crediticia y por ende su capacidad de acceso al crédito en el futuro. En Estados Unidos, por ejemplo, la Ley de Igualdad de Oportunidades de Crédito de 1974 fue un gran paso adelante para las mujeres casadas, ya que les permitió construir un historial de crédito en su propio nombre. Antes de eso, las centrales de información solían registrar solo el nombre del esposo, y en caso de separación, divorcio o la muerte de su marido, las mujeres carecían de un historial a su nombre. Este problema persiste aún en algunas economías (Almodóvar-Reteguis, Kushnir y Meilland, 2012).

4.3.2 Garantías mobiliarias y registros de bienes muebles

Como ya se ha analizado, un aspecto que dificulta el acceso a las finanzas por parte de las mujeres es la desigual tenencia de activos respecto de los hombres, activos que oportunamente puedan ser ofrecidos como garantía de operaciones de crédito. En muchas economías la propiedad femenina de bienes inmuebles como la tierra o la vivienda puede ser muy escasa, pero hay evidencia de que las mujeres encuentran menos restricciones para acceder y poseer bienes muebles, tanto tangibles o intangibles. Si las regulaciones financieras y/o el marco legal de los países no reconocen a esos bienes muebles como factibles de ser entregados en garantía de operaciones de crédito, bajo un marco regulatorio integral y seguro, ello impactará negativamente en las mujeres a la hora de acceder a las finanzas.

La posibilidad de utilizar garantías mobiliarias facilita el acceso a recursos a través del aumento del crédito disponible, a la vez que ayuda a reducir el costo de financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, en las cuales hay una participación importante de las mujeres. Además, la utilización de estas garantías dentro de un marco legal y regulatorio sólido promueve la formalización del crédito, al permitir que entidades financieras formales

acepten como garantías activos anteriormente no incluidos. Los tomadores recurrirán menos al crédito informal, al tiempo que los bancos verán disminuido el riesgo al conceder dichos créditos.

Los bienes muebles otorgados en garantía incluyen créditos y otros tipos de bienes incorporales, como bienes de propiedad intelectual, o categorías específicas o genéricas de bienes muebles, entre ellos: bienes muebles atribuibles, que sirvan para garantizar el cumplimiento de una obligación garantizada de acuerdo con los términos del contrato de garantía (OEA, 2009).

Es importante que el sistema de garantías móviles esté respaldado por un sistema de ejecución eficaz y eficiente, así como también por la existencia de un régimen adecuado de insolvencia empresarial, en el que se respeten los derechos de los deudores y los acreedores involucrados en las relaciones de crédito. Los mecanismos de ejecución rápidos, como los procedimientos extrajudiciales, pueden permitir a los prestamistas ejecutar y vender los activos recibidos en garantía con rapidez en caso de impago del deudor.

Un componente fundamental que acompaña a este proceso es la creación de los registros de garantías mobiliarias. Estos ayudan a eliminar las asimetrías de información acerca de la calidad de las garantías y reducen el riesgo de realizar los préstamos garantizados por bienes muebles, incluidos los que no son considerados por los sistemas tradicionales. Al hacer un uso más efectivo de las clases existentes de garantías y al permitir la utilización de nuevas clases de bienes muebles por parte de los prestamistas, los registros de garantías pueden promover la profundización financiera (Banco Mundial, 2009).

Los sistemas de registro también proporcionan información que permite que los prestamistas conozcan la posible existencia de intereses previos en ese colateral. Así, los acreedores que se registran tienen mayor seguridad respecto de la prioridad que tienen sobre esa garantía, lo cual permite una reducción del riesgo para los prestamistas y, por ende, es otro factor que facilita el acceso al crédito.

Los registros de garantías mobiliarias también pueden aumentar la eficiencia del sistema, dado que facilitan la evaluación de crédito para financiar activos nuevos (como automóviles, equipos informáticos, e incluso algunas materias primas). En el caso de falta de pago, los registros de garantías y los sistemas que los apoyan pueden ayudar a liquidar rápidamente el activo y reducir las pérdidas crediticias para los prestamistas.

Los sistemas de garantías mobiliarias y los registros de garantías han demostrado mejorar el rendimiento del sistema financiero, especialmente el acceso al financiamiento para las empresas de menor tamaño (Banco Mundial, 2009). Al permitir un mayor uso de bienes muebles (inventarios, equipo, cuentas por cobrar) como garantías para los préstamos, se facilita la integración financiera de las mujeres.

4.3.3 Educación financiera

La educación financiera es un aspecto que ha ganado relevancia creciente en los últimos tiempos, en los cuales los organismos internacionales y los gobiernos han comenzado a generar conocimiento sistemático y políticas integrales para abordar el tema.⁴¹ La educación financiera se incluye en este trabajo como un elemento de la infraestructura financiera, en el sentido de que forma parte del marco que permite llevar adelante las relaciones de las entidades financieras con sus clientes sobre bases sólidas.

Por educación financiera se entiende el proceso por el cual los consumidores e inversionistas financieros mejoran su comprensión de los productos y de los conceptos financieros y, a través de información, instrucción y el asesoramiento objetivo, desarrollan las habilidades y la confianza para tomar conciencia de los riesgos y las oportunidades financieras, para tomar decisiones informadas, saber adónde acudir en busca de ayuda, y poder tomar medidas eficaces destinadas a mejorar su bienestar y protección financiera (OCDE, 2005).

Los gobiernos están cada vez más preocupados por las consecuencias que generan los bajos niveles de conocimientos financieros entre sus ciudadanos. Reconocen que contar con buenas capacidades de alfabetización financiera hace que las personas puedan tomar decisiones informadas en un mercado financiero cada vez más complejo y que, a su vez, esa mejor educación puede tener efectos positivos en los mercados financieros y la economía en su conjunto. Esto ha llevado a que cada vez un mayor número de países diseñe e implemente programas de educación financiera, en muchos casos en el marco de una estrategia nacional (EN) de educación financiera, de carácter integral, cuyo desarrollo se ha convertido en una prioridad para los encargados de formular políticas, especialmente a raíz de la crisis financiera. Estas EN promueven la cooperación entre las partes interesadas, evitan la duplicación de recursos en materia de educación financiera, y permiten llevar adelante planes de trabajo articulados y adaptados con objetivos medibles y realistas muchas veces basados en evaluaciones integrales. El análisis comparativo muestra cómo los países superaron una serie de desafíos, entre ellos: la falta de recursos, la identificación de una institución líder, la agrupación de todos los interesados en torno a objetivos comunes, y el hecho de avanzar de manera eficiente con la fase operativa de implementación (Grifoni y Messy, 2012).

En ese contexto, el tratamiento de las diferencias de género en la educación financiera y de sus posibles consecuencias es todavía un área bastante nueva. Existe una serie de estudios empíricos que documentan las diferencias de género en educación financiera en varios

⁴¹ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estableció el *International Gateway for Financial Education* (www.financial-education.org) para satisfacer las necesidades y resolver las deficiencias identificadas en el área de la educación financiera. Este portal provee datos integrales, investigaciones, estudios e información sobre los programas de educación financiera en el mundo; es una fuente de difusión y comparación de la información, así como también una herramienta para el intercambio de datos, experiencias y prácticas óptimas entre representantes gubernamentales y actores interesados. El portal también facilita la cooperación internacional en materia de educación financiera.

países.⁴² La evidencia y los estudios aún son limitados en lo que respecta a las subpoblaciones vulnerables, así como también en cuanto a los factores determinantes de las diferencias de género, y la información sobre programas de educación financiera que cuenten con eficacia probada para atender esas diferencias es aún relativamente escasa (Hung, Yoong y Brown, 2012).

