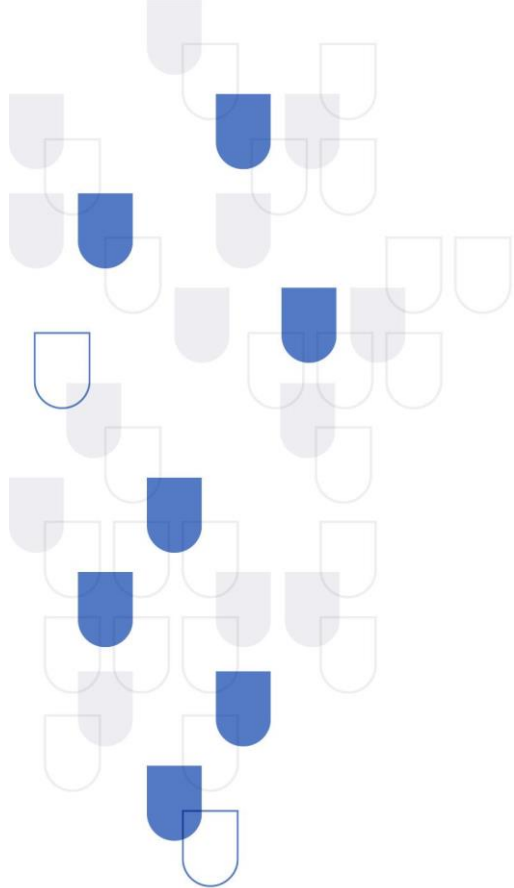




Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Análisis del abordaje e impacto de la economía informal en los procesos de evaluación mutua del GAFILAT y elementos o factores que los evaluadores podrían considerar para comprender el alcance de este fenómeno

Agosto 2020





El GAFILAT agradece la asistencia técnica brindada por la Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), para la elaboración del presente contó además con el apoyo de María Dolores González Sepúlveda. El contenido de esta publicación es completa responsabilidad del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

Copyright © GAFILAT. Reservados todos los derechos, queda prohibida la reproducción o la traducción de esta publicación sin permiso previo por escrito. Las solicitudes de permiso de reproducción o de traducción de cualquier parte o de la totalidad de esta publicación deben dirigirse a la siguiente dirección: Florida 939 - 10º A - C1005AAS - Buenos Aires, Argentina – Teléfono (+54-11) 5252-9292; correo electrónico: contacto@gafilat.org.





ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
Objetivo y alcance del estudio	5
Definición de informalidad	5
GLOSARIO/ACRÓNIMOS.....	7
RESUMEN EJECUTIVO.....	8
I. ECONOMÍA INFORMAL Y POLITICAS DE INCLUSIÓN FINANCIERA.....	11
1.1 Descripción de la información analizada	11
1.2 Medición de la informalidad en los países y políticas para fomentar su disminución	12
1.2.1 Medición de la informalidad.....	12
1.2.2 Políticas para fomentar la disminución de la informalidad.....	18
1.3 La inclusión financiera y políticas para disminuir el uso de efectivo	23
1.4 La informalidad en el sector financiero y APNFD	30
II. ABORDAJE DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN LAS EVALUACIONES NACIONALES DE RIESGO Y EN LOS PROCESOS DE EVALUACIONES MUTUAS.....	36
2.1 La economía informal en las evaluaciones nacionales de riesgo de los países.....	36
2.2 La economía informal en los informes de evaluación mutua de los países	40
2.2.1 Análisis de los IEM de la tercera ronda de evaluaciones.....	41
2.2.2 Análisis de los IEM de la Cuarta ronda de evaluaciones.	43
2.2.3 Análisis de los Informes de Seguimiento de los países miembros de GAFILAT.....	51
2.2.4 Principales hallazgos de los IEM de Sri Lanka y Tailandia	53
III. RESULTADOS Y CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS	58
3.1 Elementos o factores relacionados con la economía informal	58
3.2 Efectos de la economía informal en la evaluación de efectividad.....	59
3.3 Efectos de la economía informal en la evaluación del cumplimiento técnico	64
ANEXO I	71
Medidas a considerar para abordar las debilidades causadas por la informalidad	71





ANEXO II.....	73
Cuestionario enviado a los países miembros de GAFILAT	73
ANEXO III.....	77
Cuestionario – Llamada con países GAFILAT	77
BIBLIOGRAFIA.....	82





INTRODUCCIÓN

1. El fenómeno del lavado de activos y financiamiento al terrorismo (LA/FT) ejerce un efecto negativo para los países que lo padecen, incidiendo tanto en la estabilidad de los sistemas políticos como en el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, afectando la seguridad pública, la integridad y solidez del sistema financiero, así como el desarrollo económico de los países. Estos delitos pueden representar consecuencias nocivas para la implementación de los sistemas impositivos, la capacidad de prevención y persecución de las actividades criminales, además del normal ejercicio de la administración de justicia y, en general, para la propia institucionalidad y pervivencia de los Estados.
2. Por su parte, el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) en su rol de organismo regional creado con el objeto de combatir el LA/FT y el financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva, cuenta con cinco grupos de trabajo, entre los cuales se encuentra el Grupo de Trabajo de Análisis de Riesgos e Inclusión Financiera (GTARIF), el cual está conformado por dos subgrupos:
 - (i) Subgrupo de análisis de riesgos, y
 - (ii) Subgrupo de inclusión financiera,
3. Este último es el que se encarga de realizar estudios y proyectos relacionados con la intersección entre las políticas de inclusión financiera y las políticas de prevención del LA/FT. Asimismo, da a conocer a los miembros del GAFILAT los beneficios en materia de inclusión financiera, derivados de la aplicación del análisis basado en riesgo en la regulación y supervisión en materia de prevención del LA/FT.
4. Con lo cual, a tono con el mandato del GTARIF, los países miembros del GAFILAT han mostrado interés respecto de la economía informal como un elemento importante de materialidad considerado en los procesos de evaluación mutua, lo que también se interrelaciona con otros elementos contextuales como la exclusión financiera.
5. Por ello, se consideró relevante contar con un análisis que permita a los países miembros conocer el abordaje e impacto de la economía informal en los procesos de evaluación mutua, lo que les brindará la posibilidad de implementar medidas para mitigar los riesgos asociados al tema. de igual manera, permitirá identificar elementos o factores que los evaluadores podrían considerar para comprender el alcance de este fenómeno y su posible relación con la efectividad de los sistemas de ALA/CFT.





6. En ese sentido, se desarrolló el presente informe con la asistencia técnica de la Cooperación Alemana implementada por GIZ a través del Programa Global “Lucha contra flujos financieros ilícitos”.

Objetivo y alcance del estudio

7. El objetivo del presente proyecto es desarrollar un informe que contenga el análisis del abordaje e impacto de la economía informal en los procesos de evaluación mutua de los países miembros del GAFILAT¹, que describa elementos o factores que los evaluadores podrían considerar para comprender el alcance de este fenómeno dentro de los distintos sistemas ALA/CFT conforme al riesgo y contexto de los países.

8. Es importante destacar que esta consultoría no pretende hacer estimaciones de la informalidad en los países miembros de GAFILAT. Sin embargo, los países proporcionaron estimaciones de informalidad que permiten contar con una idea general del escenario de la región.

Definición de informalidad²

9. Con base en la definición establecida por Hernando de Soto en 1989, la informalidad es el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera del marco legal y regulatorio.

10. Por otro lado, Schneider y Enste, establecen el término de economía oculta, o economía subterránea, informal o paralela, la cual comprende actividades ilícitas y lícitas, así como ingresos no declarados procedentes de la producción de bienes y servicios lícitos, transacciones monetarias y trueques.

11. Ahora bien, tomando en cuenta las definiciones anteriores, así como del análisis hecho de la información consultada, se considera que la informalidad es un fenómeno que va en aumento en todas las economías (desarrolladas y en vías de desarrollo) y es claro que es un fenómeno complejo y que abarca un número grande de conductas, entre las cuales existe heterogeneidad. No es claro si la informalidad es una elección de las personas o es el resultado de una necesidad,

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

² Se utilizan algunas definiciones del documento GAFILAT 19 II GTARIF 2 – Avances del Proyecto sobre Economía Informal y prevención del LA/FT.





a veces la informalidad es una decisión voluntaria, pero en otras ocasiones simplemente estas personas son excluidas de la economía formal.

12. En el caso de la informalidad en la producción, ésta puede ser debido a una decisión de microempresas que deciden permanecer en la informalidad dado que no tienen incentivos para crecer o simplemente por la existencia de barreras de entrada a la formalidad (las cuales pueden ser de índole legal, financiera, culturales). Otras empresas de mayor tamaño deciden permanecer en la informalidad debido a que la formalidad representa para ellas un gran costo, tanto monetario, como en tiempo y esfuerzo que implica actividades que van desde obtener un registro (en muchas ocasiones, un proceso complicado debido a la burocracia existente y a los costos monetarios para la obtención de dichos registros), hasta el pago de impuestos y de seguridad social para sus empleados; lo cual resulta en una evaluación, en donde los beneficios que obtienen de la formalización son identificados como menores a los costos en los que deben incurrir.

13. Por el lado de la informalidad en el mercado laboral la decisión puede ser voluntaria, en la que la persona decide dejar un trabajo formal para convertirse en su propio jefe, disfrutar de más tiempo para utilizarlo de manera más flexible y así evitar el pago de impuestos, entre otras razones.

14. Por otro lado, se puede identificar que una persona es excluida de la formalidad siendo una posible causa que el empleador no cuenta con suficiente capital humano o porque las condiciones que ofrecen son informales debido a ciertas exigencias en la legislación laboral que incrementan los costos y pueden llegar desincentivar la formalidad, por ejemplo, pagos de pensiones y seguridad social, leyes de despidos poco flexibles, etcétera.

15. En ese sentido, se pueden presentar dos tipos de empleos informales: por un lado, el empleo informal de autoempleo, y por otro, el empleo informal remunerado. En el caso del autoempleo, este puede deberse a que:

- i. los empleadores son empresas informales y el empleado no recibe remuneración
- ii. los trabajadores decidan trabajar por cuenta propia en empresas informales
- iii. los empleados son personas que trabajan como una contribución familiar en empresas formales o informales, por lo que no se recibe remuneración
- iv. trabajadores en estructuras cooperativas informales sin remuneración; y como una única medida para lograr la subsistencia.

16. Cuando se habla de empleo informal remunerado, se refiere a situaciones donde los empleados son contratados sin pagos de contribución de protección social y esto puede ser en empresas formales e informales, puede referirse también a empleados contratados en empresas





informales en jornadas completas o por hora o de manera eventual. Otro ejemplo de empleo informal remunerado es el pago al servicio doméstico.

GLOSARIO/ACRÓNIMOS

AFI	Alliance for Financial Inclusion
ALA/CFT	Antilavado de Activos / Contra el Financiamiento del Terrorismo (usado también para Combate del Financiamiento del Terrorismo)
APNFD	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
DDC	Debida Diligencia del Cliente
EBR	Enfoque Basado en Riesgo
ENR	Evaluación Nacional de Riesgos
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
GIZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
GTARIF	Grupo de Trabajo de Análisis de Riesgos e Inclusión Financiera
IEM	Informe de Evaluación Mutua
IF	Institución Financiera
LA/FT	Lavado de Activos/ Financiamiento del Terrorismo
MIPyMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MlyPES	Micro y Pequeñas Empresas
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OSFL	Organización Sin Fines de Lucro
PIB	Producto Interno Bruto





PSAV	Proveedores de Servicios de Activos Virtuales
STDV	Servicio(s) de Transferencia de Dinero o de Valores
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

RESUMEN EJECUTIVO

1. Las estimaciones de informalidad de la economía en los países miembros del GAFILAT en proporción al producto interno bruto (PIB) oscilan entre 17.2% y 78.21%, y particularmente, el empleo informal se observa entre el 24.6% y 76.06%, lo que pone en evidencia que la economía informal resulta ser un fenómeno relevante para la mayoría de los países de la región.
2. Adicionalmente, se logró determinar que el 75% de los países que participaron en la elaboración de este informe cuentan con algún tipo de política pública para reducir la informalidad en la producción o en el empleo, de las cuales más de la mitad incluyen incentivos fiscales, políticas enfocadas en la formalización de las Micro y Pequeñas Empresas (MlyPES) y emprendedores, reducción los costos y/o simplificación de los trámites asociados a la constitución de empresas y la promoción al acceso a créditos y financiamiento para el desarrollo de su actividad.
3. Por otra parte, considerando el contexto actual de la pandemia Covid-19, es importante destacar que más del 90% de los países materia de este análisis cuentan con alguna medida relacionada con la crisis provocada por la pandemia, ya sea financiera y/o vinculada directamente al cumplimiento del Sistema Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento al Terrorismo (ALA/CFT), lo cual indica claramente el esfuerzo de los países de la región para evitar los efectos negativos provocados por la pandemia en ambos aspectos. Asimismo, debido a la falta de empleo provocada por la crisis sanitaria en el mundo, la mayoría de los países de la región experimentaron un repunte en el grado de informalidad de sus economías.
4. En el contexto de la economía informal, la inclusión financiera y el uso de efectivo son aspectos que se encuentran intrínsecamente relacionados. Una economía basada en el efectivo y la falta de inclusión financiera son factores que podrían generar dificultades en las labores de prevención y combate al LA/FT. De conformidad a la información obtenida para este análisis, se identificó que:
 - El 44% de los países dieron a conocer que el impacto de la falta de inclusión financiera en sus países es alto.





- En el 56% de los países miembros del GAFILAT, más del 50% de su población adulta no tiene una cuenta bancaria (según la base de datos Global Findex 2017).
- El 75% de los países consideran que el uso de efectivo en sus economías es alto.

5. En ese sentido, el 83.4% de los países de los que se tiene respuesta cuentan con acciones encaminadas al desarrollo de políticas nacionales para la inclusión financiera. Más del 90% de los países han incluido la prestación de servicios financieros móviles y/o de dinero electrónico por medio de plataformas digitales, denotando que la tecnología está jugando un papel importante en las políticas de inclusión financiera en la región.

6. Otras políticas comunes entre los países que coadyuvan a la promoción de la inclusión financiera consisten en: (i) programas de educación financiera, (ii) creación de productos financieros simplificados, (iii) facilitar el acceso al crédito y financiamiento formal para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMES) y (iv) el uso de agentes o corresponsales bancarios.

7. A pesar de los importantes avances que los miembros se encuentran desarrollando, aún se advierten limitaciones. La mayoría de los países analizados coinciden en 2 factores que no les ha permitido la reducción del uso del efectivo y el aumento de la inclusión financiera en sus economías:

- La falta de educación financiera, así como el factor cultural respecto de costumbres del uso, manejo y atesoramiento del efectivo.
- La falta de acceso a los servicios y/o altos requisitos administrativos.

8. Por lo anterior, se considera importante que los países continúen buscando otras formas para abordar estos factores en sus políticas de inclusión financiera a fin de abordar las limitaciones planteadas.

9. Este informe también hace referencia a la existencia de actores informales dentro del sector financiero y en las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD), que además de formar parte de la economía informal, podrían representar una vulnerabilidad para el sistema ALA/CFT por encontrarse fuera del alcance de regulación y supervisión. Es por ello que, entre otros aspectos, es importante que los países identifiquen, evalúen y mitiguen los riesgos de LA/FT y que cuenten con controles para identificar y sancionar a aquellas entidades o actividades que estén operando sin autorización o licencia, esto en línea con las Recomendaciones del GAFI.

10. La mayoría de los países han identificado cierto grado de informalidad en el sector financiero y las APNFD, por lo que se podría concluir que es un riesgo generalizado en la mayor parte de la región. Los sectores financieros en los que se tiene mayor incidencia son cambio de





divisas y los préstamos o créditos, y para las APNFD, el de construcción³ e inmuebles y la compraventa de joyas, metales y piedras preciosas.

11. A nivel de percepción, los países entrevistados indicaron que el impacto de la informalidad en los sectores antes mencionados es medio o bajo. Sin embargo, se debe continuar monitoreando este fenómeno y procurar llevar a cabo medidas enfocadas en el riesgo para mitigar dicho impacto.

12. Por otro lado, se realizó un análisis en función de las Evaluaciones Nacionales de Riesgos (ENR), y se observó que el 100% de los países de los que se tuvo respuesta, consideraron de alguna forma la economía informal en sus ENR, de los cuales el 83.3% la consideraron como una vulnerabilidad estructural.

13. En cuanto a los Informes de Evaluación Mutua (IEM) de los países miembros de GAFILAT y los informes de seguimiento, éstos hacen referencia al fenómeno de la informalidad con relación al sistema ALA/CFT en los apartados relacionados a riesgo y contexto, descripción del sector financiero y APNFD, supervisión, registros, así como en recomendaciones y acciones prioritarias.

14. Este análisis ha denotado la importancia de incluir datos asociados a la informalidad de la economía en el proceso de evaluación de un país. Particularmente información estadística de informalidad tanto en la producción como en el empleo, datos estimados de la informalidad en las actividades financieras y APNFD, madurez y la sofisticación del régimen de regulación y supervisión en el país. Asimismo, se pueden incluir datos de exclusión financiera, estadísticas sobre el uso de efectivo y resultados de programas para reducir el uso de efectivo, así como las políticas para incrementar la inclusión financiera, datos estadísticos de estructura de la población, medición de la pobreza, índices de marginación o bienestar y otros que apoyen al conocimiento de la informalidad en el contexto de cada país y que coadyuven al equipo evaluador para un mejor entendimiento de la realidad económica del país a evaluar.

15. La información descrita anteriormente debe ser incluida en el apartado de materialidad que forma parte del riesgo y contexto del país a evaluar. De igual forma se puede utilizar para el análisis de los resultados como el Resultado Inmediato 1 y 5, así como para determinar la importancia de los sectores financiero, APNFD y los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) a tono con los Resultados Inmediatos 3 y 4.

³El sector construcción no forma parte de las APNFD definidas por el GAFI. Sin embargo, algunos países han identificado cierto nivel de riesgo en dicho sector.





16. Finalmente, como parte del análisis realizado, este estudio aborda y propone ciertas acciones que los evaluadores podrían considerar para comprender el alcance del fenómeno de la informalidad, procurando mantener el equilibrio necesario entre las medidas ALA/CFT y las políticas de inclusión financiera (Anexo I).

I. ECONOMÍA INFORMAL Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN FINANCIERA

1.1 Descripción de la información analizada

1. El presente informe tiene como base para el análisis realizado, la siguiente información:

- i. Los IEM de los países miembros del GAFILAT y los informes de seguimiento (que incluye el reporte de avances y recalificaciones). Además, se revisaron otros IEM de países⁴ de otras regiones que pudieran tener características de informalidad similares a las de la región de Centro y Sudamérica. A continuación, se muestra una tabla con la información disponible al respecto:

País	IEM	Ronda	Informes de seguimiento*
Argentina	2010	3 ^{era}	
Bolivia	2011	3 ^{era}	
Brasil	2010	3 ^{era}	x
Chile	2010	3 ^{era}	x
Colombia	2018	4 ^a	x
Costa Rica	2015	4 ^a	x
Cuba	2015	4 ^a	x
Ecuador	2011	3 ^{era}	x
Guatemala	2016	4 ^a	x
Honduras	2016	4 ^a	x
México	2018	4 ^a	
Nicaragua	2017	4 ^a	x
Panamá	2018	4 ^a	x
Paraguay	2008	3 ^{era}	x
Perú	2019	4 ^a	x
República Dominicana	2018	4 ^a	x
Uruguay	2019	4 ^a	

* Se marcó con una "x" los informes de seguimiento que fueron revisados para el análisis.

⁴ Siri Lanka y Tailandia





- ii. Información obtenida a través de un cuestionario enviado a los países miembros de GAFILAT (ver Anexo II). Para el presente informe, se contó con la participación de 13 países⁵ que corresponde al 76% de los países que integran el GAFILAT.
- iii. Información recabada a través de video llamadas con los contactos designados por cada país. El formato de los temas a tratar en la llamada puede ser consultado en el Anexo III de este documento. Para el presente informe, se contó con la participación de 12 países⁶.
- iv. Documentos del GAFI sobre la metodología de las Evaluaciones en la cuarta ronda de revisión a los países y de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, entre otros.