Una baja educación financiera tiene el potencial de reducir la participación activa de las mujeres en la economía, el poder económico en el hogar y la transmisión de conocimientos a las generaciones futuras, así como también de empeorar las desigualdades sociales existentes. Por otra parte, en la medida en que las políticas públicas de muchos países tienden a poner en cabeza de los consumidores cada vez un mayor peso en cuanto a las decisiones financieras (por ejemplo, a la hora de decidir qué tipo de seguro de pensión desean), la demanda de contar con habilidades de alfabetización financiera aumenta y, entonces, las mujeres pueden encontrarse desproporcionadamente vulnerables ante esos requisitos.

Por ello, quizá sea necesario que las políticas destinadas a ayudar a los consumidores a adquirir conocimientos financieros tomen en cuenta las causas subyacentes a las diferencias de género y diseñen intervenciones que consideren las diferencias de aprendizaje que se deben al género. Las investigaciones sobre lo que genera las diferencias de género en la educación financiera son aun limitadas, pero ofrecen varias explicaciones potencialmente complementarias, entre las que cabe destacar las diferencias en habilidades, actitudes y los roles tradicionales de género en la toma de decisiones del hogar y en la sociedad que afectan a las oportunidades de las mujeres y las niñas.⁴³

Distintas preferencias individuales y otras características inherentes de las poblaciones femenina y masculina pueden afectar el deseo o la capacidad de alcanzar una educación financiera. Las diferencias demográficas, como la edad, la esperanza de vida, los rasgos de personalidad (por ejemplo, la paciencia y la aversión al riesgo), y las limitaciones del contexto (como la educación formal y la formación en matemática) pueden plasmarse en diferencias en los patrones de aprendizaje por género. Las mujeres y los hombres también pueden

⁴² En 2010 la Red Internacional de la OCDE sobre Educación Financiera (INFE) creó un subgrupo de expertos sobre “El empoderamiento de la mujer a través de la conciencia y la educación financiera”, presidido por Australia e India. El subgrupo encargó una revisión de la literatura especializada para comprender las causas y consecuencias de los diferentes niveles de educación financiera por género, así como también los enfoques específicos de género para mejorar la educación financiera.

⁴³ Los estudios encuentran que las mujeres suelen tener una igual o menor cultura financiera que los hombres en una serie de dimensiones: tienen menos conocimientos financieros y menos confianza en sus habilidades; en promedio obtienen peores resultados que los hombres en las pruebas de conocimientos financieros (como el cálculo de intereses, o la comprensión de la diversificación del riesgo). En una pequeña muestra de estudios, las mujeres se desempeñan mejor en la gestión del dinero de la casa, mientras que los hombres tienden a superar en la planificación a largo plazo, la elección de productos financieros y mantenerse informados. Subpoblaciones específicas, como las mujeres en los extremos del espectro de edad, las mujeres de bajos ingresos y las viudas, pueden ser más vulnerables a las consecuencias negativas de los bajos niveles de alfabetización financiera que otras mujeres u hombres en los mismos subgrupos. Véase la recopilación en Hung, Yoong y Brown (2012), op. cit.

experimentar diferentes restricciones ambientales (por ejemplo, cuestiones laborales y normas culturales) que inciden en dónde, cuándo y cómo aprenden mejor sobre finanzas personales.

Tanto las mujeres como los hombres tienen que ser lo suficientemente cultos financieramente para participar de manera eficaz en las actividades económicas y poder así tomar decisiones financieras adecuadas para ellos y su familia. El hecho de que las mujeres adquieran una conveniente educación financiera es primordial no solo para mejorar la gestión de sus finanzas personales y del hogar, sino también para darles la posibilidad de elegir y acceder a los servicios y productos financieros apropiados, y para poder desarrollar y gestionar actividades empresariales.

Entender cabalmente las causas y consecuencias de las diferencias en educación financiera por género es fundamental, ya que pueden requerirse intervenciones de política apropiadas para las necesidades de cada grupo, diseñadas de acuerdo con los diferentes estilos de aprendizaje. Es especialmente importante evitar una mayor marginación de género como una consecuencia no deseada del diseño inapropiado de las políticas de educación financiera (Hung, Yoong y Brown, 2012).

5. La dimensión de género en los programas de reforma financiera de CMF

En las secciones anteriores se ha visto que existe una serie de dimensiones a través de las cuales (en la práctica y/o potencialmente) la regulación financiera y la infraestructura financiera se relacionan con aspectos de género. Por su parte, como se mencionó en la introducción de este trabajo, en 2010 el BID aprobó una Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (BID, 2010a) a través de la cual se promueve la aplicación sistemática de una perspectiva de género en las operaciones del Banco y se establece su compromiso de realizar acciones proactivas y preventivas en temas de género. Luego de dos años de implementación de la Política, el BID triplicó el volumen de préstamos a gobiernos que cuentan con indicadores de género, hasta alcanzar el 31% del total de préstamos del Banco en 2012. En el período 2006-2010, solo el 9% de los préstamos incorporaban estos indicadores. Parte de este crecimiento se debe a la incorporación de indicadores de género en proyectos de sectores como el comercio, la infraestructura y la gestión fiscal y municipal, que anteriormente no incluían esta perspectiva. En 2010 un 6% de los proyectos de estos sectores tenían en cuenta indicadores de género en sus operaciones, frente al 20% en 2012. Por su parte, más de la mitad (54%) de los proyectos sociales del BID ya incorporan indicadores de género en sus proyectos, con un crecimiento de más del doble respecto a 2010.⁴⁴

⁴⁴ Datos dados a conocer por el BID y por su Presidente en el mes de abril de 2013. Ver BID (2013a), Comunicado de Prensa y BID (2013b).

La nueva política de género, junto con el Plan de Acción de Género para las Operaciones correspondiente a 2011-2013, ha fortalecido el trabajo del Banco en cuestiones de género. Para garantizar que los proyectos del BID promuevan la igualdad en ese campo, la institución se ha centrado en integrar los resultados de género en las matrices de resultados del proyecto, que son la principal herramienta para describir los objetivos del mismo y para detallar de qué manera se medirán los resultados. Así, la política de género incluye un indicador que realiza un seguimiento de la incorporación de resultados de género en los proyectos del BID y en las estrategias de país. Estos indicadores revelan un progreso importante en la integración de género en el BID durante el período 2011-2012.

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, la política del Banco se propone realizar acciones denominadas proactivas y otras preventivas para atender el tema de género. Dentro de las acciones proactivas, se encuentran:

- i) La integración transversal de la perspectiva de género, según la cual el Banco busca integrar una perspectiva de género a través de sus sectores de desarrollo y en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de sus operaciones.
- ii) La inversión directa, por la cual el Banco también promueve la inversión en áreas estratégicas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer por medio de productos de conocimiento y fortalecimiento de las capacidades

Por su parte, las acciones preventivas comprenden las salvaguardias de género, que permiten que, en el desarrollo de sus operaciones financieras, el Banco identifique y atienda los impactos adversos a la igualdad de género, que se incluyan mujeres y hombres en los procesos de consulta, y que se cumpla con las legislaciones nacionales aplicables a la igualdad en dicha materia.

La integración transversal de la perspectiva de género en los proyectos del Banco supone identificar y corregir las desigualdades de género, incluidas las distintas necesidades de hombres y mujeres. Es interesante observar el enfoque adoptado por otros sectores del Banco que ya han comenzado a implementar una visión transversal de género en sus operaciones. Por ejemplo, la metodología adoptada por el Sector de Integración y Comercio del BID (el cual cuenta con un documento público que contiene lineamientos para considerar cuestiones de género en sus operaciones) establece que la inclusión de un enfoque de género consiste en la aplicación de una nueva óptica a los objetivos y actividades de los proyectos, según la cual a partir del diseño mismo de las operaciones se plantean las siguientes cuestiones: ¿Afectan los temas de forma diferente a los beneficiarios del proyecto según el género? Si así fuera, ¿de qué manera? ¿Qué medidas concretas se pueden contemplar en el diseño y la implementación de la intervención para evitar eventuales desigualdades o para fomentar positivamente la equidad de género y el empoderamiento de la mujer? (Véase Eguíluz Zamora, Vásquez y Espino, 2012).