1.2 Medición de la informalidad en los países y políticas para fomentar su disminución

1.2.1 Medición de la informalidad.

1. El cálculo del PIB de los países incluye los datos formales de la economía. Con lo cual, un negocio que no entrega facturas y no paga impuestos, así como las personas que son contratadas en negocios informales, sin registros de seguridad social y otras prestaciones sociales, quedan totalmente fuera de dicho cálculo. La informalidad por definición no es medible, ya que por su naturaleza no se cuenta con datos concretos. Sin embargo, existen diferentes métodos de estimación de la informalidad, tal como los lineamientos internacionales del Sistema de Cuentas Nacionales, 2008 (SCN) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁷.

2. Estos lineamientos del SCN 2008 están descritos en el *Manual de Medición de la Informalidad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*⁸ 2013 y en el *Manual sobre la Medición de la Economía No Observada* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y en el que participaron el FMI, la OIT, el Comité Interestatal Estadístico de la Comunidad de Estados Independientes, el Instituto Nacional de Estadísticas (ISTAT) entre otros organismos estadísticos⁹. Como lo sugiere la OIT, la medición considera dentro de la economía

⁵ Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁶ Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁷ El Sistema de Cuentas Nacionales, 2008 (SCN 2008) es un marco estadístico que proporciona un conjunto completo, coherente y flexible de cuentas macroeconómicas para la formulación de políticas, el análisis y la investigación. <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>

⁸ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_222986.pdf

⁹ https://read.oecd-ilibrary.org/economics/manual-sobre-la-medicion-de-la-economia-no-observada_9789264062269-es#page1





informal no sólo al sector informal o unidades económicas constituidas por micronegocios que no cuentan con los registros legales básicos para operar, sino también “otras modalidades de la informalidad”, es decir, la agricultura (incluida la de subsistencia), el servicio doméstico remunerado de los hogares, así como todas las variedades de trabajo que aunque ligado a unidades económicas registradas o formales, desempeñan su labor bajo condiciones de desprotección laboral, es decir, el empleo informal.

3. La metodología propuesta hace énfasis en varios aspectos de la informalidad, diferenciando claramente la informalidad en la producción de la informalidad en el trabajo. En términos de la informalidad en la producción, el objetivo es la medición del valor agregado bruto de la economía informal para conocer tanto su comportamiento, como su contribución al PIB del país. En los países en vías de desarrollo, normalmente la participación de la informalidad abarca entre un 25% al 30 % del PIB.

2. Desde el punto de vista de la ocupación, el concepto de informalidad comprende distintas modalidades que van desde el típico micronegocio urbano no registrado ante la autoridad tributaria (sector informal) hasta formas de trabajo utilizadas por unidades económicas formales que no les dan acceso a la seguridad social (otras modalidades de la informalidad). El fenómeno de la informalidad que conjuntamente acordaron la OIT y el Grupo de Delhi es el punto de partida para transitar de la ocupación informal a la medición de la economía informal.

3. Normalmente esta metodología la utilizan los países y la elaboran las áreas encargadas de las Estadísticas Nacionales, es decir, las instituciones gubernamentales encargadas de la Contabilidad Nacional y otras estadísticas de la Nación.

4. Los siguientes cuadros muestran la segmentación del PIB y de la ocupación laboral para identificar las diferentes medidas que son necesarias para poder identificar qué parte de la informalidad está más relacionada a operaciones de LA/FT.





PIB		
Economía Formal (%)	Economía Informal (%)	
	Sector Informal ¹⁰ (%)	Otras modalidades de la Informalidad ¹¹ (%)

Ocupación Laboral		
Ocupación Formal (%)	Ocupación Informal (%)	
	Sector Informal (%)	Otras modalidades de la Informalidad (%)

5. La necesidad de estimar el tamaño de la informalidad en cada país es importante. Sin embargo, para fines de este proyecto, no se consideró qué tipo de estimación realiza cada país y con qué metodología se obtienen los datos, ya que no se intenta hacer una comparación entre los países miembros del GAFILAT, sino solamente tener una dimensión del fenómeno.

6. Dado lo anterior, se solicitó a los países miembros del GAFILAT proporcionar información respecto de la medición de la economía informal en sus países, así como datos segmentados por sector, en caso de contar con ellos. A continuación, se muestran los resultados obtenidos:

¹⁰ La Cuenta de Producción del Sector Informal está compuesta por tres elementos: la Producción que se registra como recurso, y por el lado de los usos el Consumo Intermedio (corresponde al valor de los bienes y servicios utilizados como insumos para la producción de las unidades económicas pertenecientes al Sector Informal) y el Valor Agregado (es el saldo contable de la Cuenta de Producción de dicho sector. Mide el valor añadido a los bienes o servicios en el proceso productivo), por lo que estos elementos definen el proceso de producción de las unidades económicas pertenecientes al Sector Informal.

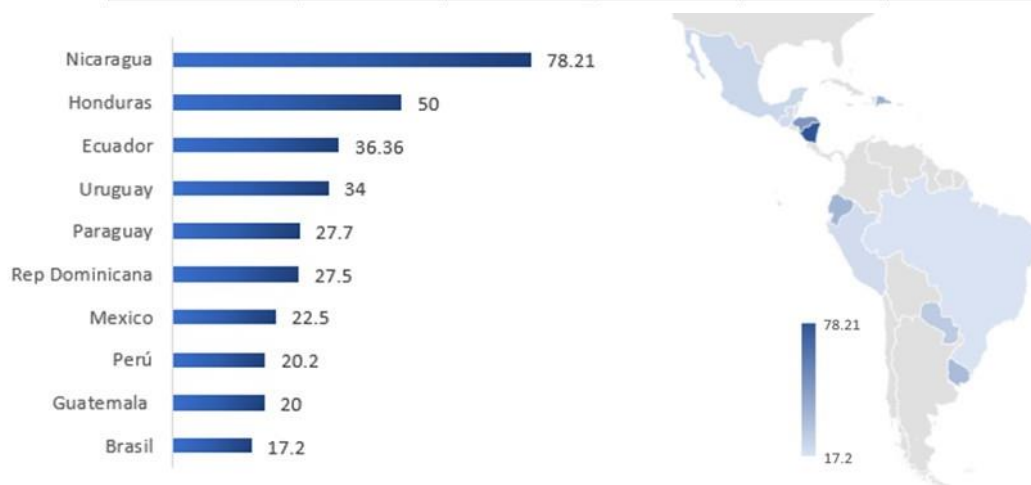
¹¹ Para conocer la producción total de la economía informal es necesario agregar la producción de "otras modalidades de la informalidad" es decir, la cuenta de generación del ingreso y los puestos de trabajo remunerados y no remunerados de:

- El trabajo en actividades formales que no cuenta con el amparo del marco legal e institucional (seguridad social, prestaciones sociales, otros registros)
- El trabajo en actividades agropecuarias que no cuenta con el amparo del marco legal e institucional (seguridad social, prestaciones sociales, otros registros)
- El trabajo doméstico remunerado en los hogares que no cuenta con el amparo del marco legal e institucional (seguridad social, prestaciones sociales, otros registros)
- El trabajo de autoconsumo del sector agropecuario.



7. De conformidad con la información brindada por los países sobre los últimos tres años disponibles, tanto de la informalidad en la producción como en el empleo, se pudo observar que la mayoría de los países utilizan más la tasa de informalidad laboral que el cálculo de la producción de la economía informal respecto al PIB, ya que del primero se obtuvieron 12 respuestas y del segundo sólo 9 con cifras exactas, mientras que 1 país dio un rango estimado de forma general.

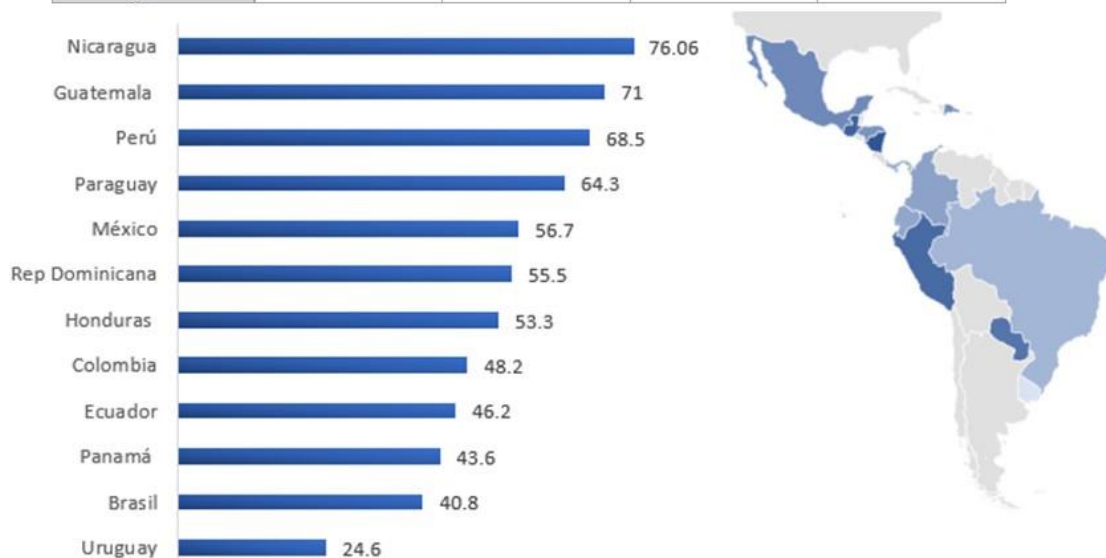
Tabla 1. Proporción economía informal / PIB (%)					
País	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil			16.8	17.2	17.3
Perú		20.1	20.2	20.2	
Rep Dominicana	27.7	27.5			
Paraguay		28.2	28.2	27.7	
Guatemala	20.00	21.00	21.00	20.00	
Mexico		22.60	22.60	22.50	
Uruguay	ENTRE 25 Y 34				
Ecuador	33.66	32.51	34.33	36.36	
Honduras	62.00	56.00			50.00
Nicaragua		73.46	73.34	78.21	



* Para la gráfica y mapa se utilizó como base las cifras de 2018, para República Dominicana la cifra de 2016, para Honduras la cifra de 2019 y para Uruguay se consideró el 34%

Tabla 2. Tasa de informalidad laboral (%)

País	2016	2017	2018	2019
Uruguay		24.7	24.6	24.8
Brasil		40.2	40.8	41.1
Panamá	40	40.8	43.6	44.9
Ecuador	43.7	44.1	46.2	
Colombia		48.4	48.2	47.3
Honduras		53.9	53.3	51.9
Rep Dominicana		55.4	55.5	52.2
México	57.6	57	56.7	
Paraguay		65.2	64.3	63.7
Perú	68.5	68.6	68.5	
Guatemala	68	70	71	
Nicaragua	70.48	70.71	76.06	



* Para la gráfica y mapa se utilizó como base las cifras de 2018

8. Aunado a lo anterior, se tomaron en cuenta dos estudios internacionales sobre economía informal: el primero es publicado por el FMI, denominado *"Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?"*¹², el cual está enfocado en medir el tamaño de la economía "sumergida"¹³ respecto al PIB de cada país. El segundo es una base de datos elaborada

¹² <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>

¹³ Ver término de economía oculta o economía subterránea en el apartado de "Definición de informalidad"



por la OIT sobre el porcentaje del empleo informal fuera del sector de agricultura¹⁴. Según dichos estudios, a continuación, se muestra el tamaño de la economía informal para los países miembros del GAFILAT¹⁵:



9. Como se puede advertir, 10 de los 15 países observados tienen un porcentaje de economía sumergida mayor al promedio de los 158 países observados en 2015 (27.78%).



¹⁴ <https://www.indexmundi.com/api/v2/Account/Login?ReturnUrl=%2ffacts%2falbania%2fSL.ISV.IFRM.ZS.csv>

¹⁵ Cuba no está incluido en ninguno de ambos estudios y Panamá no está incluido en el estudio publicado por el FMI.





10. Asimismo, como se muestra en el gráfico de arriba, 12 de los 16 países analizados, tienen más del 40% de empleo informal fuera del sector de agricultura.

Conclusiones de la sección 1.2.1 Medición de la informalidad.

- La economía informal en la producción medida como el porcentaje de la producción informal respecto al total de la producción entre los países miembros del GAFILAT, muestra un rango muy grande toda vez que, de acuerdo con la información enviada por los países, la informalidad oscila entre 17.2% y 78.21% del PIB.
- Según la estimación realizada por el FMI, existe un rango entre el 13.16% y 46.88%, en donde 10 de los 15 países observados tienen un porcentaje de economía sumergida mayor al promedio de los 158 países observados en 2015 (27.78%).
- En la estimación del empleo informal en la región se encontró que 12 de los 16 países analizados tienen más del 40% de empleo informal fuera del sector de agricultura.
- En consecuencia, todo lo antes expuesto pone en evidencia que la economía informal resulta ser un reto importante para la mayoría de los países de la región.

1.2.2 Políticas para fomentar la disminución de la informalidad.

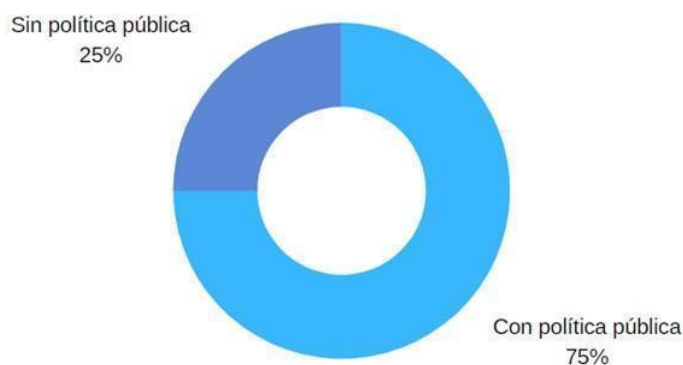
11. La definición de políticas públicas para reducir la informalidad en la producción o en el empleo es un mecanismo utilizado por los países para enfrentar este tipo de desafíos. En ese sentido, como se muestra en la Gráfica 3, el 75%¹⁶ de los países indicaron contar con políticas que coadyuvan a la reducción de los índices de informalidad en sus economías.

¹⁶ Se recibieron 12 respuestas en total.





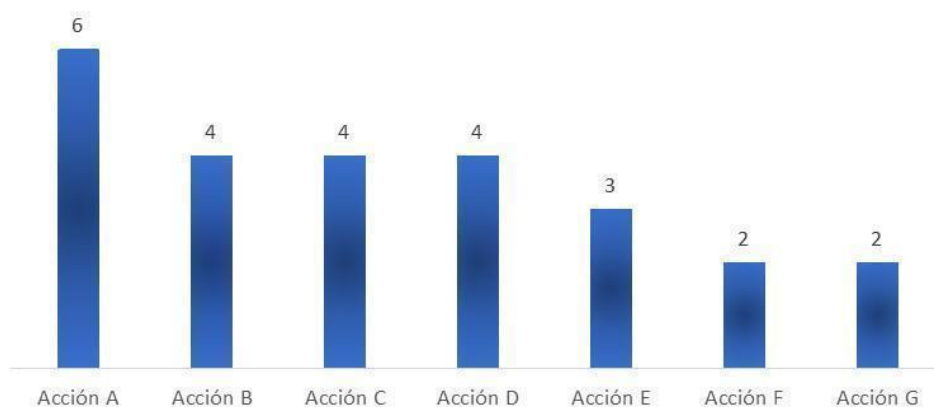
Gráfica 3. Porcentaje de países con política pública para reducir la informalidad



12. Las principales acciones en concreto que se están llevando a cabo, son las siguientes:
- A. Ofrecimiento de incentivos fiscales.
 - B. Incentivar la formalización de las micro y pequeñas empresas, así como de emprendedores.
 - C. Reducir los costos y/o simplificación de los trámites asociados a la constitución de empresas.
 - D. Promover el acceso a créditos y financiamiento para el desarrollo de su actividad.
 - E. Fomento a la generación de empleos formales.
 - F. Promover la incorporación a la seguridad social y sus beneficios.
 - G. Brindar apoyos técnicos y de capacitación.

13. La frecuencia de las respuestas de los países analizados respecto de cada tipo de acción se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 4. Frecuencia de cada tipo de acción para reducir la informalidad





14. En el contexto global actual, el Covid-19 ha impactado en las economías mundiales, lo que posiblemente ha conllevado al incremento de la informalidad. En este sentido, se pidió a los países indicar qué medidas se están tomando para mitigar los riesgos asociados al LA/FT desde la perspectiva de la informalidad.

15. En virtud de ello, se determinó que el 58%¹⁷ de los países del GAFILAT cuentan con medidas enfocadas a mitigar la crisis provocada por el Covid-19. Algunas de las acciones más comunes entre los diferentes países son las siguientes:

- Acciones dirigidas al sistema ALA/CFT
 - A. Emitir comunicados a los sujetos obligados (SO) respecto de los riesgos emergentes asociados con el Covid-19 identificados por organismos internacionales como el GAFI y el GAFILAT, tales como el aprovechamiento de la pandemia mundial por parte de algunos grupos delictivos para el incremento de varias actividades delictivas, entre ellas el reclutamiento de personas como apoyo para la ejecución de sus actividades criminales a fin de generar recursos susceptibles a ser lavados, derivado de las necesidades económicas de la población y la falta de empleo formal e informal, producto de la inactividad económica generada por la crisis sanitaria.
 - B. Identificación de nuevas tendencias y riesgos para el LA/FT generados por el Covid-19 como el incremento de los fraudes, delito cibernético, cambios en el comportamiento financiero, mala dirección de los fondos del gobierno o asistencia financiera internacional y mayores riesgos de corrupción, volatilidad del sector financiero, etc. Lo anterior, con base en la comunicación constante entre UIF y SO.
 - C. Exhortar a los SO a desarrollar un programa de contingencia que cumpla con los requisitos ALA/CFT
- Acciones dirigidas al orden socioeconómico
 - A. Incentivos económicos para diferentes sectores de la economía, así como las micro y pequeñas empresas
 - B. Planes de ayuda financiera, tanto para las empresas como para el ciudadano común en grupos vulnerables

¹⁷ Se recibieron 11 respuestas en total.





- C. Apoyos o bonos económicos a personas dentro de la economía informal¹⁸
- D. Facilidades de otorgamiento de créditos
- E. Prórroga del pago de impuestos para las empresas que les paguen a sus trabajadores
- F. Descuentos en el pago de impuesto
- G. Apertura de cuentas a través de medios digitales para personas y empresas
- H. Medidas de transparencia complementarias a los procesos de adquisiciones de bienes e insumos necesarios para la atención al estado de emergencia a fin de evitar la corrupción
- I. Prórroga del pago de servicios básicos y del alquiler para sectores más vulnerables

16. La frecuencia de las respuestas de los países analizados respecto de cada tipo de acción se puede observar en la siguiente gráfica:



17. Por otra parte, el GAFILAT emitió un comunicado acerca del Covid-19 y los riesgos asociados al LA/FT¹⁹, en el que se identificaron buenas prácticas y medidas mitigantes en respuesta a los problemas comunes que enfrentan los países de la región y la comunidad internacional frente a esta pandemia global. Algunas de ellas están vinculadas al uso de tecnologías, lo que podría coadyuvar en la implementación de medidas de inclusión financiera.

¹⁸ Esta acción no necesariamente coadyuva al fortalecimiento de las políticas de inclusión financiera y a la disminución del uso de efectivo. Sin embargo, la misma está dirigida a apoyos o asistencias sociales brindados por los diferentes gobiernos.

¹⁹ <https://www.gafilat.org/index.php/es/espanol/19-noticias/102-comunicado-del-gafilat-sobre-covid-19-coronavirus>





- Fomentar el uso responsable de servicios digitales financieros y no financieros guardando un balance entre el acceso a dichos servicios y las medidas de prevención al LA/FT;
- Procurar mayor y mejor monitoreo y transparencia en las transacciones financieras, sobre todo las electrónicas y de orden internacional;
- Fomentar el uso de la identidad digital, según corresponda, para ayudar a las transacciones financieras y de activos virtuales, procurando implementar las medidas ALA/CFT con un enfoque basado en riesgo;
- Velar por la integridad y buen funcionamiento de los bancos, transmisores de dinero y otros sectores financieros mediante medidas tecnológicas que aseguren una debida diligencia basada en el riesgo que representen sus clientes y usuarios, así como los diferentes productos y servicios que ofrecen;

18. Adicionalmente, la Segunda Actualización del Informe de Amenazas Regionales en materia de Lavado de Activos 2017 y 2018 del GAFILAT²⁰ aborda un capítulo relacionado a las amenazas relacionadas con la pandemia del Covid-19, dentro de las que se encuentran:

- Derivado de las necesidades económicas de la población y la falta de empleo formal e informal, producto de la inactividad económica generada por la crisis sanitaria, las organizaciones criminales podrían estar aumentando el reclutamiento de personas para apoyarlas en la ejecución de sus actividades criminales que generan recursos susceptibles a ser lavados.
- También se observan movimientos de grandes cantidades de efectivo y posible repunte de la economía informal.
- Con el fin de obtener fondos y recursos para cubrir sus necesidades básicas, la población puede aumentar el uso de servicios de casas de empeño, prestamistas, así como medios de financiamiento informales que, por lo tanto, pudieran ser más susceptibles para ser utilizadas en actividades ilegales en específico para LA/FT. También pueden surgir situaciones de usura o prácticas abusivas de diversa índole.

Conclusiones de la sección 1.2.2 Políticas para fomentar la disminución de la informalidad

- El 75% de los países que remitieron respuestas, cuentan con algún tipo de política pública para reducir la informalidad en la producción o en el empleo.
- De las políticas públicas descritas, más de la mitad incluyen incentivos fiscales, teniendo otros factores comunes entre países, como:

²⁰

<https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/estudios-estrategicos-17/3861-segunda-actualizacion-del-informe-de-amenazas-regionales-de-la-del-gafilat-1/file>





- Políticas enfocadas en la formalización de las MyPES y emprendedores,
- Reducir los costos y/o simplificación de los trámites asociados a la constitución de empresas y
- La promoción al acceso a créditos y financiamiento para el desarrollo de su actividad.
- Más del 90% de los países informaron que cuentan con alguna medida relacionada con la crisis provocada por el Covid-19, ya sea financiera y/o relacionada con el régimen ALA/CFT, lo cual deja ver el esfuerzo que los países de la región realizan para evitar los efectos negativos provocados por la pandemia en ambos aspectos.

1.3 La inclusión financiera y políticas para disminuir el uso de efectivo

19. De acuerdo con el Banco Mundial²¹, la inclusión financiera significa que las personas y las empresas tengan acceso a productos y servicios financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades (transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguros), los cuales son entregados de manera responsable y sostenible. Por su parte, la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI) establece que en términos generales, la inclusión financiera se refiere al “acceso y uso de una variedad de productos y servicios financieros proporcionados por proveedores formales de servicios financieros a grupos objetivo específicos o todos los segmentos de la población, así como la calidad de estos productos y servicios”²².

20. El acceso al sistema financiero facilita la vida diaria y ayuda a las familias y a las empresas a planificar, desde objetivos a largo plazo hasta emergencias inesperadas. Como titulares de cuentas de depósito es más probable que las personas utilicen otros servicios financieros como créditos y seguros para iniciar y expandir negocios, invertir en educación o salud, administrar riesgos y enfrentar las crisis financieras, lo que puede mejorar la calidad general de sus vidas.

21. En este sentido, las personas y empresas que se encuentran excluidas del sistema financiero utilizan el efectivo como único medio de pago y de captación de recursos; por lo que, un país con un nivel bajo de inclusión financiera posiblemente tendrá una economía mayormente basada en el efectivo.

22. En el contexto de la economía informal, el uso intensivo de efectivo y la falta de inclusión financiera son fenómenos que se encuentran intrínsecamente relacionados. Por ejemplo, una persona que es empleada de manera informal o una empresa que realiza una actividad de dicha forma, no cuenta con un medio de comprobar el origen de sus recursos, además de que muy

²¹ World Bank - Financial Inclusion - Overview <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>

²² Alliance for Financial Inclusion. 2016. National Financial Inclusion Strategies Toolkit. Available at: <https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2016-08/Guideline%20Note-20%20FIS-Toolkit.pdf>





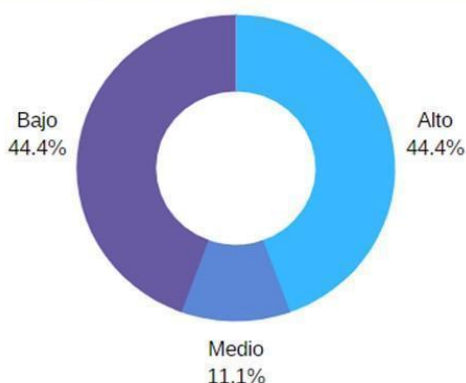
probablemente el nivel de sus ingresos sea variable a través del tiempo. Este hecho dificulta el acceso a productos financieros, tales como cuentas de depósito (usadas para realizar pagos o realizar transferencias) o créditos, lo cual promueve que las bases de su actividad económica sean en gran medida a través del uso de efectivo.

23. Es importante destacar que una economía basada en el efectivo y la falta de inclusión financiera en un país, son factores que dificultan las labores de prevención y combate al LA/FT, ya que con el efectivo es muy complicado seguir el rastro del dinero en las investigaciones de casos relacionados con dichos delitos o delitos precedentes.

24. Dado lo anterior, se consultó a los países miembros del GAFILAT sobre cuál es el escenario actual en sus países respecto del uso de efectivo en sus economías y sobre el posible impacto que causa la falta de inclusión financiera. A continuación, se muestran los resultados obtenidos:

25. Con relación al impacto de la falta de inclusión financiera, se obtuvieron 9 respuestas: 4 países consideran que el impacto es alto, 1 país considera que es medio y 4 países consideran que es bajo. Los países que hicieron referencia a un impacto alto aseveran que este nivel de impacto es causado por los bajos ingresos de la población, los costos transaccionales que superan a los beneficios y la desconfianza en el sector financiero. Adicionalmente, podría deberse a una situación cultural en la que la población prefiere el uso de efectivo debido a la percepción de confianza que les brinda el tener liquidez.

Gráfica 6. Porcentaje de países por tipo de impacto de la inclusión financiera



26. Por otra parte, según la base de datos Global Findex 2017 del Banco Mundial²³, el porcentaje de adultos con una cuenta bancaria para los países miembros del GAFILAT²⁴ son los siguientes:

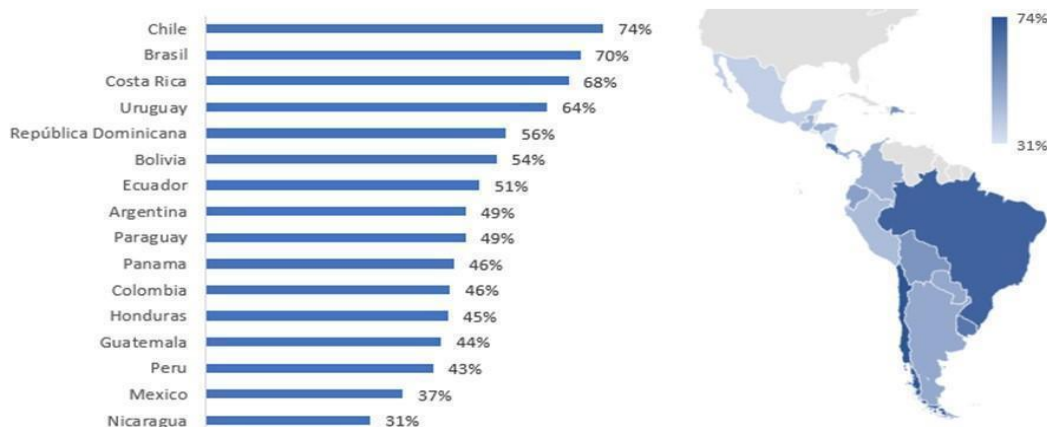
²³ <https://globalfindex.worldbank.org/>

²⁴ Cuba no está incluido en la base de datos de Global Findex 2017.





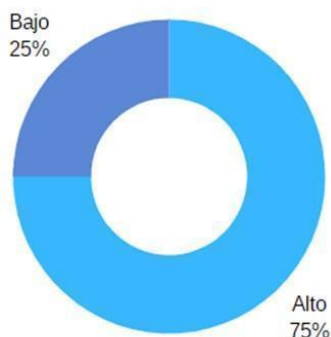
Gráfica 7. Porcentaje de adultos con una cuenta (Banco Mundial)



27. Como se puede observar, en 9 de los 16 países observados, menos del 50% de las personas en edad adulta tienen una cuenta, además de que la media para los países del GAFILAT es de 51.7%; por lo que, para la mayoría de ellos, la inclusión financiera es un reto importante.

28. Respecto a qué tan intensivo es el uso del efectivo en cada país, 75%²⁵ de los países consideran que su país tiene un alto uso de efectivo.

Gráfica 8. Porcentaje de países por tipo de uso de efectivo



29. Adicionalmente, se consultó si la informalidad ha generado algún incremento en el uso del efectivo como medio de pago, a lo cual 66.7%²⁶ de los países contestaron que sí.

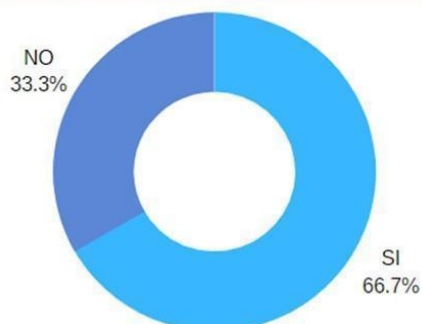
²⁵ Se obtuvieron 8 respuestas.

²⁶ Se obtuvieron 12 respuestas





Gráfica 9. Porcentaje de países que consideran que la informalidad ha generado algún incremento en el uso del efectivo



30. Algunos de los países que consideran que la informalidad sí genera un incremento en el uso de efectivo, coinciden en que existe una correlación positiva entre el uso de dinero en efectivo y el tamaño de la economía informal en sus países. En este sentido, los empleos y empresas informales generan mayores flujos de efectivo proveniente del sector informal, dichas empresas usan el efectivo para realizar sus operaciones e incluso para los pagos a los empleados; por lo que el efectivo resulta ser el instrumento más utilizado por el sector informal.

31. Por otra parte, algunos países indicaron que en sus economías se observa una aparente sustitución del uso de efectivo por medios digitales alternativos²⁷ para la realización de los pagos, mismos que no necesariamente están vinculados a productos bancarios, con lo cual la economía informal tiene acceso y utiliza dichos medios de pago electrónico.

32. Considerando los aspectos mencionados anteriormente, 8 países han desarrollado políticas y programas de inclusión financiera como herramientas que coadyuvan al control de efectivo. Por otra parte, 2 no cuentan con una política nacional pero sí hay varias acciones encaminadas a dicho tema, 1 cuenta con una política vencida (2018) y no se tiene un programa vigente por el momento y 1 está actualmente en desarrollo de dicho programa.

²⁷ Algunos ejemplos son: tarjetas de prepago, billeteras electrónicas, aplicaciones de celular financieras, pagos con código QR y medios electrónicos de pago.





Gráfica 10. Porcentaje de países con política de inclusión financiera



Buenas prácticas - Políticas de inclusión financiera²⁸

Guatemala

En el año 2019 se publicó la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, la cual fue elaborada por el Banco de Guatemala (Banco Central), el Ministerio de Economía y la Superintendencia de Bancos. Esta estrategia persigue coordinar esfuerzos del sector público y privado con el propósito de impulsar la inclusión financiera a nivel nacional dentro de un marco ordenado que no ponga en riesgo la estabilidad financiera y que apoye el avance en la inclusión financiera. Actualmente se cuenta con los diversos instrumentos normativos que buscan incrementar la inclusión financiera en el país enfocados principalmente a los siguientes temas:

- regular las operaciones y la prestación de servicios que los bancos realicen por medio de los agentes bancarios
- la prestación de servicios financieros móviles
- agentes bancarios puedan gestionar la apertura de cuentas de depósitos, así como la afiliación de los clientes a servicios financieros móviles
- colocación de contratos de seguro por medio de personas jurídicas
- microfinancieras de ahorro y crédito y de las microfinancieras de inversión y crédito
- facilitar el acceso al crédito y a opciones de financiamiento para las empresas formalmente constituidas
- promover y fortalecer al emprendimiento y a la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, facilitando el acceso a financiamiento y servicios de desarrollo empresarial para aumentar su productividad y competitividad; coadyuvando a la creación de empresas, generación de empleo y reducción de la pobreza.

²⁸ Información obtenida con base en las respuestas de los países al cuestionario enviado a los países miembros de GAFILAT incluido en el Anexo II.





- incentivar y fortalecer el emprendimiento en Guatemala mediante apoyos técnicos y financieros al emprendedor, así como agilizar el proceso de formalización
- educación financiera

33. Todos los países con respuesta, salvo el que actualmente está en desarrollo de su política nacional de inclusión financiera, comentaron sobre las acciones que se están llevando a cabo en sus países para atacar este fenómeno. Algunas de las más frecuentes son las siguientes:

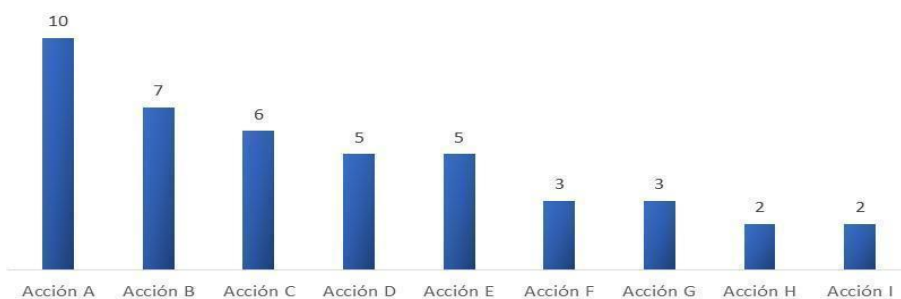
- A. La prestación de servicios financieros móviles y/o de dinero electrónico por medio de plataformas digitales, los cuales consisten en la realización de operaciones y transacciones de una cuenta de depósitos o de una línea de crédito en línea o por medio de un dispositivo móvil que utilice servicios de telefonía
- B. Implementación de programas de educación financiera, generando una mayor confianza de todos los segmentos de la población en el sistema financiero
- C. Creación de productos financieros simplificados, tales como cuentas básicas de depósitos o créditos, los cuales tienen como objetivo incorporar a las personas de escasos recursos y/o a empresas de reducida dimensión económica
- D. Facilitar el acceso al crédito y financiamiento formal para las personas y/o las empresas formalmente constituidas, en particular a las MIPyMES
- E. El uso de agentes o corresponsales bancarios, pueden ser personas naturales o jurídicas que ejerzan actividades comerciales y que por medio de ellos se pueda realizar la apertura y/o uso de productos y servicios financieros, aumentando así la cobertura geográfica
- F. La instauración y/o fomento de figuras como las cooperativas o microfinancieras con el fin de promover el ahorro, el crédito y la inversión
- G. Obligación legal del pago de nómina por intermediarios financieros
- H. Favorecer la inclusión financiera de personas en situación de vulnerabilidad, como mujeres, migrantes, personas adultas mayores, indígenas y población rural
- I. El uso de agentes de seguros, los cuales pueden ser personas naturales o jurídicas, con el fin de fomentar la colocación de contratos de seguro, así como el fomento al acceso al seguro agropecuario

34. La frecuencia de las respuestas de los 11 países analizados respecto de cada tipo de acción se puede observar en la siguiente gráfica:





Gráfica 11. Frecuencia de cada tipo de acción para aumentar la inclusión financiera



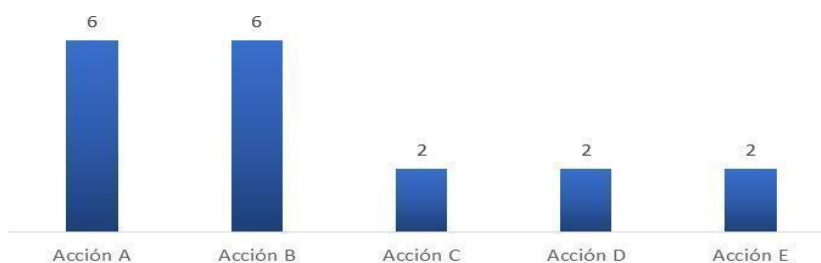
35. Algunos de los principales factores que los países consideran que no les permiten que se reduzca el uso del efectivo y que aumente la inclusión financiera son los siguientes:

- A. La falta de educación financiera, así como el factor cultural respecto de costumbres del uso, manejo y atesoramiento del efectivo
- B. Falta de acceso a los servicios y/o altos requisitos administrativos
- C. Desconfianza en el sistema financiero
- D. Mayor celeridad en las transacciones y liquidez inmediata que se tiene con el efectivo
- E. Los bajos ingresos que generan las personas de escasos recursos y algunas empresas, que son generados y utilizados al día, lo cual no da margen de excedente para que sea necesario manejarlo en el sistema financiero

36. En adición a los factores mencionados por los países, otro factor importante a considerar consiste en el desafío que representa la geografía u orografía de algunos territorios, ya que genera poblaciones marginadas con poco o nulo acceso a productos financieros.

37. Tomando en cuenta que se tuvieron 8 respuestas, la frecuencia respecto de cada factor, se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 12. Frecuencia de cada tipo de factor que no permite la reducción del uso del efectivo y aumento de la inclusión financiera





Conclusiones de la sección 1.3 La inclusión financiera y políticas para disminuir el uso de efectivo

- La economía informal, el uso intensivo de efectivo y la falta de inclusión financiera son fenómenos que se encuentran intrínsecamente relacionados.
- El 44% de los países que informaron consideran que el impacto de la falta de inclusión financiera en sus países es alto.
- De acuerdo con los datos del Global Findex 2017, para el 56% de los países miembros del GAFILAT, más del 50% de su población adulta no tiene una cuenta bancaria.
- El 75% de los países de los que se tiene respuesta consideran que el uso de efectivo en sus países es alto, por lo que se puede concluir que, para la mayoría de ellos, la inclusión financiera y el uso de efectivo son retos importantes.
- Respecto de la existencia de políticas nacionales para la inclusión financiera, el 83.4% de los países informaron que cuentan con una o con acciones encaminada a dicho fin.
- Más del 90% de los países incluyen en sus políticas la prestación de servicios financieros móviles y/o de dinero electrónico por medio de plataformas digitales, denotando que la tecnología está jugando un papel importante en las políticas de inclusión financiera en la región. Adicionalmente, los países hicieron referencia a otro tipo de políticas, tales como:
 - Programas de educación financiera,
 - Creación de productos financieros simplificados, facilitar el acceso al crédito,
 - Financiamiento formal para las MIPyMES,
 - Uso de agentes o corresponsales bancarios.
- La mayoría de los países analizados coinciden en 2 factores que no les permiten que se reduzca el uso del efectivo y que aumente la inclusión financiera en sus economías: (i) la falta de educación financiera, así como el factor cultural respecto de costumbres del uso, manejo y atesoramiento del efectivo, y (ii) la falta de acceso a los servicios y/o altos requisitos administrativos, por lo que es importante que los países procuren otras formas para abordar estas problemáticas.

1.4 La informalidad en el sector financiero y APNFD

38. La existencia de actores informales dentro del sector financiero y en las APNFD, además de contribuir a la economía informal de los países y generar competencia desleal por la falta de cumplimiento de sus obligaciones, podría representar en sí misma, una vulnerabilidad al sistema ALA/CFT, ya que dichos actores (empresas y personas) se encuentran fuera del alcance de la regulación y supervisión lo que también podría afectar la efectividad del sistema.