A los efectos de este trabajo, nos interesa contar con un enfoque para incluir aspectos de género en los programas de reforma financiera que realiza la División de CMF en los países de la región, y específicamente, nos concentraremos en los programas de Préstamos Basados en Políticas (PBP), los cuales que se fundamentan en la realización de reformas a la regulación y supervisión financiera, y a la infraestructura financiera de los países. Se trata de programas en los cuales las reformas a los marcos de regulación, supervisión y arquitectura financiera no suelen plantearse con una relación explícita y primaria (a priori-) con temas de género, y por eso son los que más interés nos generan, ya que actualmente no cuentan con esa perspectiva.

En esta sección se describe la manera en que se puede incorporar (o al menos, considerar en su diseño) el enfoque de género en los PBP, analizando la relación que pueden tener los objetivos, componentes e indicadores de esas operaciones con un enfoque de género. Para ello, se plantearán casos hipotéticos que reflejen los objetivos, componentes e indicadores factibles de encontrar en los PBP que realiza CMF. En ese proceso, se considerarán maneras de incluir indicadores para los temas regulatorios y de infraestructura financiera identificados en la sección anterior por tener una relación con los temas de género. En el planteo de esta metodología se toman como antecedentes los enfoques que ya existen en otros sectores del Banco, de manera que haya cierta consistencia en el abordaje.⁴⁵

5.1 Aspectos de género en los objetivos de los programas

Los PBP de reforma financiera suelen tener objetivos generales que no están directamente ligados a cuestiones de género. Ello es así porque las reformas encaradas a través de esos programas tienen como propósito último propender a la estabilidad del sistema financiero, a través de diversas formas. En los PBP que realiza CMF encontramos como objetivos generales los de contribuir a la estabilidad y solidez del sector financiero, reducir los riesgos provenientes de shocks en el sistema financiero, disminuir la probabilidad de ocurrencias de crisis sistémicas, fortalecer los componentes de la red de seguridad financiera, etc., por mencionar algunos.

Nos preguntamos entonces: ¿es posible incluir explícitamente aspectos de género en los objetivos generales de esos programas? La respuesta obviamente depende del espíritu de las reformas que se estén llevando adelante. Puede que a veces sea posible hacerlo y puede que otras veces no lo sea, o que incluso tampoco sea deseable hacerlo porque ello se contrapondría a los objetivos primordiales de la regulación bancaria. Entonces, como primer paso para considerar la cuestión de género, al plantear los objetivos generales de los programas cabe

⁴⁵ En particular, se trata de la metodología ya mencionada del Sector de Integración y Comercio, y que se describe en Eguíluz Zamora, Vázquez y Espino (2012).

preguntarse sistemáticamente si es posible que esos objetivos expliciten el tema de género, *siempre que no se afecte el objetivo primordial de la regulación y supervisión bancaria, que consiste en promover la seguridad y solvencia de los bancos y del sistema bancario.*⁴⁶ Toda vez que los programas contengan reformas a la regulación y supervisión bancaria, deberán contribuir a este objetivo explícita o implícitamente, y la inclusión de temas de género, u otras consideraciones, no puede desviar al programa de esa cuestión esencial.⁴⁷ Recordemos que las reformas que se realicen a la regulación y supervisión bancaria y a la infraestructura financiera pueden ser posteriormente evaluadas en los Programas de Evaluación del Sistema Financiero (FSAP, por sus siglas en inglés) que llevan adelante el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), por lo cual siempre deben estar alineadas con los estándares que allí se evaluarán.

En el diálogo entre los especialistas del Banco y los gobiernos se establecerá si hay lugar para (o es apropiado) incluir consideraciones de género en los objetivos generales de los programas. En el cuadro 1, a partir de un caso cierto, se plantea una manera hipotética en la que podría introducirse el aspecto de género. Cabe señalar que este ejemplo se eligió porque su objetivo de alguna forma dejaba la puerta abierta para considerar temas de género, lo cual no siempre es el caso.

Cuadro 1

Objetivo general del programa	
Sin enfoque de género	Con enfoque de género
Contribuir a la estabilidad del sistema financiero ampliando el acceso a financiamiento del sector privado. ^a	Contribuir a la estabilidad del sistema financiero ampliando el acceso a financiamiento del sector privado, <i>particularmente de las mujeres empresarias dueñas de pequeñas empresas.</i> ^b

^a Se trata de un caso real presentado en BID (2011a).

^b El agregado es hipotético.

Si es posible incluir la cuestión de género en el objetivo general, entonces se necesitará contar con una justificación del problema que se quiere atender estableciendo para ello una *relación con el género* y las causas que subyacen a ese problema, así como también evidencia empírica que sustente la inclusión de una segregación por género (por ejemplo: datos estadísticos y estudios preexistentes, apropiados para sustentar el programa propuesto). Se trata entonces de

⁴⁶ Véase BCBS (2012), Principio 1, Criterio esencial 2.

⁴⁷ Por ejemplo, supongamos que dentro del objetivo general del programa se incluye el promover un mayor financiamiento para mujeres microemprendedoras relajando así las regulaciones existentes, y se sabe ex ante que ello puede afectar negativamente la solidez de los bancos que atiendan a este segmento porque el grupo a ser atendido tiene una alta tasa de morosidad histórica. Si quiere beneficiarse en ese caso al grupo de mujeres por cuestiones de política pública, entonces el instrumento más adecuado tal vez sea un subsidio que de manera explícita y transparente se oriente al grupo objetivo, y no una relajación de las regulaciones bancarias que ponga en riesgo la salud del sistema financiero.

identificar la necesidad de intervención, contando para ello con información segregada por género, *en los casos en que ello sea posible y pertinente*. En el ejemplo propuesto se requeriría una justificación conceptual y empírica aplicada al país bajo estudio que justifique que un mayor financiamiento para las mujeres dueñas de empresas pequeñas contribuye a una mayor estabilidad del sistema financiero, datos que muestren la importancia de este tipo de créditos para la actividad económica y para la cartera del sector bancario, sus tasas de morosidad y su estabilidad en la generación de ingresos, por mencionar algunos datos hipotéticos. Puede ser difícil encontrar información desagregada por género, pero en la medida en que exista, será fundamental a la hora de considerar las particularidades y necesidades del grupo de mujeres, así como también para fijar objetivos que tengan un impacto positivo en dicha población (Eguíluz Zamora, Vásquez y Espino, 2012).

Una vez identificado el objetivo general, se establecen los objetivos específicos del programa. Con el fin de incorporar el enfoque de género en los objetivos específicos será necesario determinar cuáles de estos objetivos pueden tener un impacto particular en la población femenina y lograrse a partir de actividades que involucren a dicha población (Eguíluz Zamora, Vásquez y Espino, 2012). A manera de ejemplo se exponen algunos objetivos tipo en el cuadro 2.