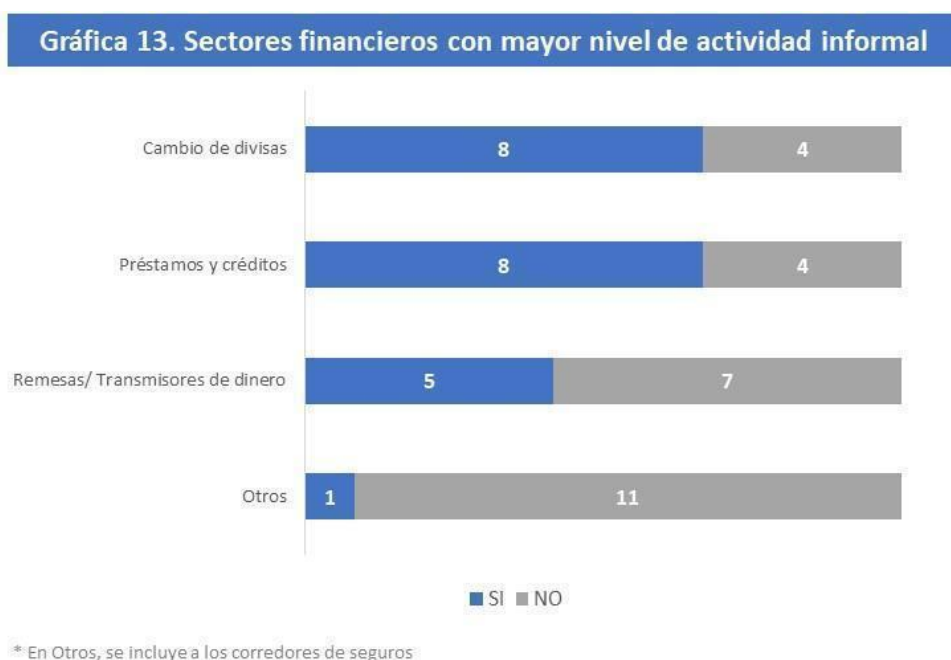




39. De forma particular, los Resultados Inmediatos 3 y 4 de la Metodología de Evaluación del GAFI señalan que un sistema efectivo contra el LA/FT procura que los supervisores puedan supervisar, monitorear y regular adecuadamente a las instituciones financieras (IF) y APNFD en cuanto al cumplimiento de los requisitos ALA/CFT en función de sus riesgos, y que éstas a su vez apliquen adecuadamente las medidas preventivas ALA/CFT proporcionales a sus riesgos y que puedan reportar operaciones sospechosas (ROS). En ese sentido, en un escenario en el que existan muchas entidades financieras y APNFD en la informalidad, provocaría que éstas no sean alcanzadas por las medidas ALA/CFT del país.

40. Derivado de lo anterior, se consultó a los países miembros del GAFILAT sobre si existe informalidad dentro del sector financiero y las APNFD de su país, y en caso afirmativo, tratar de estimar el nivel de dicha informalidad dentro de cada sector en el que exista. A continuación, se muestran los resultados obtenidos:

41. Dentro del sector financiero y sus actividades auxiliares, los sectores con mayor nivel de actividad informal, tomando como base la información que se tiene disponible al respecto (juicio o criterio experto), según las respuestas de los 12 países analizados son los siguientes:

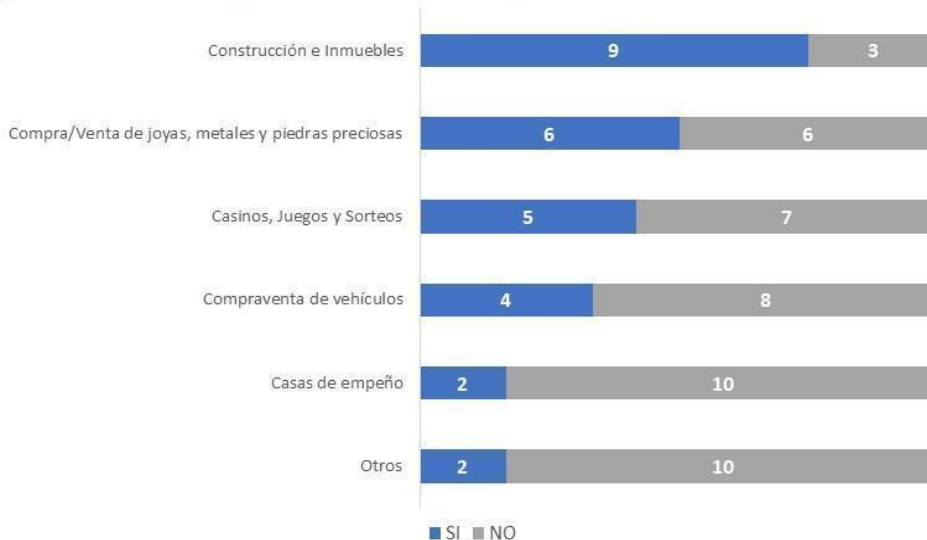


42. Por su parte, dentro de las APNFD, los sectores con mayor nivel de actividad informal, tomando como base la información que se tiene disponible al respecto (juicio o criterio experto), según las respuestas de los 12 países analizados son los siguientes:





Gráfica 14. Sectores APNFD con mayor nivel de actividad informal



* En Otros, se incluye la comercialización de maquinaria y equipo, así como la exportación de recursos naturales como animales, metales, etc.

43. Calcular el tamaño y monto de la actividad informal dentro del sector financiero y las APNFD es muy complejo. Sin embargo, se consideró dimensionar el nivel de gravedad del problema, tomando como referencia los siguientes criterios:

- Se entenderá por gravedad baja cuando se considere poca actividad informal en el sector respecto de la actividad formal.
- Se entenderá por gravedad media cuando se considere que la actividad informal, si bien no es mayor a la formal, sí impacta en el funcionamiento de las entidades financieras y APNFD.
- Se entenderá por gravedad alta cuando se considere que la actividad informal sea mayor que la actividad formal en el sector.

44. Dado lo anterior, se solicitó a los países indicar cuál es el nivel de gravedad de la actividad informal para cada uno de los sectores en los que se tenga informalidad, tanto dentro del sector financiero como APNFD. Es importante aclarar que algunos países al realizar su análisis de riesgo han decidido incluir algunas actividades que no están en la lista de GAFI como pueden ser la compra venta de vehículos y el sector construcción, teniendo los siguientes resultados:





Gráfica 15. Sectores Financieros



Gráfica 16. Sectores de APNFD



45. Es importante destacar que aun cuando la compra y venta de vehículos no es una APNFD de las definidas por el GAFI, es una actividad que se considera de riesgo en varios países de la región, principalmente por el alto uso de efectivo y por ser considerados en algunos casos como bienes de lujo. Dado lo anterior, en muchos casos es un sector que se incluye dentro de la regulación aplicable a las APNFD de cada país.

46. Finalmente, algunos países identificaron cuáles son los principales factores que hacen que se genere actividad informal en dichos sectores, tanto dentro del sector financiero como APNFD, teniendo los siguientes resultados:

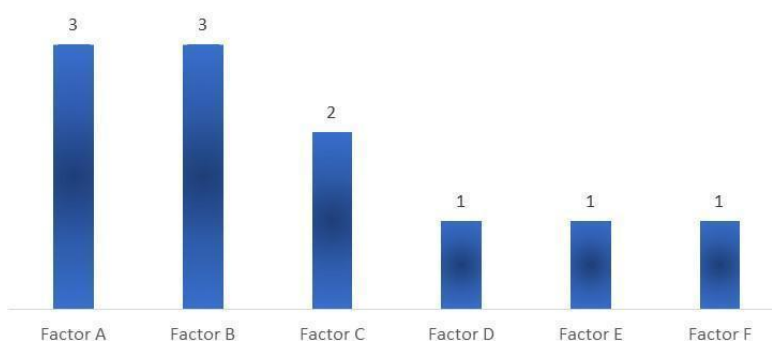




- A. La existencia de un nicho de mercado, ya que algunas personas prefieren evitar los trámites administrativos y/o que buscan evitar los límites de operación impuestos por la regulación
- B. Costos económicos y regulatorios altos asociados a la formalización de la actividad
- C. La falta de opciones de acceso a medios formales para cierta parte de la población
- D. La falta de empleo formal
- E. La falta de educación financiera
- F. La falta de estructura y personal para ejercer una adecuada supervisión, inspección y vigilancia de amplio espectro, por parte de la autoridad

47. Considerando las respuestas obtenidas, la frecuencia respecto de cada factor se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 17. Frecuencia de cada tipo de factor que genera actividad informal



48. Tomando en cuenta lo antes expuesto, es importante que los países cuenten con medidas y puedan emprender acciones para identificar a estas personas físicas o jurídicas que presten servicios financieros o no financieros y que se encuentren en la categoría de SO del país. Por ejemplo, tal y como lo establecen los criterios 14. 2²⁹ y 15.5³⁰ entre otros de la Metodología de evaluación.

49. En ese sentido, de conformidad con los IEM de los países miembros del GAFILAT, se observa que la mayoría de los países de la región desarrollan distintas acciones para la identificación de SO, entre ellas:

- Revisión de bases de datos internas y externas para la identificación de SO.
- Jornadas de capacitación para SO pendientes de registro.
- Reuniones de acercamiento con grupos gremiales.

²⁹ Criterio 14.2: Los países deben emprender acciones para identificar a las personas físicas o jurídicas que prestan STDV sin contar con una licencia o sin estar registradas, y aplicarles sanciones proporcionales y disuasivas.

³⁰ Criterio 15.5: Los países deben tomar medidas para identificar a las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo actividades de PSAV sin la autorización o el registro necesarios, y aplicar las sanciones apropiadas.





- Campañas audiovisuales a través de redes sociales.
- Visitas in situ.
- Envío de comunicaciones escritas orientando la obligación de registro.

Conclusiones de la sección 2.4 La informalidad en el sector financiero y APNFD

- La mayoría de los países que informaron, identifican tener informalidad dentro de los sectores financieros y las APNFD, por lo que se podría concluir que es un fenómeno generalizado en la mayor parte de la región.
- Los sectores en los que se tiene mayor incidencia son, para el caso del sector financiero: cambio de divisas y los préstamos o créditos, y para las APNFD: construcción e inmuebles y la compraventa de joyas, metales y piedras preciosas.
- Como se puede observar en las gráficas 15 y 16, el nivel de gravedad de la informalidad en los sectores antes mencionados es medio o bajo, por lo que se sugiere que los países continúen monitoreando el fenómeno y consideren medidas para mitigarlo.
- Los factores principales que provocan la actividad informal en dichos sectores radican en:
 - La existencia de un nicho de mercado, ya que el inversionista prefiere evitar los trámites administrativos y/o que busca evitar los límites de operación impuestos por la regulación.
 - Los altos costos económicos y regulatorios asociados a la formalización de la actividad.
- La mayoría de los países de la región desarrollan distintas acciones para la identificación de SO, entre ellas:
 - Revisión de bases de datos internas y externas para la identificación de sujetos obligados.
 - Jornadas de capacitación para sujetos obligados pendientes de registro.
 - Visitas in situ.





II. ABORDAJE DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN LAS EVALUACIONES NACIONALES DE RIESGO Y EN LOS PROCESOS DE EVALUACIONES MUTUAS

2.1 La economía informal en las Evaluaciones Nacionales de Riesgo (ENR) de los países

50. La ENR consiste en un ejercicio de autoevaluación por parte de los países que les permite identificar, evaluar y entender los riesgos de LA/FT a los que están expuestos, a fin de poder definir una política en la materia, orientando los recursos hacia la mitigación de aquellos factores que representan un mayor riesgo, logrando así optimizar el uso de sus recursos y capacidades para privilegiar la atención de aquellas áreas que resultan prioritarias para la seguridad y estabilidad de los países.

51. Los resultados de una ENR, cualquiera sea su alcance, también pueden aportar información útil a las instituciones financieras y APNFD para que complementen la realización de sus propias evaluaciones de riesgo. Una vez que se han entendido bien los riesgos de LA/FT, las autoridades del país pueden aplicar medidas ALA/CFT de manera acorde con esos riesgos - o sea, el enfoque basado en el riesgo (EBR) - lo que es fundamental para los estándares del GAFI, según establece la Recomendación 1, su Nota Interpretativa (NIR 1), al igual que otras Recomendaciones (por ejemplo, las Recomendaciones 10, 26 y 28).³¹

52. Como se ha visto en las secciones anteriores, la economía informal es un factor relevante para entender el riesgo de LA/FT de los países, por lo que debe ser considerado dentro de la ENR a fin de evaluar su impacto. Existen al menos tres formas en las que la economía informal podría ser considerada dentro de la ENR, las cuales se exponen a continuación:

- 1) **Una vulnerabilidad estructural del país que puede ser utilizada por la amenaza.** Esto ocurre cuando el tamaño de la economía informal es lo suficientemente grande como para poder facilitar el ocultamiento de los recursos de origen ilícito en ella. En este sentido, la economía informal funge como un manto protector de la economía criminal, con lo cual se dificulta el poder distinguir entre la economía informal que tiene su origen en fenómenos lícitos, como lo es la pobreza y la economía informal de origen ilícito.

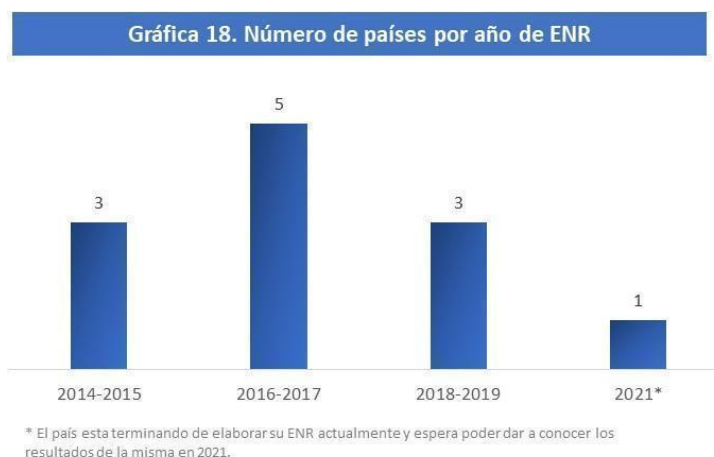
³¹ Párrafo 1 de la Guía de ENR del GAFI.





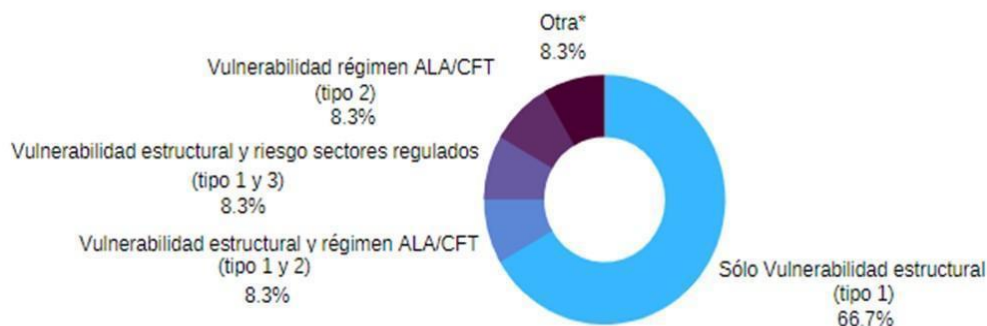
- 2) **Una vulnerabilidad transversal al régimen ALA/CFT.** Esto sucede cuando se cuenta con un alto nivel de informalidad en el sector financiero y en las APNFD de un país, ya que dichos actores no poseen controles ALA/CFT que garanticen el cumplimiento del marco regulatorio aplicable; además de la falta de supervisión y sanción. Dado lo anterior, podrían ser utilizados para realizar operaciones de LA/FT, considerando la posible falta de detección por las autoridades competentes.
- 3) **Un factor de riesgo asociado a los sectores económicos regulados (IF y APNFD).** Es decir, cuando las IF o APNFD tengan clientes que se encuentren dentro del sector informal (de producción o empleo informal). Esta situación podría dar paso al de-risking e impactar en las políticas de inclusión financiera del país.

53. Con base en lo antes descrito, se consultó a los países miembros del GAFILAT si se consideró la economía informal en la elaboración de la ENR y de qué manera fue expuesta. A continuación, se muestran los resultados obtenidos sobre la base de 12 respuestas:





Gráfica 19. Sectores Financieros



* El país indicó haber considerado a la economía informal como un factor general de riesgo.

54. Adicionalmente, algunos países detallaron:

- La economía informal es considerada como una vulnerabilidad estructural o transversal, ya que tiene que ver con las condiciones y características permanentes y básicas de la realidad de un país.
- La economía informal puede sustentar o facilitar las actividades de la amenaza que constituyen las actividades criminales, dado que facilita el ocultamiento de los recursos ilícitos y al mismo tiempo dificulta la determinación del volumen o el nivel de los recursos ilícitos generados en un país.
- La economía informal es un fenómeno social, político y económico que representa un freno al crecimiento económico de un país e imposibilita el cálculo exacto del dinero que circula en la economía.
- La ausencia de regulación, la falta de control y un nivel bajo de cumplimiento fiscal pueden dar inicio a que el sector informal sea aprovechado por redes de delincuencia organizada para colocar, estratificar e integrar recursos de origen ilícito. En este sentido, los operadores de la economía informal pueden ser utilizados para dar apariencia de legalidad a las actividades de grupos delictivos.
- La economía informal representa una dificultad en la obtención de información confiable, toda vez que derivado de este fenómeno, se carece de registros de personas y empresas, así como de otra información de utilidad durante los procesos de investigación penal. En este sentido, la economía informal tiene un impacto negativo al momento de evaluar si un país tiene la capacidad de asegurar que los datos financieros y de identificación precisos estén disponibles y sean accesibles a las agencias que intervienen en investigaciones contra el LA.





55. Asimismo, hicieron referencia a ciertas consecuencias o posibles efectos generados por la economía informal:

- a. La debilidad en la economía de un país, desestructuración del mercado laboral y la elusión de la regulación.
- b. Deterioro en las condiciones laborales y económicas de la población, la cual se vuelve más susceptible a involucrarse en actividades ilícitas.
- c. Movimiento de dinero en efectivo en amplias capas de la sociedad, debido a la informalidad de la actividad que desarrolla, lo que permite el enmascaramiento de fondos de procedencia ilícita.
- d. Pérdida de recaudación tributaria por la imposibilidad de control de la economía informal, implicando menos recursos públicos para las políticas del estado.

56. Asimismo, es importante destacar que en la guía del GAFI *"National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment"*³², se propone un enfoque que empieza desde un nivel macro y tiende a centrarse más en las circunstancias. En ese sentido, para el análisis se identifican una lista de factores de riesgo respecto de las amenazas y vulnerabilidades (lo cual se incorporó en los Anexos I y II de la Guía en donde hay algunos ejemplos de factores de riesgo). Esta lista puede ampliarse o reducirse dependiendo del alcance de la evaluación del LA/FT.

57. En dichos anexos se identifican algunos factores que pueden estar relacionados con el fenómeno de la informalidad:

- En relación con las amenazas (Anexo I):
 - Poca reglamentación para los sistemas de transferencia de dinero o valores
 - Entidades no registradas y tamaño desconocido del sector
 - Orígenes, ubicación y concentración de la actividad delictiva, incluso dentro de áreas subterráneas ilegales de la economía
- En relación con las vulnerabilidades (Anexo II) se presentan factores que permiten entender los riesgos de LA/FT que enfrenta un país, en donde se utiliza un marco analítico denominado *Political, economic, social technological, environmental and legislative "PESTEL"*³³. Esta lista no es ni exhaustiva ni vinculante, ni estos factores se aplicarían a cada evaluación del riesgo de LA/FT y deben aplicarse en el contexto de cada país.