Cuadro 2

Objetivos específicos del programa^a	
Sin enfoque de género	Con enfoque de género
Mejorar el marco regulatorio del sector financiero.	Mejorar el marco regulatorio del sector financiero, <i>considerando el impacto en la población femenina en el sistema financiero.</i>
Mejorar la eficiencia transaccional del sistema nacional de pagos.	Mejorar la eficiencia transaccional del sistema nacional de pagos, <i>especialmente para llegar a la población de mujeres.</i>
Modernizar y fortalecer las capacidades del regulador financiero.	Modernizar y fortalecer las capacidades del regulador financiero, <i>promoviendo la participación de la mujer y fomentando prácticas que apoyen la igualdad de oportunidades.</i>
Mejorar la educación financiera de la población.	Mejorar la educación financiera de la población, <i>particularmente de la población de mujeres adultas.</i>

^a En el cuadro se incluyen casos reales e hipotéticos.

En el primer ejemplo, con el objetivo de mejorar el marco regulatorio del sector financiero, *considerando el impacto en la población femenina en el sistema financiero*, se requerirá definir las áreas concretas en las cuales se considerará ese impacto, como la participación en el crédito, en los depósitos, en la información de las centrales de riesgos, por citar algunas de las múltiples posibilidades, que dependerán del programa específico del que se trate. En el

segundo caso, el objetivo específico de mejorar la capacidad de realizar transacciones de los sistemas de pagos *especialmente para llegar a las mujeres* requerirá definir los medios a través de los cuales ello se logrará para alcanzar a la población objetivo (por ejemplo: con programas de apertura de cuentas básicas que tengan asociada la posibilidad de realizar transacciones a través de telefonía celular o a través de corresponsales bancarios), y presentar una justificación de por qué esos son los mejores medios para llegar a la población de mujeres. El tercer caso cita un objetivo que se encuentra con bastante regularidad, referido al fortalecimiento del propio regulador financiero. En este caso, la inclusión de consideraciones de género es hacia el interior del funcionamiento del propio regulador, con medidas que promuevan la igualdad de oportunidades de la mujer dentro del organismo, por ejemplo: promoviendo planes de carrera o capacitación de las profesionales mujeres. El cuarto caso se modificaría de forma tal que las medidas que se tomen a efectos de mejorar la educación financiera alcancen particularmente a las mujeres, por ejemplo a través de la implementación de programas que impartan dicha capacitación.

5.2 Aspectos de género en los indicadores de la matriz de resultados

El Banco entiende por “resultados de género” a los productos y las consecuencias que se derivan de las actividades del proyecto destinadas a corregir las desigualdades de género (BID, 2013b). De acuerdo con información dada por el BID, durante 2011 y 2012 las estrategias de país que incorporaron resultados de género crecieron hasta el 50%, respecto del 29% de los años de referencia de la política de género (2006 al 2010). Las estrategias de país son la hoja de ruta para lograr la colaboración del Banco con los países miembros. La inclusión del género en las estrategias de país es un paso muy importante porque actúa como un respaldo para la integración transversal de la perspectiva de género en los proyectos de las divisiones y sirve para promover inversiones directas en la igualdad de género (BID, 2013b). Por ende, en la práctica, a la hora de diseñar las operaciones, se requiere corroborar si para el país en el que se realiza la operación: i) la estrategia del Banco con el país incluye resultados por género y ii) si esos resultados son pertinentes para el proyecto que CMF esté llevando adelante.

Una vez identificada la posibilidad de incluir consideraciones de género en los objetivos de los proyectos, corresponde evaluar en qué medida esos aspectos pueden verse reflejados en los indicadores de impacto, de resultados y de producto de la matriz de resultados de los proyectos. En lo que hace a los indicadores de impacto, en la medida en que los objetivos generales de los programas contengan referencia al género, ello podría reflejarse en los indicadores. En el cuadro 3 se muestra un ejemplo de indicador de impacto con enfoque de género, que podemos suponer relacionado con el objetivo general con enfoque de género que se presenta en el cuadro 1: “Contribuir a la estabilidad del sistema financiero ampliando el

acceso al financiamiento del sector privado, particularmente de las mujeres empresarias dueñas de pequeñas firmas”.

Cuadro 3

Indicadores de impacto	
Sin enfoque de género	Con enfoque de género
Razón del crédito al sector privado como porcentaje del PIB.	Razón del crédito <i>a pequeñas empresas de mujeres</i> en el sector privado como porcentaje del PIB.

En lo que hace a los indicadores de resultados, podemos tener una amplia serie de posibilidades, en función del programa de que se trate y de los objetivos que se quieran lograr. A efectos de contar con una guía, en el anexo 1 se elabora una lista amplia de potenciales indicadores de resultados, agrupados según los temas identificados en la sección 4 referidos al crédito, los depósitos, y los pagos y la infraestructura financiera. Algunos de los indicadores propuestos (o similares) pueden encontrarse en los PBP de CMF, a los que ahora se les está agregando el componente de género. Esa lista no pretende ser exhaustiva, pero podrá servir como una guía para ser utilizada por los especialistas, con las adecuaciones que sean necesarias en función de sus proyectos. El cuadro 4 muestra algunos ejemplos extraídos del anexo 1.

Cuadro 4

Indicadores de resultados	
Sin enfoque de género	Con enfoque de género
Relacionados con los créditos	
Porcentaje de créditos otorgados en los cuales la evaluación crediticia se basa en un análisis integral del riesgo de incumplimiento del deudor (y no solo en la cobertura con garantías).	Porcentaje de créditos <i>otorgados a mujeres</i> en los cuales la evaluación crediticia se basa en un análisis integral del riesgo de incumplimiento del deudor (y no solo en la cobertura con garantías).
Relacionados con los depósitos y pagos	
Porcentaje de depositantes de monto menor a un límite, que se evalúa con reglas KYC simplificadas.	Porcentaje de depositantes <i>mujeres</i> de monto menor a un límite, que se evalúa con reglas KYC simplificadas.
Relacionados con la infraestructura financiera	
Porcentaje de deudores del sistema financiero incluidos en la central de información crediticia.	Porcentaje <i>de deudoras mujeres</i> del sistema financiero incluidas en la central de información crediticia.
Cantidad de personas capacitadas por programas de educación financiera.	Cantidad de <i>mujeres de los quintiles de menores ingresos</i> , capacitadas por programas de educación financiera.

Los especialistas y los beneficiarios establecerán de manera conjunta las metas a ser incluidas para cada indicador, lo que requerirá contar con mecanismos para recopilar la información con una desagregación por género tanto para la línea de base como para la mencionada meta. Si bien a priori ello puede conllevar algún grado de complejidad, la posibilidad de contar con

información desagregada por género debe verse como un subproducto positivo de la inclusión de este enfoque en los proyectos de reforma financiera y que está en línea con la política de género del Banco.

En lo que hace a los indicadores de producto, en el anexo 2 se elabora una lista de potenciales indicadores con enfoque de género, también agrupados según correspondan a los temas identificados en la sección 4 relacionados con el crédito, los depósitos y pagos, y la infraestructura financiera. El cuadro 5 muestra un resumen de algunos de esos potenciales indicadores.

Cuadro 5

Indicadores de producto	
Sin enfoque de género	Con enfoque de género
Relacionados con los créditos	
Norma de gestión de riesgo crediticio basada en los estándares internacionales, implementada.	Norma de gestión de riesgo crediticio basada en los estándares internacionales, <i>que dice de manera explícita que los bancos no pueden basar sus decisiones crediticias en el género de los clientes</i> , implementada.
Relacionados con los depósitos y pagos	
Normas de KYC basadas en estándares internacionales, aprobada.	Normas <i>simplificadas de KYC para los depositantes de bajo valor y bajo riesgo</i> , basadas en estándares internacionales, aprobada.
Relacionados con la infraestructura financiera	
Normas que requieren la inclusión de información de microcréditos en la central de información crediticia, implementadas.	Normas que requieren la inclusión de información de microcréditos <i>segregada por género</i> , en la central de información crediticia, implementadas.
Programas de educación financiera para empresarios, implementados.	Programas de educación financiera <i>para las mujeres microempresarias</i> , implementados.

Hay que considerar también que a la hora de diseñar la metodología de monitoreo y evaluación, por tratarse de operaciones PBP, los programas no conllevan la ejecución de actividades que se financian con recursos del Banco, sino que se revisa una serie de condiciones que el país se compromete a cumplir para recibir el financiamiento. Por ello, el plan de seguimiento tendrá por objeto presentar una verificación del cumplimiento de la implementación de políticas, en función de las condiciones previstas en la propuesta de préstamo de la operación. Las principales funciones de monitoreo suelen incluir el diseño y la implementación del sistema de seguimiento y evaluación, cuyos contenidos se orientarán a lo establecido en la matriz de resultados y a las necesidades de información del programa, a proponer acciones para evitar y/o corregir los desvíos en la ejecución de las reformas requeridas por el programa y a elaborar el informe de verificación del cumplimiento de las condiciones que se presentará ante el Banco y los organismos que correspondan (BID, 2013c).

5.3 Resumen metodológico de la inclusión de temas de género en los proyectos

De acuerdo con todo lo visto anteriormente, existe un grupo de temas de la regulación bancaria y la infraestructura financiera que tienen a priori una relación potencial con aspectos de género, de acuerdo con lo que se ha identificado en la sección 4. Como ya se mencionó, esa lista de temas no pretende ser exhaustiva sino un buen punto de partida para preguntarse de manera sistemática si es posible introducir consideraciones de género a la hora de diseñar programas de reforma financiera, de manera tal que la División de CMF este alineada con la política de género del BID.

Muchas veces incluir consideraciones de género en los objetivos y resultados de los programas puede no ser tan complicado. Hasta hace un tiempo atrás, ello podía ser visto incluso como algo extraño por los propios reguladores bancarios, pero en los últimos años la relevancia que ha ganado el tema de la inclusión financiera genera un ámbito cada vez más propicio para plantear la incorporación de aspectos de género en el diseño de programas que a priori puede que parezcan no tener una relación obvia con el tema. A veces, con una pequeña incorporación *que no desvirtúe el objetivo de la regulación y supervisión financiera*, se puede hacer una gran diferencia a la hora de mejorar el acceso de las mujeres al sistema financiero.

Como se ha visto en esta sección, se puede contar con una metodología dada por una serie de pasos relativamente simples que permitan identificar la factibilidad de incorporar aspectos de género en los programas. El cuadro 6 resume la revisión que el especialista podría considerar en la elaboración de cada instancia de los programas, es decir: sus objetivos e indicadores de la matriz de resultados.

Cuadro 6

Estrategia del Banco con el país	¿Tiene resultados por género?	SI	NO
	¿Estos resultados son relevantes para el programa específico que CMF lleva adelante con el país?	SI	NO
Objetivo general del programa	¿Admite consideraciones de género?	SI	NO
Objetivos específicos del programa	¿Admiten consideraciones de género?	SI	NO
Indicadores de resultados	¿Admiten segregaciones por género?	SI	NO
Indicadores de producto	¿Admiten segregaciones por género?	SI	NO

De las respuestas a cada una de estas preguntas surgirá la posibilidad práctica de introducir aspectos de género en los programas. Es importante diferenciar entre: i) la aplicación de una metodología para considerar la admisión de un análisis de género en los proyectos y ii) la incorporación explícita de aspectos de género en el diseño de los programas. La aplicación de

la metodología mencionada en (i) y resumida en el cuadro 6 puede llevarse a cabo siempre, o al menos, en una serie de operaciones previamente identificadas con ese fin, mientras que (ii) es el resultado de haber aplicado esa metodología de análisis y haber plasmado de manera explícita los aspectos de género en el diseño de los proyectos (ya sea en sus objetivos y/o matriz de resultados). Por ende, el análisis respecto de si es factible incorporar cuestiones de género en los programas puede hacerse cada vez que se realiza una operación, de la misma forma que las salvaguardias de género se consideran cada vez que se diseña una operación para observar que no existan efectos negativos en la población de mujeres. De ese análisis (que involucra entre otras cosas, el diálogo del tema con el gobierno respectivo), surgirá la conclusión de si es posible y deseable incorporar explícitamente aspectos de género en las operaciones. De allí se deduce que el estudio de la dimensión de género del problema a abordar se puede hacer siempre. La incorporación explícita de aspectos de género ocurrirá solo en los casos en que sea factible y deseable hacerlo.

A efectos de implementar este enfoque metodológico, CMF podría elaborar un plan para comenzar con el ejercicio práctico de incorporación de aspectos de género en algunas operaciones seleccionadas para los años 2013 y 2014. También, un aspecto relevante es el de darle visibilidad a la estrategia de género de la División de CMF, tal como lo han hecho otras divisiones del Banco, que han introducido el tema en sus operaciones. El Banco tiene una sección específica en su página de Internet para difundir esas estrategias, cursos de acción y programas específicamente dirigidos al tema.⁴⁸

6. Conclusiones

La evidencia empírica para ALC muestra que existe una brecha de género en los indicadores agregados de acceso y uso de servicios financieros. Las investigaciones indican que hay brechas de género significativas en la propiedad de cuentas bancarias y en la utilización de productos financieros de ahorro y crédito, aun luego de controlar por otras variables. El marco legal es una condición previa para el acceso de las mujeres al sistema financiero y para la manera en que este se regula, ya que cuando existe discriminación legal o hay normas culturales contra la mujer, ello ayuda a explicar parte de la variación que se observa entre países en el acceso a las finanzas por parte de las mujeres. En los marcos legales y constituciones de ALC se observa un número relativamente bajo de restricciones explícitas en contra de las mujeres; no obstante, ciertos factores culturales y prácticas sociales hacen que aún se observen disparidades tanto en la posesión de la propiedad como en la capacidad de disponer de ella, y la proporción en que la misma se encuentra distribuida entre hombres y mujeres.

⁴⁸ Véase la sección sobre género y diversidad en: <http://www.iadb.org/es/temas/genero-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes/genero-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes,1212.html>.

Las diferencias de género constituyen una de las dimensiones que afectan a la inclusión financiera de la población. Este estudio se ha centrado en analizar en qué medida y en qué aspectos particulares la regulación financiera tiene o puede tener un rol para: i) desincentivar implícita o explícitamente la provisión de servicios financieros a las mujeres y ii) replicar y/o potenciar sesgos existentes en otra parte del marco normativo y legal de un país y que pudieran estar influenciando de manera negativa la provisión de servicios financieros a este grupo. Para ello hemos tenido siempre en mente que los sistemas financieros más inclusivos deben ir de la mano de un correcto abordaje de los riesgos que conllevan los mecanismos que se utilizan para ampliar la cobertura.

Ello nos lleva a la pregunta de cuáles son los aspectos de la regulación, la supervisión y la infraestructura financiera que se relacionan con la posibilidad de que el sistema financiero formal ofrezca servicios financieros asequibles a la población excluida (en este caso al grupo de mujeres) con eficiencia y sin perjuicio de mantener niveles apropiados de seguridad y confiabilidad en el sistema. Para ello, se identificaron aspectos en el ámbito del crédito, los depósitos y pagos, y la arquitectura financiera, que tienen una relación real o potencial con la provisión de servicios financieros por género.