³² https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National_ML_TF_Risk_Assessment.pdf

³³ Siglas en inglés basada en las primeras letras de las categorías principales: política, económica, social, tecnológica, ambiental y legislativa.





58. Por otra parte, también se hace referencia a otros factores:

- Factores económicos
 - Cantidad de regulación dentro de la economía
 - Economía en efectivo con grandes sectores informales. Alto porcentaje de efectivo fuera del sistema bancario legítimo, especialmente en relación con países comparables
- Factores legislativos
 - Fortalezas y debilidades en la actual legislación ALA/CFT
 - Poca reglamentación para los sistemas de transferencia de dinero o valores
 - Entidades no registradas y tamaño desconocido del sector

Conclusiones de la sección 2.1 La economía informal en las evaluaciones nacionales de riesgo de los países

- La economía informal es un factor relevante para entender el riesgo de LA/FT de los países, por lo que debe ser considerado dentro de la ENR a fin de evaluar su impacto.
- Se observó que el 100% de los países de los que se tuvo respuesta consideraron de alguna forma la economía informal en sus ENR, de los cuales el 83.3% la consideraron como una vulnerabilidad estructural.
- Se observa que a pesar de que todos los países consideraron la economía informal dentro de sus ENR, éstos lo hicieron de forma parcial, sin cubrir todos los aspectos sobre los que tiene efecto, por lo que se insta a ampliar el espectro del análisis del efecto de la informalidad en el sistema ALA/CFT.

2.2 La economía informal en los Informes de Evaluación Mutua (IEM) de los países

59. En el documento GAFILAT 19 II GTARIF 2 – Avances del Proyecto sobre Economía Informal y prevención del LA/FT, se identificó que los IEM abordan el tema de la informalidad en 3 partes fundamentales:

- i. Riesgo y Contexto. Capítulo 1 del IEM
- ii. Análisis de efectividad. Resultado Inmediato 1
- iii. Acciones recomendadas y/o acciones prioritarias

60. Adicionalmente, se realizó una revisión integral de los IEM de los países miembros de GAFILAT. En ese sentido se identificó que la informalidad es abordada también, en otros componentes del Informe:





- i. Descripción del Sector Financiero
- ii. Descripción de las APNFD
- iii. Supervisión
- iv. Registros

61. Es importante para este análisis separar los resultados obtenidos de los países evaluados en la tercera ronda o en la cuarta, debido a que se observa que el tema de la informalidad se incluye más en los evaluados con la metodología de la cuarta ronda. También porque de los 6 países evaluados con la metodología de la tercera ronda, sólo 2 incorporaron información relacionada con el impacto de la informalidad en el régimen ALA/CFT.

Gráfica 20. Porcentaje de países por ronda de evaluación mutua



2.2.1 Análisis de los IEM de la tercera ronda de evaluaciones.

62. De los 6 IEM de los países evaluados en la tercera ronda se observan los siguientes datos:

Cantidad de IEM	Apartado	Hallazgos identificados
2	Contexto general del país	- Se identifica que existe un mayor riesgo en los trabajadores no registrados (informales) principalmente en la actividad informal de importación y reexportación de varios productos - Existe un mayor riesgo en zonas informales y fronteras - Las zonas geográficas con mayor informalidad tienen un mayor riesgo de LA/FT - Se observa un riesgo de FT relacionado con Medio Oriente y a otros lugares tanto a través de



		transferencias cablegráficas, como por otros medios informales
2	Análisis del sector financiero	- No se ha regulado y controlado el sector financiero informal, especialmente los operadores de cambios en frontera y empresas de transferencias de remesas no registradas - Proliferación de los operadores informales en las fronteras que se dedican a esta actividad sin regulación alguna, hechos similares estarían sucediendo con algunas empresas de transferencias de remesas no registradas que no aplican medidas de ALA/CFT - Las zonas fronterizas se asocian con informalidad
1	Análisis de las APNFD	Existencia de artesanos dedicados a la compra y venta de joyas y piedras preciosas, que se encuentran reunidos en asociaciones de joyeros y relojeros, esto debido a la característica de informalidad en la que trabajan
2	Supervisión	- Se ha señalado que existe un grupo de entidades informales que realizan transferencia de fondos de forma ilegal y no se encuentran supervisadas por ninguna entidad, por lo que no se les aplican las Recomendaciones del GAFI - Se recomienda determinar el número exacto de empresas de transferencias de remesas y couriers operativas y se debe tratar de incluir bajo la supervisión y a través de su formalización a todas aquellas que operan en la informalidad. En todo caso, se debería iniciar campañas para eliminarlos - Las autoridades deben designar a un organismo de supervisión encargado de la concesión de licencias y de la regulación y supervisión de los servicios de transferencia de dinero o valores, particularmente los que operan los sistemas informales
1	Mantenimiento de registros	Muchas actividades no registran sus bienes debido a los elevados costos de registro, la muy escasa conciencia pública sobre los beneficios del



		registro y el hecho de que la ley no sanciona el incumplimiento del requisito de registro. Además, se añade a estos factores la ausencia de confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones públicas y los altos niveles de informalidad presentes
1	Acciones prioritarias y acciones recomendadas	• Regular y controlar el sector financiero informal, especialmente en los operadores de cambios en frontera y remesadoras de fondos no registradas, efectuando una estimación de los riesgos asociados a la informalidad de la actividad tendiente a determinar su magnitud y acciones orientadas a su formalización y efectiva vigilancia • No hay concesión de licencias, sistema de registro ni autoridad competente designada para los servicios informales de transferencia de dinero o valores

2.2.2 Análisis de los IEM de la Cuarta ronda de evaluaciones.

63. Los informes de los países evaluados en la cuarta ronda con la metodología del GAFI de 2013 cuentan con información más detallada con relación al impacto de la informalidad en el sistema ALA/CFT. A continuación, se presentan los resultados de los IEM de los 11 países evaluados con dicha metodología:

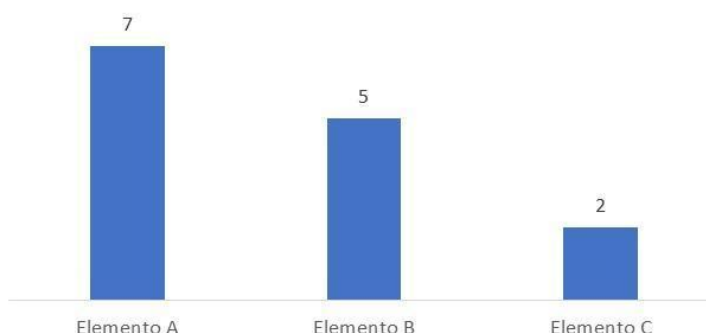
Cantidad de IEM	Apartado	Hallazgos identificados
8	Riesgo y contexto	A. Se incluyen datos estadísticos de informalidad en el país B. Se identifica el uso de efectivo y su relación con la economía informal como un facilitador para introducir recursos financieros ilícitos C. Se identifica la relación de la informalidad con la inclusión financiera

64. La frecuencia respecto de cada elemento del apartado de riesgo y contexto se puede observar en la siguiente gráfica:





Gráfica 21. Frecuencia de cada elemento relacionado con la informalidad



Cantidad de IEM	Apartado	Hallazgos identificados
8	Evaluación de riesgos	A. La informalidad incrementa en forma significativa el riesgo de que el producto ilícito pueda ser recanalizado a la economía formal regulada. Este es un desafío importante en la discriminación de los flujos delictivos entre los flujos lícitos; el sector informal podría ser utilizado por organizaciones delictivas para colocar, estratificar e integrar dinero ilícito aprovechando la escasa regulación y control de que son objeto B. Se identificó al sector informal como una vulnerabilidad nacional, o estructural C. No se analizaron los riesgos relacionados con la informalidad D. Se consideraron de manera limitada los riesgos de LA/FT que representan el volumen de la economía informal y el impacto en el contexto del régimen de ALA/CFT E. La economía informal que ocasiona falta de control de transacciones y tiene un impacto en el cálculo del riesgo de FT F. Las microfinancieras, cuya actividad no está regulada y no están sujetas a obligaciones, no se tomaron en cuenta en la ENR LA/FT. Éstas se han desarrollado de manera espontánea ante la falta de acceso a servicios financieros de ciertos grupos de la población y empresas, especialmente las micro y

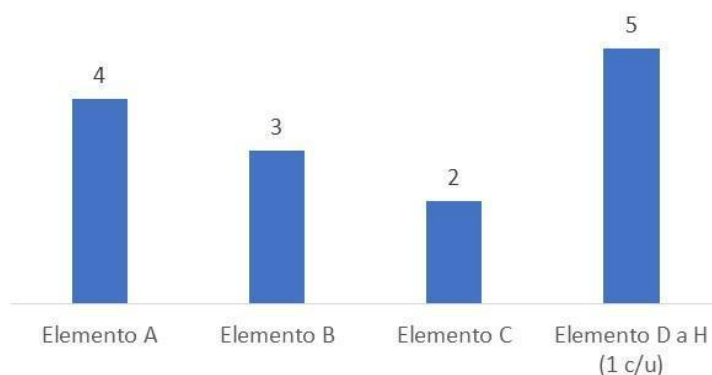




		pequeñas empresas, grupo que compone una buena parte del sector informal de la economía G. La magnitud de la economía informal plantea graves problemas para las autoridades en términos de la sostenibilidad y eficacia del marco de ALA/CFT. H. La ENR podría haber reflejado mejor las tendencias y tipologías de LA/FT comúnmente utilizadas en una economía que es en gran medida informal (por ejemplo, LA basado en el comercio)
--	--	--

65. La frecuencia respecto de cada elemento del apartado sobre evaluación de riesgos se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 22. Frecuencia de cada elemento asociado con la ENR



Cantidad de IEM	Apartado		Hallazgos identificados
7	Sector financiero	A. Sector cambiario	- La mayoría de estas empresas de compra y venta de divisas realizan sus actividades autorizadas con clientes que operan en la economía informal basada en dinero en efectivo. Para las autoridades son preocupantes los movimientos de dinero en efectivo, especialmente en las zonas de frontera en actividades informales de cambios de divisas - Algunas empresas que brindan el servicio por internet - Existe ausencia de regulación y de supervisión, existe incertidumbre sobre el



			número total de personas que realizan esta actividad, la UIF realizó encuestas que medían el grado o nivel de dificultad que tiene el sector para implementar un sistema de prevención de LA/FT bajo un EBR
		B. STDV (Remesas)	• Existe una proliferación de actividades informales de remesas • Los eventos terroristas que han ocurrido, así como información sobre el comportamiento y el mercado cambiario, el sistema informal de remesas, transporte de dinero y valores en frontera, principalmente son un riesgo, sin embargo, dentro del proceso de la ENR este análisis de amenazas de FT en sí mismo se ve disminuido
		C. Las microfinancieras (que no son OSFL)	• No son reguladas en lo que respecta a medidas ALA/CFT, esto implica que no tienen que obtener licencia para su funcionamiento, no hay verificación de idoneidad de los controladores de estas instituciones y no es posible conocer el alcance de la aplicación e implementación de las medidas mencionadas, lo cual debió tener un impacto en el resultado del análisis de la vulnerabilidad de estas instituciones • Los prestamistas no regulados (aquellos que no aceptan depósitos del público y que incluye a aquellos que actúan como intermediarios de préstamos y los que prestan directamente) no están sujetos al otorgamiento de licencias y a la supervisión y están excluidos del régimen de ALA/CFT. En términos generales se cree que es muy grande y plantea vulnerabilidades sistémicas como punto



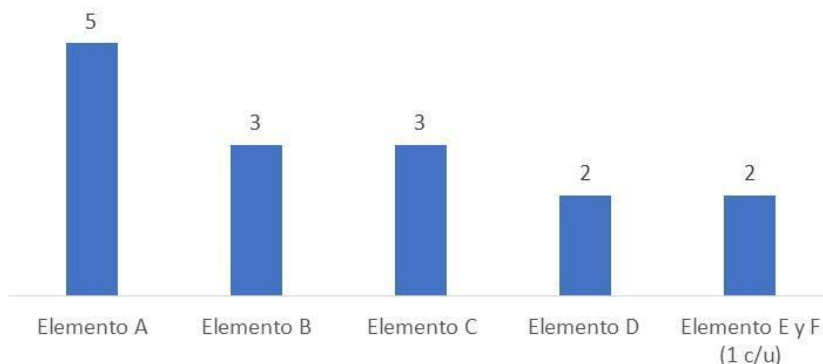
			de ingreso de fondos ilícitos a la economía y al sector informal. • La venta de propiedades con crédito hipotecario o la generación de créditos entre particulares constituyendo cédulas hipotecarias en el sector informal.
		D. Dificultad para cumplir con la Recomendación 10 (Debida diligencia del cliente)	• Debido especialmente a que en los sectores de cambios y remesadoras de fondos, respecto de los cual se debía efectuar una estimación de los riesgos asociados a la informalidad de la actividad tendiente a determinar su magnitud y acciones orientadas a su formalización y efectivo control. • El elevado tamaño del sector informal con el que cuenta el país dificulta la DDC realizada por las IF y APNFD.
		E. El sector de pagos internos	• Representa un riesgo de los más importantes en el sector financiero. Esto se debe en gran medida al hecho de que realizan actividades autorizadas principalmente con clientes que operan en la economía informal de efectivo y sus grandes cantidades hacen que la supervisión efectiva sea un desafío.
		F. Recomendación 15 (Nuevas tecnologías)	• Las regulaciones establecidas sólo se aplican efectivamente a las IF supervisadas por alguna autoridad administrativa en un contexto en que no se sabe con exactitud la magnitud de las operaciones de los operadores informales.

66. La frecuencia respecto de cada elemento relacionado al sector financiero se puede observar en la siguiente gráfica:





Gráfica 23. Frecuencia de cada elemento asociado con el sector financiero



Cantidad de IEM	Apartado		Hallazgos identificados
7	APNFD	A. Sector inmobiliario	Presencia creciente de actividades informales de venta de propiedades con crédito hipotecario o la generación de créditos entre particulares constituyendo cédulas hipotecarias, los agentes de bienes raíces por lo general atienden clientes con un alto perfil de ingresos o transacciones con propiedades comerciales, industriales o de oficinas. Estos agentes se desenvuelven como sujetos sin regulación, no se puede determinar quién es la persona que puede transar, no se definen los actores y no se puede minimizar la informalidad.
		B. DDC	El elevado tamaño del sector informal con el que cuenta en el país se dificulta la DDC realizada por las APNFD.
		C. Intermediarios profesionales que operan de manera informal	Una práctica muy generalizada es el uso del testaferro o de los denominados «corredores» informales, que esencialmente son intermediarios profesionales que operan de manera informal sin registración o licencia comercial. Se utilizan para registrar las sociedades ya sea en sus propios nombres, bajo el nombre de personas desempleadas, estudiantes, etc., evitando así que el

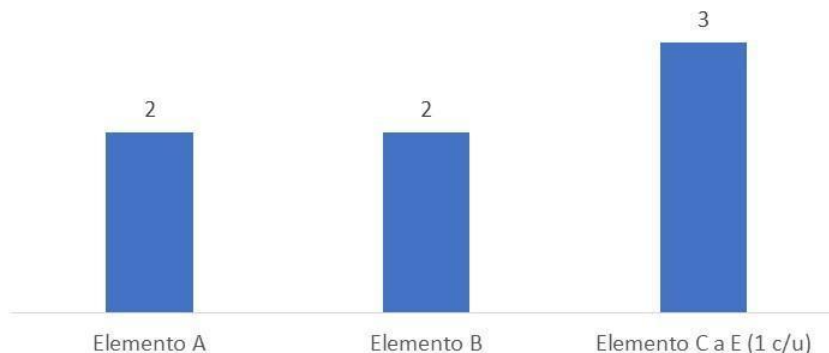




			nombre del beneficiario final aparezca en los registros. En casos más complejos, se pueden brindar grados adicionales de anonimato incluyendo sociedades pantallas extranjeras en la cadena de titularidad.
		D. Traslado de valores	• Servicios transfronterizos de valores con la incidencia indeterminada del sector informal.
		E. Comerciantes de metales y piedras preciosos (joyerías)	• Por el nivel de informalidad de este sector y por el tipo de producto que mercadean, mucho de ellos es de alto costo, sólo un público específico tiene la capacidad económica para adquirir este producto, se considera de alto riesgo.

67. La frecuencia respecto de cada elemento relacionado a las APNFD se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 24. Frecuencia de cada elemento asociado con APNFD



Cantidad de IEM	Apartado	Hallazgos identificados
3	Supervisión	• La falta de información y análisis sobre los negocios realizados con clientes que operan en la economía monetaria informal y la exposición a las actividades ilícitas también limita la supervisión basada en el riesgo efectiva.





		• Un supervisor desarrolló un marco integral para identificar a los transmisores de dinero no registrados o informales: (i) mantiene una casilla pública a través de la cual recibe reclamos del público; (ii) recibe en forma habitual información relevante de otros organismos del gobierno sobre actividades sospechosas; y (iii) realiza investigaciones sobre las áreas geográficas donde considera que podría haber un riesgo más alto de realización de transmisiones informales. Sobre la base estos aportes, realiza inspecciones y lleva a cabo ejercicios de operaciones simuladas. Además, hay en enfoque particular sobre aquellas entidades que no solicitaron la renovación de su registro al final de cada año para garantizar que genuinamente hayan dejado de brindar servicios de transmisión de dinero. • Las regulaciones establecidas sólo aplicaban efectivamente a las IF supervisadas por alguna autoridad administrativa, en un contexto en que no se sabe con exactitud la magnitud de las operaciones de los operadores informales es importante considerar esto como un tema de efectividad.
1	Otorgamiento de licencia o registro	• Las regulaciones establecidas sólo se aplicaban efectivamente a las IF supervisadas por alguna autoridad administrativa, en un contexto en que no se ha determinado la magnitud de las operaciones de los agentes informales (particularmente casas de cambio y empresas de transferencias de fondos).
3	Acciones recomendadas y acciones prioritarias	• Realizar una revisión del análisis de riesgos de FT que incorpore en el análisis los posibles abusos al sector financiero, APNFD y OSFL, en particular aquellos que aún no son SO, así como el papel de la economía informal que ocasiona falta de control de transacciones y tiene un impacto en el cálculo del riesgo de FT • El tema de la economía informal y de las micro finanzas es relevante en el contexto de LA debido a la baja capacidad reguladora y de aplicación de la ley, regulación económica limitada lo cual deviene en ausencia de control transaccional en materia de





		ALA/CFT y en el contexto país altos niveles de exclusión social y consideraciones tributarias, entre otras. Surge la necesidad de contar con una aproximación actual del tamaño de la economía informal y hacer un análisis riesgos de LA/FT teniendo en cuenta dicho contexto • En el proceso de seguimiento y actualización de la ENR LA/FT debe incorporarse el análisis de cómo afecta la informalidad y los niveles de exclusión financiera en el cálculo global del riesgo de LA/FT • Si bien se identificó la informalidad como vulnerabilidad de LA, se requiere mayor análisis para verificar cómo afecta la informalidad y los niveles de exclusión financiera en el cálculo global del riesgo de LA/FT • Para el caso del narcotráfico, identificar si los activos generados por esta amenaza son remitidos al exterior y de qué forma y los que son lavados qué mecanismos utilizan (mercado formal e informal sólo por mencionar un ejemplo) • Es importante fortalecer la evaluación sectorial de riesgo del sector financiero y desarrollar evaluación sectorial de riesgo en las APNFD, sobre todo considerando el nivel de informalidad de la economía que aumenta el nivel de exposición de las APNFD a ser utilizadas como mecanismo de LA
--	--	--

2.2.3 Análisis de los Informes de Seguimiento de los países miembros de GAFILAT

68. De los informes de seguimiento desarrollados posterior a los procesos de evaluación mutua, se identificó que el 20% de los países en seguimiento intensificado cuentan con acciones encaminadas a solventar las recomendaciones de los evaluadores a través de mayor regulación y control a empresas que realizan cambios y transferencias de dinero (remesas), así como incorporar el análisis de estos sectores en la ENR. Sin embargo, aún se hace necesario la implementación de otras acciones que coadyuven a mitigar las debilidades mostradas en los IEM considerando también el impacto del fenómeno de la informalidad.