Luego nos preguntamos cómo se puede hacer operativa una metodología para que la División de CMF introduzca consideraciones de género al realizar programas de reforma financiera con los países, toda vez que esos programas incluyan algunos de los aspectos de la regulación y la infraestructura financiera que estudiamos anteriormente. La lista de temas no pretende ser exhaustiva, sino una guía que pueda adaptarse a las necesidades específicas de cada proyecto bajo análisis. De esa forma, construimos una metodología con pasos relativamente simples que permitirán que el especialista, junto con el beneficiario, determine si hay lugar para la inclusión de aspectos de género en los proyectos. Ello puede hacerse a nivel de los objetivos (generales y/o específicos de los programas) y también a nivel de los indicadores de la matriz de resultados. En principio, esta metodología puede aplicarse toda vez que se trabaje con un programa de reforma de la regulación financiera y de la infraestructura financiera de los países, al estilo de los PBP que tradicionalmente realiza CMF. De la aplicación de esta metodología surgirá la conclusión de si es posible y deseable incorporar de manera explícita la cuestión de género en los programas bajo estudio. Si no lo es (cualquiera sea el motivo), valdrá la pena que –toda vez que ello sea posible– se deje constancia en los documentos de las operaciones de que en efecto se ha realizado dicho análisis metodológico, es decir: que la factibilidad de incorporar cuestiones de género se ha considerado. También se sugiere identificar una serie de operaciones que se puedan utilizar como casos líderes para introducir aspectos de género. Además, es importante darle visibilidad a la estrategia de género de la División de CMF.

Referencias

- Agénor, P. y O. Canuto. 2013. "Gender Equality and Economic Growth: A Framework for Policy Analysis." Publicado en VOX. Disponible en <http://www.voxeu.org/article/gender-equality-and-economic-growth-framework-policy-analysis>.
- Almodóvar-Reteguis N., K. Kushnir y T. Meilland. 2012. "Mapping the Legal Gender Gap in Using Property and Building Credit. Women, Business and the Law." Washington, D.C.: Banco Mundial y CFI.
- Amin M., Y. Bin-Humam y S. Iqbal. 2012. "Mapping the Legal Gender Gap in Accessing Business Environment Institutions. Women Bussines and the Law." Washington, D.C.: Banco Mundial y CFI.
- Atal, J. P., H. Ñopo y N. Winder. 2009. "New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America." Serie de documentos de trabajo del BID Núm. 109. Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial. s/f. The Global Financial Inclusion Database (The Global Findex). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2011. "General Principles for Credit Reporting. Consultative Report." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2012a. "Informe sobre el desarrollo mundial: igualdad de género y desarrollo". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2012b. "El desarrollo financiero en América Latina y el Caribe. El camino por delante". Washington, D.C.: Banco Mundial. (Equipo dirigido por A. de la Torre, A. Ize y S. Schmukler.)
- , 2013. "The Little Data Book on Gender." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial y CFI (Corporación Financiera Internacional). 2009. "Financial Infrastructure. Building Access through Transparent and Stable Financial Systems." Financial Infrastructure Policy and Research Series. Washington, D.C.: Banco Mundial y CFI.
- , 2012. "Women, Business and the Law. Removing Barriers for Economic Inclusion." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BCBS (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea). 2006. "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards." Basilea: BCBS.

- , 2010. “Microfinance Activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision.” Documento final. Basilea: BCBS.
- , 2011. “Basel III: A global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems.” Versión integral de junio de 2011. Basilea: BCBS.
- , 2012. “Core Principles for Effective Banking Supervision.” Basilea: BCBS.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2009. *Género y negocios. Casos exitosos en cuatro continentes*. Washington, D.C.: BID. (Ada Inés Piazzese, editora.)
- , 2010a. *Igualdad de género en el desarrollo: política operativa*. Washington, D.C.: BID.
- , 2010b. “Informe sobre el noveno aumento general de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo”. Washington, D.C.: BID.
- , 2011a. “Honduras: programa de fortalecimiento de la red de seguridad financiera y mejora de acceso al financiamiento”. HO-L1069. Propuesta de préstamo. Washington, D.C.: BID.
- , 2011b. “Trinidad & Tobago: Strengthening of the Financial Sector Supervisory and Regulatory Framework.” TT-L1024. Propuesta de préstamo. Washington, D.C.: BID.
- , 2013a. “BID triplica volumen de préstamos con resultados de género en dos años”. Comunicado de prensa del 9 de abril. Washington, D.C.: BID.
- , 2013b. “Promoviendo la igualdad de género para mejorar los resultados de desarrollo. Plan de Acción de Género 2011-2013”. Documento completo y resumen ejecutivo. Washington, D.C.: BID.
- , 2013c. “Panamá: fortalecimiento de la administración macrofinanciera y fiscal. PN-L1089. Propuesta de préstamo. Washington, D.C.: BID.
- BID, Banco Mundial y GTZ. 2010. “Mujeres empresarias: barreras y oportunidades en el sector privado formal en América Latina”. Washington, D.C.: BID, Banco Mundial y GTZ.
- Bester, H. et al. 2008. “Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines. The FIRST Initiative.” Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Bold C., D. Porteous y S. Rotman. 2012. "Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries". CGAP Focus Note Núm. 77. Washington, D.C.: CGAP.
- Bruhn, M. 2009. "Female-Owned Firms in Latin America. Characteristics, Performance, and Obstacles to Growth." Documento de trabajo WPS5122, Development Research Group, Finance and Private Sector Development Team. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Calmeadow, CAF (Corporación Andina de Fomento) y Fomin (Fondo Multilateral de Inversiones). 2012. *Centrales públicas de riesgo, burós de crédito y el sector microfinanciero en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Caruana, J. 2012. "Financial Inclusion: The Role of the Basel Process." Basilea: BPI.
- CFI (Corporación Financiera Internacional). 2012. "IFC's Women in Business Program." Washington, D.C.: CFI.
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poor). 2010. "*Financial Access 2010*. La inclusión financiera durante la crisis: Estado de situación". Washington, D.C.: CGAP.
- , 2012. "Financial Inclusion and Stability: What Does Research Show? CGAP Brief." Washington, D.C.: CGAP.
- Chien, J. 2012. "Designing Disclosure Regimes for Responsible Financial Inclusion." Washington, D.C.: CGAP.
- Christen, Lyman y Rosenberg. 2003. "Microfinance Consensus Guidelines: Guiding Principles on regulation and supervision of microfinance." Washington, D.C.: CGAP.
- Davel, G. 2013. "Regulatory Options to Curb Debt Stress." Focus Note Núm. 83. Washington, D.C.: CGAP.
- Delfiner M., C. Pailhé y S. Perón. 2006. "Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación". *Revista de Temas Financieros*, Superintendencia de Bancos y Seguros de Perú, Vol. III, Núm. I.
- Demirgüç-Kunt A. y L. Klapper. 2012a. "Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 6025. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2012b. "The Global Findex Database. New Data on Accounts and Payments." Notas sobre Findex, nota Núm. 1. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Demirguç-Kunt A., L. Klapper y D. Randall. 2012. “La base de datos de *Global Findex*. La inclusión financiera en América Latina y el Caribe.” Notas sobre Findex, nota Núm. 5. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Demirguç-Kunt, A., L. Klapper y D. Singer. 2013. “Financial Inclusion and Legal Discrimination against Women: Evidence from Developing Countries.” Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. WPS6416. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York, NY: Basic Books.
- Duryea, S. y E. Schargrodsky. 2008. “Financial Services for the Poor: Welfare, Savings and Consumption.” Buenos Aires: BID y Universidad Torcuato Di Tella.
- Eguíluz Zamora, A., M. I. Vásquez y A. Espino. 2012. “Comercio y género. Avances en el proceso de incorporación del enfoque de género en operaciones de comercio”. Nota técnica IDB-TN-464. Sector de Integración y Comercio del BID. Washington, D.C.: BID.
- Faz, X. 2013a. “A New Wave of E-Money in Latin America.” (Texto de blog.) Washington, D.C.: CGAP.
- , 2013b. “2Mexico’s Tiered KYC: An Update on Market Response.” (Texto de blog.) Washington, D.C.: CGAP.
- Faz, X. y T. Moser. 2013. “Advancing Financial Inclusion through Use of Market Archetypes.” CGAP Focus Note Núm. 86 (abril). Washington, D.C.: CGAP.
- Ferreira F., J. Messina, J. Rigolini, L. López-Calva, M. Lugo y R. Vakis. 2013. La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina. Banco Mundial.
- GAFI (Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales). 2013. “Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion.” París: GAFI.
- G-20 (Grupo de los Veinte). 2010. “Innovative Financial Inclusion. Principles and Report on Innovative Financial Inclusion. Access through Innovation Sub-Group of the G-20 Financial Inclusion Experts Group.”
- GPFI (Global Partnership for Financial Inclusion). 2011. “A White Paper Prepared by CGAP on Behalf of the G-20’s. Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor. Toward Proportionate Standards and Guidance.” Seúl: GPFI.
- , 2012. “The G-20 Basic Set of Financial Inclusion Indicators.” Seúl: GPFI.