69. Adicionalmente, se consultó a los países miembros de GAFILAT si han llevado a cabo alguna de las acciones recomendadas y/o prioritarias de sus IEM relacionadas con la economía

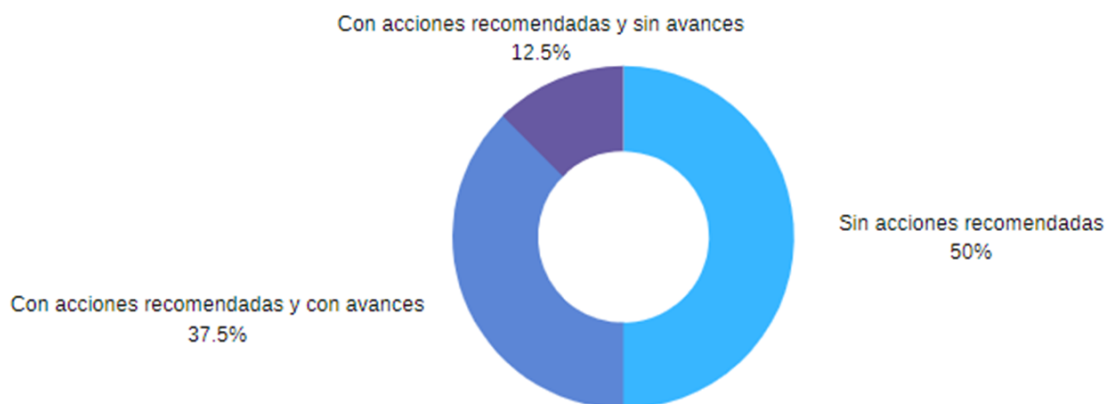




informal (en caso de tenerlas) y si se han llevado a cabo acciones distintas o adicionales para reducir el riesgo derivado de la economía informal en su país. A continuación, se muestran los resultados obtenidos:

70. Se tuvieron 8 respuestas: 4 de ellas indicaron que los IEM no reflejan acciones recomendadas al respecto, 3 sí tienen acciones recomendadas y han tenido avances al respecto y 1 sí tienen acciones recomendadas, pero aún no registra ningún avance.

Gráfica 25. Porcentaje de países respecto de acciones recomendadas y avances



71. De los países que tuvieron acciones recomendadas relacionadas al tema y han tenido avances al respecto, se destaca lo siguiente:

Acciones recomendadas	Respuesta país
Realizar una revisión del análisis de riesgos de FT que incorpore en el análisis, los posibles abusos al sector financiero, APNFD y OSFL, en particular aquellos que aún no son SO, así como el papel de la economía informal que ocasiona falta de control de transacciones y tiene un impacto en el cálculo del riesgo de FT.	El país no ha realizado de momento una acción concreta en cuanto al papel de la economía informal que ocasiona falta de control de transacciones y el impacto en el cálculo de FT. Este apartado será abordado en la próxima actualización de la ENR, la cual se llevará a cabo en el año 2021.
i) Entender si se usa el sector formal o informal para lavar dinero ii) Para los sectores financieros y APNFD, es necesario evaluar cuántos no están registrados (informalidad)	Para subsanar y atender el punto i) se está haciendo una actualización de la ENR en la que se incluirá dicho tema. Para abordar el punto ii) se están haciendo los estudios sectoriales considerando dicha acción. Respecto del





iii) Las cooperativas deben contar con una supervisión de ALA/CFT.	punto iii), las cooperativas ya son supervisadas desde 2019, por lo que ya se subsanó.
i) La ENR 2016 podría haber anticipado mejor los riesgos emergentes de LA asociados con la gran economía informal ii) la ENR 2016 no identifica las tendencias y tipologías de LA/FT relacionadas con la economía informal.	Para abordar el punto i) la ENR 2019-2020 detalla las causas, efectos, impacto y probabilidad de la economía informal como una vulnerabilidad estructural que deriva en riesgos de LA. Asimismo, sobre el punto ii) el país menciona que entre 2018 y 2020 se identificaron 5 nuevas tipologías, no obstante, ninguna está relacionada directamente con la economía informal.

2.2.4 Principales hallazgos de los IEM de Siri Lanka y Tailandia³⁴

72. De conformidad al Informe "Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico. Tercera edición (2018)" de la Organización Internacional del trabajo (OIT), del total de la población ocupada mundial de 15 y más años de edad, 2000 millones trabajan en la economía informal, y representan el 61,2 % del empleo mundial.

73. La proporción de empleo informal varía entre las diferentes regiones. En África la gran mayoría del empleo es informal (85,8%), en Asia y el Pacífico (68,2%) y los Estados Árabes (68,6%) existe un nivel de informalidad inferior. En América el porcentaje de empleo informal es de 40,0% y en Europa y Asia Central del 25,1%.³⁵

74. En ese sentido, con la finalidad de conocer la profundidad con la que se ha referido el fenómeno de la economía informal en otras regiones con similares (o incluso superiores) índices de informalidad en sus economías, se realizó una revisión y análisis de los IEM de Siri Lanka y Tailandia, los cuales tienen un 65.9 % y 51.4% de índices de empleo informal, respectivamente³⁶.

75. En el IEM de Siri Lanka, el tema de la informalidad se destaca en los siguientes aspectos:

³⁴ Ambos IEM fueron desarrollados en el marco del Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG).

<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/APG-Mutual-Evaluation-Report-Sri-Lanka-2015.pdf>

<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/APG-MER-Thailand-2017.pdf>

³⁵ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf

³⁶ <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/SL.ISV.IFRM.ZS/rankings> Fuente: International Labour Organization, ILOSTAT database.





- El tamaño de la economía informal es significativo. Según una evaluación del Banco Mundial en 2010, la economía informal general se estima en 44% del PIB.
- Se identifica que la informalidad es contemplada en la ENR como un riesgo de LA y FT, se identifica al sector informal de STDV como el sector de mayor riesgo, más ligadas a remesas familiares que a situaciones ilícitas. Las remesas informales son comunes en Sri Lanka, particularmente para facilitar a los habitantes de Sri Lanka que trabajen en el extranjero enviando dinero a sus hogares, el sector alternativo de remesas representa del 15% al 43% de todas las remesas privadas. La mayoría de las remesas, ya sean formales o informales, provienen de los habitantes de Sri Lanka que viven o trabajan en la región del Medio Oriente. Aunque se ha explotado este canal para el FT, la mayoría de los fondos remitidos desde el exterior son para fines legítimos. Sin embargo, a pesar de esta comprensión, no se han tomado medidas sustantivas contra el abuso por parte de delincuentes y terroristas de proveedores informales de STDV.
- Los bancos comerciales han introducido varias medidas para proporcionar servicios financieros a los trabajadores migrantes. Las remesas de migrantes son las que generan más divisas en Sri Lanka, pero el 45% del total de las remesas de los trabajadores migrantes se envían a través de canales informales. Para tratar de capturar tales transferencias, los bancos comerciales han introducido productos innovadores para llevar estos flujos de remesas al sector financiero formal.
- La ENR ha identificado la necesidad de avanzar en las preocupaciones de inclusión financiera, incluida la posibilidad de reducir la DDC para ciertos productos y la exención para ciertas categorías de cooperativas, Sri Lanka tiene políticas activas en apoyo de la inclusión financiera. De acuerdo con la Base de datos Global Findex del Banco Mundial 2014, Sri Lanka ha logrado un alto nivel de inclusión financiera en comparación con otros países del sur de Asia. Aproximadamente el 80% de los adultos (mayores de 15 años) en Sri Lanka tienen cuentas formales con IF, siendo el porcentaje más alto en el sur de Asia. Una amplia gama de IF proporciona servicios como préstamos, ahorros, empeños, arrendamientos y finanzas, y servicios de envío de remesas y dinero a grupos vulnerables.
- Otras instituciones del sector financiero comprenden tanto el sector regulado como el informal. El sector informal comprende proveedores informales de STDV, prestamistas informales de dinero, casas de empeño informales e instituciones informales de microfinanzas. Sri Lanka considera que los STDV informales tienen la mayor vulnerabilidad en el marco de LA/ FT con altos riesgos estructurales y bajas medidas de control y parece





que no existen esfuerzos o planes de acción para identificar y alentar la formalización o cierre de estas entidades ilegales.

- Los STDV no autorizados o sin licencia están sujetos a sanciones que incluyen multas, la confiscación de activos y hasta cinco años de prisión tras la condena. Se reconoce que faltan esfuerzos por parte de las autoridades para identificar y frenar tales actividades ilegales y aplicar sanciones apropiadas.

76. En el IEM de Tailandia se identifican los siguientes aspectos:

- En la ENR de Tailandia se menciona que la economía informal es importante, existen investigaciones que afirman que la cifra está entre el 30 y el 40% del PIB. Tailandia tiene una economía informal muy grande, con estimaciones que indican una cifra tan alta como el 40.9% del PIB oficial en 2014. Si bien esto se ha reducido significativamente en los últimos 15 años, sigue siendo más alto que la mayoría de los países asiáticos y entre los más altos a nivel mundial. Muchos ciudadanos tailandeses y trabajadores extranjeros (formales o informales) realizan gran parte de su actividad económica en efectivo fuera de la economía formal.
- La ENR destacó la facilidad de contrabando de efectivo dentro o fuera de Tailandia y la gran economía informal, con un predominio de transacciones en efectivo en toda la economía. Las medidas preventivas y su implementación fueron débiles, Tailandia tiene largas fronteras porosas que facilitan el movimiento de personas, bienes y fondos a través de todas las fronteras. Esto también afecta el comercio transfronterizo y las remesas, así como la gran cantidad de migrantes informales y el movimiento informal de personas, bienes y fondos dentro y fuera de Tailandia.
- En relación con el tema de inclusión financiera se afirma que las encuestas financieras indican que una gran mayoría de la población adulta tiene una cuenta bancaria. En Tailandia, la mayoría de las personas compra sus bienes y servicios en efectivo, pero una alta proporción tiene acceso a servicios financieros, el 1% usa sólo productos financieros informales. Los estudios contrastantes encuentran que sólo el 59% de la población tiene cuentas y el 41% permanece sin acceso bancario. El uso de tarjetas de crédito está creciendo a una tasa de 7.26% por año.
- En relación con los STDV, en 2007, el IEM de Tailandia recibió una calificación parcialmente cumplida en la recomendación especial VI. Hubo una falta de medios exigibles con





respecto a la DDC, el monitoreo de transacciones o los controles internos. Se observó que una gran cantidad de operadores no regulados ofrecen sus servicios al sector informal.

77. Como se muestra anteriormente, existen similitudes entre los IEM de Sri Lanka y Tailandia con los países miembros del GAFILAT, entre las que destacan el tamaño de la informalidad, la identificación de los STDV, prestamistas, casas de empeño y microfinanzas como sectores que forman parte de la informalidad, así como la relación e importancia de la inclusión financiera.

Conclusiones de la sección 2.2 La economía informal en los informes de evaluación mutua de los países.

- El análisis de los IEM y de los informes de seguimiento de los países miembros del GAFILAT, mostró que los evaluadores han hecho referencia al fenómeno de la informalidad con relación al sistema ALA/CFT en los apartados de: Riesgo y Contexto; Descripción del Sector Financiero y APNFD; Supervisión; Efectividad; Registros y algunas recomendaciones y acciones prioritarias.
- En cuanto al riesgo y contexto general del país:
 - La informalidad incrementa en forma significativa el riesgo de que el producto ilícito pueda ser recanalizado a la economía formal regulada, desafío importante en la discriminación de los flujos delictivos entre los flujos lícitos; el sector informal podría ser utilizado por organizaciones delictivas para colocar, estratificar e integrar dinero ilícito aprovechando la escasa regulación y control de que son objeto.
 - Se identificó al sector informal como una vulnerabilidad nacional, o estructural.
 - Se consideraron de manera limitada los riesgos de LA/FT que representan el volumen de la economía informal y el impacto en el contexto del régimen de ALA/CFT.
 - La magnitud de la economía informal plantea graves problemas para las autoridades en términos de la sostenibilidad y eficacia del marco de ALA/CFT.
 - Se identifica que existe un mayor riesgo en los trabajadores no registrados (informales).
 - Existe un mayor riesgo en zonas informales y fronterizas y las zonas geográficas con mayor informalidad tienen un mayor riesgo de LA/FT. Asimismo, se identifica el uso de efectivo y su relación con la economía informal como un facilitador para introducir recursos financieros ilícitos y se identifica la relación de la informalidad con la inclusión financiera.
 - La economía informal que ocasiona falta de control de transacciones y tiene un impacto en el cálculo del riesgo de FT.





- En cuanto a los SO del sistema ALA/CFT (sector financiero y APNFD)
 - Se identifica falta de regulación y control en las actividades en el sector informal relacionado con el sector financiero principalmente en cambios de divisas, transferencias de dinero (en remesas), préstamos y créditos,
 - En APNFD se identifican sectores de venta de joyas y piedras preciosas, inmuebles, compra venta de autos, juegos y sorteos.
- En cuanto al tema de supervisión
 - Las autoridades deben designar a un organismo de supervisión encargado de la concesión de licencias y de la regulación y supervisión de los servicios de transferencia de dinero o valores, particularmente los que operan los sistemas informales
 - La falta de información y análisis sobre los negocios realizados con clientes que operan en la economía monetaria informal y la exposición a las actividades ilícitas también limita la supervisión basada en el riesgo efectiva
- En relación con los registros
 - Muchas actividades no registran sus bienes debido a los elevados costos de registro, la muy escasa conciencia pública sobre los beneficios del registro y el hecho de que la ley no sanciona el incumplimiento del requisito de registro. Además, se añade a estos factores la ausencia de confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones públicas y los altos niveles de informalidad presentes.
- En el cuanto a la efectividad del sistema
 - Dificultades para cumplir con los procesos de DDC.





III. RESULTADOS Y CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS

78. Este estudio tiene la finalidad de apoyar a los evaluadores de los países a identificar factores que les permitan conocer si la informalidad en la producción y laboral afectan al sistema ALA/CFT.

79. La Metodología de Evaluación del GAFI para la para la cuarta ronda de evaluaciones mutuas, ha adoptado dos enfoques complementarios, por una parte, para evaluar el cumplimiento técnico de las Recomendaciones del GAFI y, por otra parte, para determinar la existencia y las formas como se evidencia la efectividad del sistema ALA/CFT.

80. De acuerdo con dicha metodología, la evaluación sobre el cumplimiento técnico aborda los requisitos específicos de las Recomendaciones del GAFI, principalmente en lo que respecta al marco jurídico e institucional relevante del país, así como los poderes y procedimientos de las autoridades competentes. Estos representan los pilares fundamentales de un sistema ALA/CFT.

81. Por otro lado, la evaluación de efectividad tiene por objeto: (a) mejorar el enfoque del GAFI sobre los resultados, (b) identificar el grado en que el sistema nacional ALA/CFT está logrando los objetivos de los estándares del GAFI e identificar debilidades sistémicas, y (c) permitir a los países dar prioridad a las medidas para mejorar su sistema. La efectividad se define como “el grado en que se logran los resultados definidos”.

82. En este sentido, los factores identificados que relacionan al fenómeno de la economía informal con la metodología de evaluación mutua tienen un impacto tanto en el cumplimiento técnico de las Recomendaciones del GAFI, como en la evaluación de efectividad, como se podrá apreciar en la siguiente sección.

3.1 Elementos o factores relacionados con la economía informal

83. El punto de inicio para toda evaluación mutua es la comprensión inicial de los evaluadores sobre el riesgo y el contexto del país en el sentido más amplio y los elementos que contribuyen a ellos, que incluyen los siguientes:

- La naturaleza y el alcance de los riesgos de LA/FT;
- Las circunstancias del país que afectan a la materialidad de las distintas recomendaciones;
- Los elementos estructurales que sustentan el sistema ALA/CFT, y





- Los factores contextuales que pueden influir la manera de implementación de las medidas ALA/CFT y su efectividad.

84. En este sentido, la economía informal tiene que ser un elemento a ser incluido en el apartado de materialidad en donde es importante iniciar con información estadística de informalidad en la producción y en el empleo. Se considera incluir información, si existe, de la estimación de la informalidad en las actividades financieras y APNFD, incluir estadísticas sobre el uso de efectivo y resultados de programas para reducir el uso de efectivo y políticas para incrementar la inclusión financiera. En este apartado se debe de incluir datos estadísticos de población, pobreza, marginación y otros que apoyen al conocimiento de la informalidad en el contexto de cada país.

85. En línea con el párrafo 8 de la Metodología de Evaluación del GAFI respecto a la materialidad, los evaluadores deben considerar la importancia relativa de los diferentes sectores y problemas en la evaluación tanto de cumplimiento técnico como de efectividad. El equipo debe dar más prioridad a los temas de mayor relevancia para el país al determinar las calificaciones en el cumplimiento técnico y debe prestar más atención a las áreas más importantes para evaluar la efectividad.

86. También es importante identificar factores contextuales que vinculen a la economía informal y la madurez y la sofisticación del régimen de regulación y supervisión en el país, así como la exclusión financiera. Estos factores pueden afectar los riesgos de LA/FT y aumentar o reducir la efectividad de medidas ALA/CFT.

3.2 Efectos de la economía informal en la evaluación de efectividad

87. Para la evaluación de efectividad, el GAFI ha adoptado un enfoque centrado en una jerarquía de resultados definidos. Al más alto nivel, el objetivo en la implementación de medidas ALA/CFT es que *"los sistemas financieros y la economía en general están protegidos de las amenazas del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo y, de la proliferación; fortaleciendo así la integridad del sector financiero, y contribuyendo con la protección y la seguridad"*.

88. Con el fin de dar el equilibrio adecuado entre una comprensión global de la efectividad del sistema ALA/CFT de un país, y una apreciación detallada de la forma en que sus componentes están funcionando, el GAFI evalúa la efectividad principalmente sobre la base de 11 Resultados Inmediatos (RI).





89. Cada uno de estos RI representan uno de los principales objetivos que un sistema efectivo ALA/CFT debe lograr, y contribuyen a 3 Resultados Intermedios que representan los principales objetivos temáticos de las medidas ALA/CFT.

90. Este enfoque no intenta lograr una evaluación directa de la efectividad con que un país implementa las Recomendaciones individuales, o el desempeño de determinadas organizaciones o instituciones. Los evaluadores no deben evaluar directamente el Objetivo de Alto Nivel o Resultados Intermedios, aunque estos podrían ser relevantes en la elaboración del IEM escrito y al resumir la efectividad global del país en términos generales.

91. Como se mencionó anteriormente, la informalidad es parte de la materialidad y el contexto de los países, por lo que debe ser un fenómeno que debe incluirse en las ENR y que los evaluadores deben de tomar en cuenta en la redacción del apartado de Riesgo y Contexto en los IEM.

92. Asimismo, se han identificado 4 RI que, al ser analizados, se debe considerar los datos asociados a la informalidad (esta lista no es taxativa sino meramente informativa), como se especifica a continuación:

Resultado Inmediato 1. *Los riesgos de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo son comprendidos y, en tal caso, se toman acciones coordinadas a nivel nacional para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y, la proliferación.*

93. La informalidad es un fenómeno económico que afecta a muchos aspectos sociales de un país. Como se pudo ver en las estadísticas de informalidad mostradas con anterioridad, en la región que abarca los países miembros de GAFILAT, el fenómeno de la informalidad tiene una magnitud distinta entre los diferentes países, sin embargo, su incidencia es importante para toda la región. En muchos aspectos está relacionado con situaciones de pobreza, desigualdad y falta de oportunidades; es por eso que resulta muy importante que se analice desde la óptica del Resultado Inmediato 1 de efectividad. En este RI, los países deben identificar, evaluar y comprender apropiadamente los riesgos que pueden presentarse en materia de LA/FT y con base en ello, conducir acciones que los ayuden a mitigar dichos riesgos.

94. En línea con la metodología de evaluación del GAFI se espera que el equipo evaluador considere la naturaleza y el alcance de los factores de riesgo de LA/FT propios de cada país, es por ello que los evaluadores no pueden considerar la informalidad del mismo modo en cada uno de los países evaluados. En ese sentido, se espera que el equipo evaluador considere entre otros, los siguientes aspectos:





- El tamaño de la población, PIB, grado de la economía basada en efectivo, estimaciones del tamaño de la economía informal y el nivel de inclusión y exclusión financiera³⁷.
- Al ser la informalidad un fenómeno que puede estar relacionado con la pobreza y la desigualdad en un país, se sugiere requerir al país, para su análisis, los datos de desigualdad en los ingresos, flujos de migración ilegal, índices de marginación o de bienestar y datos económicos de la producción y el empleo diferenciando las diferentes regiones del país. Lo anterior con el fin de identificar factores que motivan la formalidad, que afectan al país y en consecuencia al sistema ALA/CFT.
- Considerar las fuentes veraces y confiables de información sobre los riesgos del país, a fin de determinar si existe alguna diferencia significativa que se deba analizar más a fondo. En este sentido, se recomienda valorar si se han identificado amenazas que estén generando informalidad.

El punto de partida de cada evaluación de efectividad es el entendimiento del riesgo y contexto del país. El riesgo puede ser considerado en función de 3 factores: amenaza, vulnerabilidad y consecuencia. En ese sentido, por lo que hace al primer factor el documento del GAFILAT sobre amenazas regionales³⁸ puede ser una fuente de información para identificar amenazas que podrían tener relación con los mercados informales (laboral y de producción).

Ejemplos sobre amenazas vinculadas a la informalidad.

- Organizaciones criminales brindan oportunidades de empleo a personas que se encuentran en situación de pobreza a través de la comisión del delito del delito de narcotráfico.
- Explotación ilícita de recursos naturales: el fenómeno del tráfico de especies protegidas, la tala y la minería ilegales podrían tener su fuente en la falta de trabajo y oportunidades formales las cuales son explotadas por la delincuencia.

³⁷ <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/AML-CFT-related-data-and-statistics.pdf>

³⁸ Análisis de las Amenazas Regionales de GAFILAT (Actualización 2017) <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/estudios-estrategicos-17/1244-analisis-de-amenazas-regionales-del-gafilat-actualizacion-2017/file>





- Solicitar información sobre ROS, casos, sentencias, métodos, tipologías asociadas al LA/FT y relacionadas con la economía informal, con el propósito de conocer en qué medida la informalidad coadyuva a la criminalidad en los esquemas de LA/FT.
- Solicitar las medidas de mitigación de los riesgos de LA/FT vinculado a la economía informal, específicamente en aquellos casos que se identifique la existencia de informalidad en sectores que deben ser regulados en materia LA/FT.
- Solicitar los planes, políticas o medidas gubernamentales para reducir la informalidad y fomentar la inclusión financiera, considerando que la implementación de éstos afecta positivamente al sistema ALA/CFT, ya que, al tener cada vez más formalidad económica, se reduce el incentivo al uso de efectivo y aumenta la inclusión financiera, así como facilitar el conocimiento de la fuente de los ingresos de las personas tanto naturales como jurídicas.

Resultado Inmediato 3 *Los supervisores debidamente supervisan, controlan y regulan a las instituciones financieras y a la APNFD para garantizar el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT conforme a sus riesgos.*

95. Dentro de la nota a los evaluadores para el Resultado Inmediato 3, se menciona que al determinar cómo ponderar los diversos sectores financieros, APNFD y PSAV, los evaluadores deben considerar diferentes aspectos, entre los cuales se incluye la medida en que la economía se basa en el efectivo y las estimaciones del tamaño del sector informal y/o economía sumergida.

96. En este sentido, los evaluadores deben verificar si los supervisores de las IF, las APNFD y PSAV tienen una correcta y completa comprensión de los riesgos asociados a cada sector, la cual debe incluir una evaluación sobre la existencia de operadores informales, la dimensión de estos respecto del total del sector, así como su composición y estructura, sin que sea necesario que se conozca el número exacto de dichos actores.

97. Adicionalmente, será necesario que se evalúe si los supervisores están identificando, aplicando acciones remediales y sancionando como corresponda las violaciones en temas de registro o licenciamiento por parte de las personas naturales o jurídicas que realizan alguna actividad financiera o de APNFD sin contar con una licencia o sin estar registradas.





Resultado Inmediato 4 *Las instituciones financieras y APNFD aplican adecuadamente medidas preventivas ALA/CFT acordes con sus riesgos, y reportan las transacciones sospechosas.*

98. La economía informal es un factor que dificulta la aplicación de forma exhaustiva de algunas de las medidas de DDC por parte de las IF y APNFD. Por ejemplo, una persona que es empleada de manera informal o una empresa que realiza una actividad de dicha forma, no cuenta con un medio de comprobar el origen de sus recursos, lo cual podría representar una barrera de entrada al sector financiero y APNFD formales, con lo que se podría ver afectada a la inclusión financiera y se podría convertir en un factor que propicia la existencia del sector informal.

99. Idealmente, debe existir un equilibrio entre las medidas ALA/CFT y la inclusión financiera, por lo que será importante identificar por parte de los evaluadores si las IF, APNFD y PSAV aplican adecuadamente el EBR. En ese sentido, los evaluadores podrían requerir al país estudios sobre el riesgo y medidas de prevención vinculadas a los nuevos productos y servicios dirigidos a la inclusión financiera, o bien cualquier información relacionada a las medidas utilizadas por el sector no financiero y que motivan el uso de canales financieros.

100. Es importante destacar que en la nota a los evaluadores del Resultado Inmediato 4, se establece que al determinar cómo ponderar los diversos sectores financieros, APNFD y PSAV, los evaluadores deben considerar su importancia relativa, teniendo en cuenta diversos factores, entre los cuales se incluye la medida en que la economía se basa en el efectivo y las estimaciones del tamaño del sector informal y/o economía sumergida.

Resultado Inmediato 5 *Las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas no pueden ser utilizadas indebidamente para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo, y la información sobre sus beneficiarios reales están al alcance de las autoridades competentes sin impedimentos.*

101. La economía informal es un fenómeno que afecta de forma directa a la correcta y completa existencia de registros de las personas jurídicas de un país. Para los negocios informales, al carecer de cualquier tipo de registro, se desconoce toda información relativa a ellos, identidad de los participantes, la actividad que desempeñan, su ubicación, etc., incluyendo la identificación del beneficiario final.

102. Como se mencionó anteriormente, en algunas ocasiones la amenaza se aprovecha del tamaño de la economía informal de un país para crear negocios informales con fines ilícitos. Sin





embargo, es importante realizar un enfoque caso por caso, según el contexto del país, ya que, en la mayoría de las ocasiones, la informalidad de los negocios, responde más a una situación de costos y beneficios de la formalización, por lo que será importante evaluar en cada país qué tanto esta situación pone en riesgo al sistema ALA/CFT.

103. En este sentido, los evaluadores deben identificar si los países cuentan con políticas de formalización de las empresas, las cuales pueden: (i) incluir beneficios de la formalización y (ii) el establecimiento de sanciones disuasorias para fomentar la disminución de la informalidad, evitando así que dicha vulnerabilidad pueda ser abusada por la amenaza.

3.3 Efectos de la economía informal en la evaluación del cumplimiento técnico

104. De conformidad a los aspectos abordados anteriormente en materia de efectividad, el equipo evaluador también debe tomar en consideración toda la información necesaria relativa a la informalidad de la economía que pudiera obstaculizar la correcta aplicación del marco jurídico relacionado a las Recomendaciones 1, 10, 14, 15, 22, 24, 26 y 28 (esta no es una lista taxativa, sino meramente informativa).

105. Finalmente, los evaluadores deberán buscar que exista un equilibrio entre los controles ALA/CFT de un país y las políticas de formalización de la economía y de fomento a la inclusión financiera, a fin de que dichos controles no resulten ser un obstáculo para el logro de los objetivos de las políticas mencionadas.

106. En este sentido, el Informe *"Inclusive Financial Integrity: a toolkit for policymakers"*³⁹ de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI por sus siglas en inglés) hace énfasis en la necesidad de alinear las políticas de inclusión financiera y la integridad financiera. Se busca la implementación de medidas eficaces y basadas en el riesgo, es decir, que los sistemas ALA/CFT y las políticas de inclusión financiera promuevan una adecuada integridad financiera. Esto sólo puede tener éxito si los objetivos de ambos se consideran como un refuerzo mutuo y si la búsqueda de una no afecta negativamente a la otra. Cuando los países fortalezcan esta alineación, estarán mejor posicionados para lograr resultados favorables.

107. Se destacan los siguientes puntos del documento citado:

³⁹ <https://www.afi-global.org/publications/3382/Inclusive-Financial-Integrity-A-Toolkit-for-Policymakers>





- La exclusión financiera generalizada plantea un grave riesgo para la integridad del sistema financiero, ya que obliga a las personas y las comunidades a depender de servicios financieros informales que no están regulados ni supervisados, lo que reduce la capacidad de detectar, informar e investigar transacciones sospechosas.
- Dada la importancia de la inclusión financiera y la lucha contra el LA/FT, existen oportunidades para apoyar la implementación de ambos procesos de manera que se refuercen mutuamente.
- Este documento identifica un conjunto de herramientas destinados a los encargados de formular políticas, reguladores, supervisores y otras partes interesadas con la idea de que la formulación e implementación de políticas y regulaciones promuevan tanto la inclusión financiera como la integridad financiera.
- El documento está estructurado para lograr entender qué es una inclusión financiera íntegra para lo cual se desarrolla la idea de alinear la inclusión y la integridad⁴⁰ financiera y explicar por qué es importante. Se describe también el contexto de las políticas ALA/CFT y se analizan las consideraciones de inclusión financiera íntegra en relación con una política ALA/CFT y un marco de responsabilidad, teniendo en cuenta que ambas políticas tienen objetivos complementarios.
- El éxito de la inclusión financiera íntegra se refiere a una situación en la que un sistema financiero seguro que cuenta con medidas adecuadas y efectivas para identificar, evaluar, comprender y mitigar los riesgos de LA/FT y actuar tan pronto como se hayan detectado los riesgos. Es igualmente capaz de proporcionar un mayor acceso y uso de servicios financieros formales de calidad de una manera que mejore los medios de vida e impulse el desarrollo sostenible.
- Se procura que la estrategia nacional de inclusión financiera permita que:
 - Exista sincronización de los procesos de inclusión financiera e integridad financiera
 - Que el objetivo de una inclusión financiera íntegra sea incorporado a las ENR, ya que lograr resultados de integridad financiera requiere una sólida comprensión del riesgo y la implementación de un EBR que está en línea con las Recomendaciones del GAFI. Los países miembros de AFI han indicado que debe haber una consideración explícita de la inclusión financiera y el riesgo de exclusión financiera en una ENR para alinear las iniciativas ALA/CFT y de inclusión financiera (considerando las circunstancias y realidades del país).⁴¹
 - Se identifiquen los desafíos clave del marco regulatorio para lograr una inclusión financiera íntegra

⁴⁰ Se considera que un sistema financiero tiene integridad si está efectivamente protegido contra el LA/FT, financiamiento de la proliferación y otros delitos financieros, como los flujos financieros ilícitos.

⁴¹ Se recomienda considerar la Guía actualizada del GAFI sobre inclusión financiera, así como los resultados anteriores de la ENR en lo que respecta a la inclusión financiera.





- Identificar oportunidades de RegTech,⁴² ya que permite una mayor colaboración y diálogo bidireccional entre reguladores, supervisores e IF. Las RegTech también pueden presentar una oportunidad para el manejo y la presentación de datos que permite reducir en gran medida el costo de llevar a cabo la debida diligencia continua y, en consecuencia, plantear el caso de aquellos que actualmente están excluidos financieramente debido al alto costo de incorporarlos, que supera los beneficios. También, permite a los reguladores recopilar datos desglosados y permitirles monitorear mejor el impacto de las políticas y regulaciones para grupos específicos, incluidas mujeres, MIPYMES, jóvenes, etc.
- Identificar los desafíos clave en la alineación de la inclusión financiera y el sistema ALA/CFT. Este documento analiza cómo los países miembros de la AFI están abordando elementos para promover la integridad financiera inclusiva y discutir consideraciones de género y personas desplazadas por la fuerza a este respecto.
- Aplicar una supervisión basada en riesgos. Los supervisores deben de tomar en consideración la inclusión financiera dentro de sus planes de supervisión basados en riesgos, y dichos planes deben formularse de manera adecuada en relación con los riesgos de LA/FT asociados. Los supervisores deben considerar la información y los datos relacionados con los factores relevantes al identificar, evaluar y comprender estos riesgos, particularmente con respecto a los productos y servicios de las instituciones, los canales de entrega, los clientes, el alcance geográfico y otros factores donde estos impactan en la inclusión financiera.
- Identificar los medios para lograr la coordinación interinstitucional en las ENR y en las EM para lograr reducir los desafíos de la coordinación interinstitucional y destacar las posibles soluciones y consideraciones que son relevantes para una inclusión financiera íntegra.

108. Dicho documento recomienda algunas medidas para lograr el objetivo de ambas políticas, algunos ejemplos son: focalizar el objetivo de la DDC; desarrollar un mejor entendimiento de los riesgos; ajustar el concepto de identidad, incluyendo la identidad digital; explorar diferentes visiones de DDC reforzada, por ejemplo utilizar identificaciones biométricas; eliminar identificaciones de altos costos y poco útiles como comprobantes de domicilio en algunos segmentos de la población; ajustar la DDC simplificada para ciertos grupos vulnerables y de bajo riesgo; crear un ambiente de innovación tecnológica para FinTECH apoyándose en e-KYC e identificaciones digitales.

⁴² RegTech es esencialmente cualquier tecnología (que puede incluir inteligencia artificial, aprendizaje automático, ciencia de análisis de datos, pero también tecnología más simple como bases de datos) que se utiliza para mejorar el cumplimiento normativo y respaldar los objetivos normativos.





109. Por otra parte, la Guía del GAFI sobre identidad digital⁴³ también aborda algunos aspectos importantes vinculados a la inclusión financiera:

- Para el GAFI, el crecimiento de las transacciones financieras digitales requiere una mejor comprensión de cómo las personas están siendo identificadas y verificadas en el mundo de los servicios financieros digitales. Las tecnologías de identidad digital (ID) están evolucionando rápidamente, dando lugar a una variedad de sistemas de identificación digital.
- La guía de GAFI tiene por objeto ayudar a los gobiernos, las entidades reguladas y otras partes interesadas pertinentes a determinar cómo se pueden utilizar los sistemas de identificación digital para llevar a cabo determinados elementos de la DDC en virtud de la R10 del GAFI.
- El enfoque recomendado es neutral en tecnología (es decir, no prefiere ningún tipo particular de sistemas de identificación digital). Hay dos elementos de este enfoque: (1) comprender los niveles de garantía del sistema de identificación digital y (2) evaluar si, dados los niveles de garantía, el sistema de identificación es adecuadamente fiable, independiente a la luz de los riesgos de LA/FT.
- La guía también explica cómo aprovechar los marcos y estándares de garantía de la ID digital para evaluar la fiabilidad/independencia. También establece un proceso de decisión para que las entidades reguladas guíen las decisiones sobre si el uso de la identificación digital para satisfacer algunos elementos de la DDC es apropiado en el marco de la R10. Los gobiernos y las entidades reguladas tendrán que adaptar este proceso de decisión a las circunstancias particulares de la jurisdicción y de las entidades individuales. Dependiendo de los sistemas de identificación digital y del marco reglamentario en una jurisdicción determinada, los gobiernos y las entidades reguladas pueden tener diferentes funciones y responsabilidades en la evaluación de los niveles de garantía de un sistema de identidad y su idoneidad para la DDC.
- La Guía destaca una serie de maneras en las que el uso de sistemas de identificación digital para la DDC puede apoyar la inclusión financiera. En primer lugar, los sistemas de identificación digital pueden permitir a los países adoptar un enfoque más flexible, matizado y de ventajas para establecer los atributos requeridos, la evidencia de la entidad de identificación y los procesos para probar la identidad – incluso con el fin de llevar a cabo la identificación y verificación del cliente en el internado de manera que facilite los objetivos de inclusión financiera. En segundo lugar, los marcos y estándares de garantía de identificación digital en sí mismos proporcionan cierta flexibilidad en el proceso que se puede utilizar para la prueba de identidad y autenticar a las personas, que se pueden adaptar para cumplir con los objetivos de inclusión financiera. Por último, los supervisores

⁴³ Financial Action Task Force (2020), Guidance on Digital Identity, FATF, Paris, www.fatf-gafi.org/publications/documents/digital-identity-guidance.html





y las entidades reguladas, al adoptar un EBR de la DDC, pueden apoyar la inclusión financiera, incluso mediante el uso de sistemas de identificación digital, de conformidad con el enfoque del documento del GAFI de 2017 sobre DDC y la inclusión financiera.

- La guía también emite recomendaciones para los países como son:
 - Desarrollar directrices o regulaciones claras que permitan el uso adecuado y basado en el riesgo de sistemas de identificación digital confiables e independientes por entidades reguladas para fines ALA/CFT
 - Evaluar si las regulaciones y orientaciones existentes sobre DDC en todas las autoridades pertinentes se adaptan a los sistemas de identificación digital
 - Adoptar principios y/o criterios basados en resultados al establecer los atributos, pruebas y procesos requeridos para probar la identidad oficial a los efectos de la DDC.
 - Adoptar políticas, reglamentos y procedimientos de supervisión y examen que permitan a las entidades reguladas desarrollar un EBR eficaz e integrado que aproveche los flujos de datos, la arquitectura tecnológica y los procesos en todas las actividades pertinentes de ID digital, ALA/CFT, antifraude y gestión general del riesgo para fortalecer todas las funciones relacionadas con el riesgo.
 - Desarrollar un enfoque integrado de múltiples partes interesadas para comprender las oportunidades y los riesgos pertinentes para la identificación digital y desarrollar regulaciones y orientaciones pertinentes para mitigar los riesgos.
 - Apoyar el desarrollo y la implementación de sistemas de identificación digital fiables e independientes auditándolos y certificándolos con marcos de garantía de identificación digital transparentes y estándares técnicos, o aprobando organismos expertos para realizar estas funciones.
 - Fomentar un enfoque flexible y basado en el riesgo para utilizar sistemas de identificación digital para la DDC que admita la inclusión financiera.