- GPFI (Global Partnership for Financial Inclusion) y CFI. 2011. “Strengthening Access to Finance for Women-Owned SMEs in Developing Countries.” Seúl: GPFI.
- Grifoni, A. y F. Messy. 2012. “Current Status of National Strategies for Financial Education: A Comparative Analysis and Relevant Practices.” OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, Núm. 16. París: OCDE.
- H.M. Queen Máxima of the Netherlands. 2013. “UN Secretary-General’s Special Advocate for Inclusive Finance for Development. Address to the Plenary Meeting of the Financial Action Task Force. Strengthening Financial Integrity through Financial Inclusion.” Oslo, 20 de junio de 2013.
- Hooton, C. y C. Pietrobelli. 2012. “CMF in Review 2006-2011.” Documento de discusión Núm. IDB-DP-214. Washington, D.C.: BID.
- Hung, A., J. Yoong y E. Brown. 2012. “Empowering Women through Financial Awareness and Education.” OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, Núm. 14. París: OCDE.
- IADI (International Association of Deposit Insurers). 2013. “Financial Inclusion and Deposit Insurance.” Documento de investigación preparado por The Financial Inclusion and Innovation Subcommittee. Basilea: IADI.
- INFE (International Network on Financial Education). 2013a. “Addressing Women’s Needs for Financial Education.” París: OCDE.
- , 2013b. “Women and Financial Literacy: OECD/INFE Evidence, Survey and Policy Responses.” París: OCDE.
- International Financial Education Gateway. 2013. “Policy Guidance on Addressing Women’s and Girls’ Needs for Financial Awareness and Education.” París: OCDE.
- Isern, J. y L. de Koker. 2009. “AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity.” Focus Note Núm. 56. Washington, D.C.: CGAP.
- Mas, I. 2013. “Why is the Progress of Mobile Money so Gradual and Patchy?” (Texto de blog del 19 de junio.) Washington, D.C.: CGAP.
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 2009. *Ley modelo interamericana sobre garantías mobiliarias*. Washington, D.C.: OEA.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2005. “Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies.” París: OCDE.

- ONU Mujeres. 2011. *El progreso de las mujeres en el mundo: en busca de la justicia*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Pickens M., D. Porteous y S. Rotman. 2009. “Servicios bancarios para los pobres mediante los pagos de los gobiernos a particulares.” Focus Note Núm. 58. Washington, D.C.: CGAP.
- Sabarwal, S. y K. Terrell. 2009. “Access to Credit and Performance of Female Entrepreneurs in Latin America.” *Frontiers of Entrepreneurship Research*, Vol. 29: Iss. 18, Article 6.
- Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador. s/f. Normas generales para la aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Sección 1.4.1 (Cobertura de la calificación de los microcréditos) y Sección III (Constitución de provisiones). Quito: Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador.
- Superintendencia de Sociedades de Colombia. 2012. *Garantías mobiliarias*. Edición Núm. 3 (mayo-julio). Bogotá: Superintendencia de Sociedades de Colombia.
- Thorat, U. 2010. “Financial Regulation and Financial Inclusion: Working together or at Cross-purposes.” Tenth Annual International Seminar on Policy Challenges for the Financial Sector. Washington, D.C.: Federal Reserve System, FMI y Banco Mundial.
- UK Aid, GIZ y BMZ. 2012. “Promoting Women’s Financial Inclusion. A Toolkit.” Londres y East Kilbride: Department for International Development. Disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/213907/promoting-womens-financial-inclusion-toolkit.pdf.
- Valenzuela, M. E. 2004. *Microempresa en América Latina: nuevas oportunidades o callejón sin salida para las mujeres*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Mujer.
- WEF (Foro Económico Mundial). 2012. “The Global Gender Gap Report and The Global Gender Gap Index.” Ginebra: WEF.

Anexo 1

Ejemplos de indicadores de resultado

Sin enfoque de género	Con enfoque de género
Indicadores relacionados con el crédito	
Índice del crédito al sector privado como porcentaje del PIB.	Índice del crédito <i>a las pequeñas empresas de mujeres</i> en el sector privado como porcentaje del PIB.
Porcentaje de créditos otorgados al sector privado y que resultaron exitosos en todo el período de medición.	Porcentaje de créditos otorgados <i>a las empresas de mujeres</i> en sector privado y que resultaron exitosos en todo el período de medición. ^a
Porcentaje de créditos otorgados en cuyo caso la evaluación crediticia se basa en un análisis integral del riesgo de incumplimiento del deudor y no solo en la cobertura con garantías.	Porcentaje de créditos <i>otorgados a mujeres</i> en cuyo caso la evaluación crediticia se basa en un análisis integral del riesgo de incumplimiento del deudor y no solo en la cobertura con garantías.
-----	Porcentaje de las metodologías de <i>puntuación</i> utilizadas por los bancos que incluyen la variable género como factor determinante, reducido.
Porcentaje de créditos comerciales de monto pequeño y mediano que se clasifican como cartera de consumo.	Porcentaje de créditos comerciales <i>a empresas de mujeres</i> de monto pequeño y mediano que se clasifican como cartera de consumo.
Porcentaje de tomadores de préstamos que recibieron capacitación para la presentación de la información requerida por las entidades financieras.	Porcentaje de <i>mujeres</i> tomadoras de préstamos que recibieron capacitación para la presentación de la información requerida por las entidades financieras.
Cantidad de tipos de garantías reconocidas como mitigadoras de riesgo en la regulación de capitales mínimos, que cumplen con las condiciones de seguridad requeridas.	Cantidad de tipos de garantías reconocidas como mitigadoras de riesgo en la regulación de capitales mínimos, que cumplen con las condiciones de seguridad requeridas. ^b
Porcentaje de la cartera de microcréditos evaluados con reglas propias de otorgamiento, clasificación y previsionamiento.	Porcentaje de la cartera de microcréditos <i>a mujeres</i> evaluados con reglas propias de otorgamiento, clasificación y previsionamiento
Indicadores relacionados con los depósitos y pagos	
Porcentaje de depositantes de monto menor a un límite, que se evalúa con reglas KYC simplificadas.	Porcentaje de depositantes <i>mujeres</i> de monto menor a un límite, que se evalúa con reglas KYC simplificadas.
Cantidad de depositantes de bajos ingresos que poseen cuentas básicas.	Cantidad de depositantes <i>mujeres</i> de bajos ingresos que poseen cuentas básicas.
Porcentaje de beneficiarios de programas de transferencias gubernamentales que recibe los pagos en una cuenta bancaria.	Porcentaje de <i>beneficiarias mujeres</i> de programas de transferencias gubernamentales que recibe los pagos en una cuenta bancaria.
Cantidad de transacciones (de pago y depósito) realizadas en los agentes bancarios.	Cantidad de transacciones (de pago y depósito) realizadas <i>por mujeres</i> en los agentes bancarios.

Cantidad de transacciones (de pago y depósito) realizadas a través de un teléfono móvil.	Cantidad de transacciones (de pago y depósito) realizadas <i>por mujeres</i> a través de un teléfono móvil.
Indicadores relacionados con la infraestructura financiera	
Porcentaje de deudores del sistema financiero incluidos en la central de información crediticia.	Porcentaje <i>de deudoras mujeres</i> del sistema financiero incluidas en la central de información crediticia.
Porcentaje de microcréditos incluidos en la central de información crediticia.	Porcentaje de microcréditos <i>otorgados a mujeres</i> incluidos en la central de información crediticia.
-----	Porcentaje de las deudas por tarjeta de crédito atribuidas a un matrimonio para las cuales se identifica individualmente la deuda que corresponde a cada cónyuge.
-----	Porcentaje de las deudas atribuidas a un matrimonio para las cuales se identifica a ambos tomadores del crédito.
Cantidad de garantías mobiliarias inscritas en el registro de garantías.	Cantidad garantías mobiliarias inscritas <i>a nombre de una mujer</i> en el registro de garantías.
Porcentaje de préstamos otorgados avalados por garantías mobiliarias.	Porcentaje de préstamos otorgados avalados por garantías mobiliarias <i>registradas a nombre de una mujer</i> .
Cantidad de garantías mobiliarias admitidas por el marco regulatorio bancario con las seguridades correspondientes.	Cantidad de garantías mobiliarias admitidas por el marco regulatorio bancario con las seguridades correspondientes. ^c
Cantidad de personas capacitadas por programas de educación financiera.	Cantidad de <i>mujeres</i> capacitadas por programas de educación financiera.
Cantidad de personas de los quintiles de menores ingresos capacitadas por programas de educación financiera.	Cantidad de <i>mujeres de los quintiles de menores ingresos</i> , capacitadas por programas de educación financiera.
Cantidad de empresarios participantes de programas de educación financiera.	Cantidad de <i>mujeres microempresarias</i> participantes de programas de educación financiera.

^a En este ejemplo se incluye la aclaración “que resultaron exitosos” porque interesa que el resultado obtenido sea sólido, en términos de la cobrabilidad de los créditos otorgados.

^b Un mayor abanico de tipos de garantías admitidas y que cumplan con las condiciones de seguridad requeridas beneficiaría relativamente más a las mujeres que a los hombres, quienes tienden a ser dueños de la tierra y de los activos inmuebles más comúnmente aceptados.

^c En este caso, la existencia de un abanico amplio de tipos de garantías mobiliarias admitidas en el marco regulatorio beneficia proporcionalmente más a las mujeres, por ser estas dueñas de activos muebles en mayor porcentaje que activos inmuebles, por lo que el indicador se mantiene igual en ambos casos.

Anexo 2

Ejemplos de indicadores de producto

Sin enfoque de género	Con enfoque de género
Indicadores relacionados con el crédito	
Normas sobre otorgamiento crediticio de acuerdo con los estándares internacionales, aprobadas.	Normas sobre otorgamiento crediticio de acuerdo con los estándares internacionales, <i>que requieren un análisis integral del riesgo de incumplimiento del deudor y no se basan solo en el uso de garantías</i> , aprobadas.
-----	Normas que permiten que las metodologías de <i>puntuación</i> utilizadas por los bancos incluyan la variable género como factor determinante, derogadas.
Norma de gestión de riesgo crediticio basada en los estándares internacionales, implementada.	Norma de gestión de riesgo crediticio basada en los estándares internacionales, <i>que dice de manera explícita que los bancos no pueden basar sus decisiones crediticias en el género de los clientes</i> , implementada.
Regulación que permite clasificar como cartera de consumo a los créditos comerciales de monto pequeño, implementada.	Regulación que permite clasificar como cartera de consumo a los créditos comerciales de monto pequeño, implementada.
Capacitación para asistir a los tomadores de préstamos en la presentación de la información requerida por las entidades financieras, realizada.	Capacitación para asistir <i>a las mujeres</i> tomadoras de préstamos en la presentación de la información requerida por las entidades financieras, realizada.
Regulación que incluye una tipología amplia de garantías reconocidas como mitigadoras de riesgo en la regulación de capitales mínimos, que cumplen con las condiciones de seguridad requeridas, aprobada.	Regulación que incluye una tipología amplia de garantías reconocidas como mitigadoras de riesgo en la regulación de capitales mínimos, que cumplen con las condiciones de seguridad requeridas, aprobada.
Regulación específica para el otorgamiento, la clasificación y el provisionamiento de la cartera de microcréditos, implementada.	Regulación específica para el otorgamiento, la clasificación y el provisionamiento de la cartera de microcréditos, <i>que incluye las metodologías más utilizadas por las microempresarias mujeres</i> , implementada.

Indicadores relacionados con los depósitos y pagos	
Normas de KYC basadas en estándares internacionales, aprobadas.	Normas <i>simplificadas de KYC para los depositantes de bajo valor y bajo riesgo</i> , basadas en estándares internacionales, aprobadas.
Reglamentación de las cuentas básicas, implementada.	Reglamentación de las cuentas básicas, <i>con especificaciones que permitan incluir a las clientas femeninas</i> , implementada.
Regulación que permite realizar retiros y depósitos en agentes o corresponsales bancarios, con las seguridades correspondientes, implementada.	Regulación que permite realizar retiros y depósitos en agentes o corresponsales bancarios, <i>incluidos los negocios minoristas con una amplia clientela de mujeres</i> , ^a con las seguridades correspondientes, implementada.
Indicadores relacionados con la infraestructura financiera	
Normas que requieren la inclusión de información de microcréditos en la central de información crediticia, implementadas.	Normas que requieren la inclusión de información de microcréditos <i>segregada por género</i> , en la central de información crediticia, implementadas.
Normas que requieren la correcta identificación de los deudores de tarjeta de crédito en la información de la central crediticia, implementadas.	Normas que requieren la correcta identificación de la información <i>de ambos cónyuges en la central de información crediticia, cuando se trata de tarjetas de crédito otorgadas a los miembros de un matrimonio</i> , implementadas.
-----	Normas que requieren que <i>en las deudas atribuidas a un matrimonio, se identifique a ambos tomadores del crédito en la central de información</i> , implementadas.
Normas que implementan un registro de garantías mobiliarias, aprobadas.	Normas que implementan un registro de garantías mobiliarias <i>en el que la información se desagrega por género</i> , aprobadas.
Regulaciones que contienen un abanico amplio de garantías admitidas, con las seguridades correspondientes, aprobadas.	Regulaciones que contienen un abanico amplio de <i>garantías mobiliarias admitidas</i> , con las seguridades correspondientes, aprobadas.
Programas de educación financiera para la población adulta, implementados.	Programas de educación financiera <i>con contenidos específicos para las mujeres adultas</i> , implementados.
Programas de educación financiera para la población adulta de los quintiles de menores ingresos, implementados.	Programas de educación financiera <i>diseñados específicamente para mujeres de los quintiles de menores ingresos</i> , implementados.
Programas de educación financiera para empresarios, implementados.	Programas de educación financiera <i>para las mujeres microempresarias</i> , implementados.

^a En cada país se podría especificar el tipo de negocio minorista comprendido, de acuerdo con su realidad; aquí se cita un concepto general.