Resumen de la Sección III		
Evaluación de Efectividad	<u>Resultado Inmediato 1.</u> <i>Los riesgos de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo son comprendidos y, en tal caso, se toman acciones coordinadas a nivel nacional para combatir el lavado de activos y el</i>	• La informalidad es parte de la materialidad y el contexto de los países, por lo que debe ser un fenómeno a incluirse en las ENR y que debe tomarse en cuenta en la redacción del apartado de Riesgo y Contexto en los IEM. • Considere la naturaleza y el alcance de los factores de riesgo de LA/FT propios de cada





	<i>financiamiento del terrorismo y, la proliferación.</i>	país, es por ello que los evaluadores no pueden considerar la informalidad del mismo modo en cada uno de los países evaluados. • Considerar, entre otros aspectos, el tamaño de la población, PIB, grado de la economía basada en efectivo, estimaciones del tamaño de la economía informal y el nivel de inclusión y exclusión financiera. • Al ser la informalidad un fenómeno que puede estar relacionado con la pobreza y la desigualdad en un país, se sugiere requerir al país, para su análisis, los datos de desigualdad en los ingresos, flujos de migración ilegal, índices de marginación o de bienestar y datos económicos de la producción y el empleo diferenciando las diferentes regiones del país. • Considerar las fuentes veraces y confiables de información sobre los riesgos del país, a fin de determinar si se han identificado amenazas que estén generando informalidad. • Solicitar información sobre ROS, casos, sentencias, métodos, tipologías asociadas al LA/FT y relacionadas con la economía informal, con el propósito de conocer en qué medida la informalidad coadyuva a la criminalidad en los esquemas de LA/FT. • Solicitar las medidas de mitigación de los riesgos de LA/FT vinculado a la economía informal, específicamente en aquellos casos que se identifique la existencia de informalidad en sectores que deben ser regulados en materia LA/FT. • Solicitar los planes, políticas o medidas gubernamentales para reducir la informalidad y fomentar la inclusión financiera, considerando que la implementación de éstos afecta positivamente al sistema ALA/CFT, ya que, al tener cada vez más formalidad
--	--	--





		económica, se reduce el incentivo al uso de efectivo y aumenta la inclusión financiera, así como facilitar el conocimiento de la fuente de los ingresos de las personas tanto naturales como jurídicas.
	<u>Resultado Inmediato 3.</u> <i>Los supervisores debidamente supervisan, controlan y regulan a las instituciones financieras y a la APNFD para garantizar el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT conforme a sus riesgos.</i>	• Verificar si los supervisores de las IF y las APNFD tienen una correcta y completa comprensión de los riesgos asociados a cada sector, la cual debe incluir una evaluación sobre la existencia de operadores informales, la dimensión de estos respecto del total del sector, así como su composición y estructura, sin que sea necesario que se conozca el número exacto de dichos actores. • Evaluar si los supervisores están identificando, aplicando acciones remediales y sancionando como corresponda las violaciones en temas de registro o licenciamiento por parte de las personas naturales o jurídicas que realizan alguna actividad financiera o de APNFD sin contar con una licencia o sin estar registradas.
	<u>Resultado Inmediato 4.</u> <i>Las instituciones financieras y APNFD aplican adecuadamente medidas preventivas ALA/CFT acordes con sus riesgos, y reportan las transacciones sospechosas.</i>	• Identificar si las IF y APNFD aplican adecuadamente el EBR. En ese sentido, se podría requerir al país, estudios sobre el riesgo y medidas de prevención vinculadas a los nuevos productos y servicios dirigidos a la inclusión financiera, o bien cualquier información relacionada a las medidas utilizadas por el sector no financiero y que motivan el uso de canales financieros.
	<u>Resultado Inmediato 5.</u> <i>Las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas no pueden</i>	• Identificar si los países cuentan con políticas de formalización de las empresas, las cuales pueden: (i) incluir beneficios de la



	<i>ser utilizadas indebidamente para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo, y la información sobre sus beneficiarios reales están al alcance de las autoridades competentes sin impedimentos.</i>	formalización y (ii) el establecimiento de sanciones disuasorias para fomentar la disminución de la informalidad, evitando así que dicha vulnerabilidad pueda ser abusada por la amenaza.
Cumplimiento Técnico	De conformidad a los aspectos abordados en materia de efectividad, el equipo evaluador también debe tomar en consideración toda la información necesaria relativa a la informalidad de la economía que pudiera obstaculizar la correcta aplicación del marco jurídico relacionado a las Recomendaciones 1, 10, 14, 15, 22, 24, 26 y 28.	

ANEXO I

Medidas a considerar para abordar las debilidades causadas por la informalidad

1. A continuación, se enlista de manera enunciativa y no exhaustiva, una serie de posibles medidas a aplicar en función de cada Resultado Inmediato, cuya efectividad pueda ser afectada por la informalidad.
2. Resultado Inmediato 1
 - En el análisis del fenómeno de la informalidad, el país podrá considerar los siguientes aspectos:
 - Incluir información sobre el tamaño de la economía informal en cada país, con el fin de identificar si debe ser considerada como una vulnerabilidad estructural.
 - Los datos de desigualdad en los ingresos, flujos de migración ilegal, índices de marginación o de bienestar y datos económicos de la producción y el empleo entre las diferentes regiones del país, con el objetivo de identificar factores de expulsión de la formalidad que afectan al país y se pueda emitir un juicio sobre el impacto de la informalidad en el régimen ALA/CFT.
 - La valoración de las formas en que la amenaza está generando más informalidad.
 - Identificar tipologías, casos, ROS, sentencias de LA/FT relacionadas con la economía informal.





- Incluir un análisis sobre la informalidad en el sector financiero y en las APNFD.
- Realizar un análisis sobre cómo la informalidad está afectando la aplicación de las medidas de DDC en el sector financiero y las APNFD, si se está aplicando adecuadamente un EBR para evitar fomentar la falta de inclusión financiera y cómo se estaría mitigando dicho riesgo.
- Identificar medidas para la disminución de las vulnerabilidades y para mitigar los riesgos de LA/FT generados por la economía informal, tales como programas gubernamentales diseñados para reducir la informalidad y fomentar la inclusión financiera.

3. Resultado Inmediato 3

- Los supervisores de las instituciones financieras y APNFD deben tener una mejor y más completa comprensión de los riesgos asociados a cada sector, la cual debe incluir una evaluación sobre la existencia de operadores informales, la dimensión de estos respecto del total del sector, así como su composición y estructura, sin que sea necesario que se conozca el número exacto de dichos actores.
- Los supervisores de las IF y APNFD deben realizar más y mejores acciones para identificar, remediar y sancionar como corresponda las violaciones en temas de registro o licenciamiento por parte de las personas naturales o jurídicas que realizan alguna actividad financiera o de APNFD sin contar con una licencia o sin estar registradas.

4. Resultado Inmediato 4

- Las IF y APNFD deben aplicar de una mejor manera el EBR, a fin de evitar excluir financieramente a aquellas personas naturales y jurídicas que se encuentran dentro de la economía informal, y que por tal motivo no tienen forma de comprobar el origen de sus recursos.

5. Resultado Inmediato 5

- Evaluar en qué medida la falta de registros⁴⁴ causada por la informalidad, pone en riesgo la efectividad del sistema ALA/CFT.
- Contar con políticas efectivas de formalización de las empresas.

⁴⁴ Registros fiscales, mercantiles, de propiedad, etc.





- Considerar la aplicación de medidas a las empresas que no cumplan con los requisitos de registro correspondientes.

6. Recomendación 10 y Recomendación 22

- Las IF y las APNFD deben contar con mejores mecanismos para lograr que, aun existiendo un alto nivel de informalidad en el país, los clientes tengan la manera de probar la fuente de sus ingresos. Un ejemplo para lograr esta prueba del origen de los ingresos puede ser la existencia de un documento elaborado por un notario que de fe de la fuente de los ingresos de la persona. Esto se ha utilizado en México para otorgamiento de créditos a personas que trabajan en la informalidad.

7. Recomendación 26. Regulación y supervisión de instituciones financieras, Recomendación 28. Regulación y supervisión de las APNFD, Recomendación 14. Servicios de transferencia de dinero o valores, Recomendación 15. Nuevas tecnologías

- Simplificar los procedimientos para el licenciamiento o registro de las personas naturales o jurídicas que realizan alguna actividad financiera, de APNFD, servicios de activos virtuales, STDV, garantizando la aplicación de controles en el otorgamiento de las mismas.
- Contar con mecanismos de identificación y sanción de IF, APNFD, servicios de activos virtuales, STDV que operen sin licencia o, en su caso registro.

ANEXO II

Cuestionario enviado a los países miembros de GAFILAT

Proyecto GIZ/GAFILAT: Análisis del abordaje e impacto de la economía informal en los procesos de evaluación mutua del GAFILAT, y elementos o factores a considerar para comprender el alcance de este fenómeno

I. Definición de Economía informal

1. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la economía informal se refiere a todas las actividades económicas realizadas por trabajadores y unidades económicas que no están total o parcialmente cubiertas por acuerdos formales. Sus actividades no están incluidas en la legislación lo que implica que: a) están operando fuera del alcance de la ley,





b) la ley no es aplicada o c) la ley desincentiva su cumplimiento porque es inapropiada, burocrática o impone costos excesivos (Organización Internacional del Trabajo, 2015)

2. Existen dos formas de entender la informalidad, (1) desde el enfoque de las características de las unidades económicas (sector informal) y (2) desde el enfoque de las características laborales (empleo informal).

3. **Sector informal.** Son las empresas privadas que no están constituidas como entidades separadas financieramente de sus dueños, es decir, que no existe una separación financiera entre las actividades productivas de la empresa y las actividades individuales del dueño.

4. El sector informal solo es una parte de la economía informal. Para conocer la producción total de la economía informal es necesario agregar la producción de "otras modalidades de la informalidad" es decir, la agricultura (incluida la de subsistencia), el servicio doméstico remunerado de los hogares, así como todas las variedades de trabajo que, aunque ligado a unidades económicas registradas o formales, desempeñan su labor bajo condiciones de desprotección laboral (empleo informal).

5. **Empleo informal.** Son los trabajadores que pueden estar recibiendo un salario o manejando la relación laboral como si fuera mercantil, pero que no pueden hacer cumplir sus derechos laborales, tales como seguridad social, beneficios no salariales de liquidación o finiquito al término de la relación de trabajo.

6. No necesariamente todo el empleo informal cae en el ámbito del sector informal, existe empleo informal en empresas formales, y existe empleo informal fuera de las empresas como el trabajo doméstico.

7. Es conveniente calcular la Tasa de Informalidad Laboral (TIL). La tasa de informalidad es el porcentaje de ocupados que carecen de la protección de la seguridad social básica por parte de su trabajo, o bien, que laboran en unidades económicas no registradas. Se puede calcular la tasa de dos formas: (1) TIL_1 se calcula con respecto a la ocupación total y (2) TIL_2 se calcula con respecto a la ocupación no agropecuaria.

8. Existen diferentes métodos de estimación de la informalidad, la informalidad por definición no es medible ya que por su naturaleza no existen datos y solo la formalidad queda incluida en la medición del PIB, un negocio informal no entrega facturas, no paga impuestos por lo tanto queda fuera de la medición, de igual manera las personas contratadas en la informalidad no cuentan con registros en la seguridad social y otras prestaciones sociales por lo que tampoco existe una medida observada y el dato se debe de estimar.





9. La Medición de la Economía Informal, puede utilizar los lineamientos internacionales del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 2008 de Naciones Unidas, descritos en el Manual de Medición de la Informalidad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2012 y del Manual de la Economía No Observada (OCDE, FMI, OIT, ISTAT).

10. Como lo sugiere la OIT, la medición considera dentro de la Economía Informal no solo al Sector Informal o unidades económicas constituidas por micronegocios que no cuentan con los registros legales básicos para operar, sino también "Otras Modalidades de la Informalidad",

11. Desde el punto de vista de la ocupación, el concepto de informalidad comprende distintas modalidades que van desde el típico micronegocio urbano no registrado ante la autoridad tributaria (sector informal) hasta formas de trabajo utilizadas por unidades económicas formales que no les dan acceso a la seguridad social (otras modalidades de la informalidad).

12. Normalmente esta metodología la utilizan los países y la elaboran las áreas encargadas de las Estadísticas Nacionales, es decir, las áreas dentro de las instituciones gubernamentales encargadas de la Contabilidad Nacional y otras estadísticas de la Nación.

13. Existen en los países diferentes áreas del gobierno que tienen interés en estimar la informalidad tanto en la producción como en el empleo, estas pueden ser:

- Las unidades encargadas de las estadísticas nacionales
- La Secretaría o el Ministerio del Trabajo
- La secretaría o el Ministerio de Economía
- Las áreas dentro de la Secretaría o Ministerio de Hacienda Pública encargadas de recaudar impuestos
- El banco central

II. Cuestionario para los países miembros del GAFILAT





El análisis no pretende hacer una medición de la informalidad en los países del GAFILAT, pero sí se requiere tener montos estimados de la informalidad en producción y laboral.

Adicionalmente, es importante destacar que no se pretende hacer una separación entre la economía informal y la economía criminal, es seguro que dentro de la medición de la informalidad existe un componente criminal, sin embargo, no se pretende que los países entreguen información relacionada a esta separación, que es prácticamente imposible de hacer.

Con estas definiciones y aclaraciones se solicita a los países miembros del GAFILAT proporcionen la información y respuestas a las preguntas siguientes:

1. Estimación de la economía informal de los últimos tres años disponibles (indicando el año de cada valor), se requiere los datos de informalidad en la producción y en el empleo por separado, así como, de ser posible, la Tasa de Informalidad Laboral descrita en párrafos anteriores (de ser posible, TIL1 y TIL2, en caso de que se tenga sólo una de ellas, favor de indicar de cuál se trata). Estos datos deben ir acompañados de la fuente de información que la genera (en caso de contar con ella, incluir página de internet de consulta de dicha información) y una pequeña explicación de la metodología utilizada por la fuente.

R/:

2. ¿El país consideró en su Evaluación Nacional de Riesgos a la informalidad como una amenaza o vulnerabilidad para llevar a cabo operaciones de Lavado de activos o Financiamiento al terrorismo en el país? Si la respuesta anterior es afirmativa describa sus resultados relacionados.

R/:

3. ¿El país cuenta un estudio que permita identificar la informalidad en diferentes sectores económicos (sector primario, secundario y terciario)? De ser posible, por favor incluir en esta respuesta la información que se tenga disponible sobre esta segmentación.

R/:

4. ¿El país ha incorporado algún tipo de política pública para reducir la informalidad en la producción o en el empleo? Si su respuesta es afirmativa, describa estas políticas, los años de implementación y de ser posible enumere los resultados obtenidos.

R/:





5. Por favor explicar si la informalidad ha generado algún incremento en el uso del efectivo como medio de pago.

R/:

6. ¿Existe algún programa o política de inclusión financiera? En caso afirmativo, por favor describir el programa/política y los resultados obtenidos. ¿Se identificaron factores que hayan provocado dificultades para el éxito de estos programas?

R/:

7. El Covid-19 ha impactado en las economías mundiales, lo que posiblemente ha conllevado al incremento de la informalidad. ¿Qué medidas se encuentra tomando el país para mitigar los riesgos asociados al LA/FT desde la perspectiva de la informalidad?

R/:

ANEXO III

Cuestionario – Llamada con países GAFILAT

Proyecto - Análisis del abordaje e impacto de la economía informal en los procesos de evaluación mutua del GAFILAT, y elementos o factores a considerar para comprender el alcance de este fenómeno”, que forma parte del Programa Global “Lucha contra flujos financieros ilícitos” de GIZ (Cooperación alemana).

No.	Preguntas
0.	Introducción y explicación del objetivo del estudio.
1.	· ¿Sabes si en tu país se realiza algún cálculo de la economía informal? · En caso afirmativo, ¿el cálculo se realiza tanto para estimar la producción de empresas en el sector informal como para estimar el número de empleos informales?





	· ¿Cada cuándo se realiza? · ¿Cuál es el año más reciente para el cual se tiene esta información?
2.	· ¿Cuál fue el último año en el que el país realizó una Evaluación Nacional de Riesgos (ENR)? · ¿La economía informal en tu país fue considerada dentro de las amenazas y/o vulnerabilidades, o de alguna otra forma en la ENR? · En caso afirmativo, favor de explicar la forma en la que la economía informal fue considerada en la ENR. · Indicar capítulos o temas de la ENR en donde fue considerada.
3.	· ¿Qué tan intensivo es el uso del efectivo en su país? · ¿Qué tan grave es el problema de la falta de inclusión financiera en su país? · ¿Cuáles considera que son los principales factores en su país que no permiten que se reduzca el uso del efectivo y que aumente la inclusión financiera?
4.	· Dentro del sector financiero y sus actividades auxiliares y tomando como base la información que se tiene disponible al respecto (juicio o criterio experto), ¿cuáles se consideran que son los sectores con mayor nivel de actividad informal? Más comunes: a. Cambio de divisas b. Remesas/ Transmisores de dinero c. Préstamos y créditos





	· Para cada uno de los sectores, indique cuáles son los principales factores en su país que hacen que se genere actividad informal en dichos sectores.
5.	· Dentro de las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) y tomando como base la información que se tiene disponible al respecto (juicio o criterio experto), ¿cuáles se consideran que son los sectores con mayor nivel de actividad informal? Más comunes: a. Construcción e Inmuebles b. Compra/Venta de joyas, metales y piedras preciosas c. Casinos, Juegos y Sorteos d. Transporte de Valores · Para cada uno de los sectores, indique cuáles son los principales factores en su país que hacen que se genere actividad informal en dichos sectores.
6.	· Es sabido que calcular el tamaño y monto de la actividad informal dentro del sector financiero y las APNFD es prácticamente imposible. Sin embargo, se podría dimensionar el nivel de gravedad del problema, tomando como base la información que se tiene disponible al respecto (juicio o criterio experto). Dado lo anterior, indique cuál es el nivel de gravedad de la actividad informal (gravedad baja, media o alta[1]) para cada uno de los sectores con mayor nivel de actividad informal, tanto dentro del sector financiero como APNFD.





7.	· Algunas de las formas en las que la economía informal puede ser considerada dentro de su Evaluación Nacional de Riesgos son: a. Como una vulnerabilidad del país que puede ser utilizada por la amenaza. Esto se da cuando el tamaño de la economía informal es lo suficientemente grande como para poder ocultar en ella los recursos de origen ilícito. b. El riesgo que implica el tener prestadores de servicios informales dentro del sistema financiero y APNFD, los cuales no cuentan con controles de ALA/CFT y no se tiene la capacidad para supervisarlos y sancionarlos. c. El riesgo para los sectores regulados (financiero y APNFD) respecto de tener clientes que se encuentren dentro del sector informal (de producción o empleo informal), lo cual dificulta la identificación del origen de los recursos. Considerando lo anterior, indique si dentro del proceso de evaluación de riesgos de su país, fue considerada de alguna forma la economía informal. · En caso afirmativo, explique de qué manera fue considerada y cómo fue reflejado en la ENR
8.	· De conformidad a los resultados del Informe de evaluación mutua, ¿se ha llevado a cabo alguna de las acciones recomendadas y/o prioritarias relacionadas de forma directa con la economía informal? · En caso afirmativo, indique cuáles y cómo se han llevado a cabo. · ¿Se ha llevado a cabo alguna acción distinta o adicional a las acciones recomendadas y/o prioritarias para reducir el riesgo derivado de la economía informal en su país?





	· En caso afirmativo, indique cuáles y cómo se han llevado a cabo.
9.	· Con relación al cuestionario remitido, ¿tiene alguna duda en particular o algo más que quisiera agregar?

[1] Se entenderá por gravedad baja cuando se tenga poca actividad informal en el sector respecto de la actividad formal. Se entenderá por gravedad media cuando se crea que la actividad informal sea de un nivel medio respecto de la actividad formal en el sector. Se entenderá por gravedad alta cuando se crea que la actividad informal sea mayor que la actividad formal en el sector.





BIBLIOGRAFÍA

- Alliance for Financial Inclusion, "Inclusive Financial Integrity: A toolkit for policymakers. 2020 (July), <https://www.afi-global.org/publications/3382/Inclusive-Financial-Integrity-A-Toolkit-for-Policymakers>
- Alter Chen, Martha. 2012 "The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies" Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) Working Paper No 1
- Chen, M. 2006. "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment." in B. Guha-Khasnobi, R. Kanbur, and E. Orstrom, eds. Unlocking Human Potential: Concepts and Policies for Linking the Informal and Formal Sectors. Oxford: Oxford University Press
- Financial Action Task Force. 2013. National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, (February). Available at: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National_ML_TF_Risk_Assessment.pdf
- Financial Action Task Force. 2019. Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>
- Financial Action Task Force. 2019. Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>
- Financial Action Task Force. 2020. Guidance on Digital Identity. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Guidance-on-Digital-Identity.pdf>
- Medina, Leandro and Schneider, Friedrich. January 2018. "Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?" IMF Working paper, WP/18/17
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal La medición de la informalidad: Manual estadístico y el empleo informal, Organización Internacional del Trabajo 2013 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_222986.pdf
- Ponsaers, Paul University of Ghent, Ghent, Belgium, and Joanna Shapland and Colin C. Williams University of Sheffield, Sheffield, UK. 2008. "Does the informal economy link to organized crime?" International Journal of Social Economics, Vol. 35 No. 9, Emerald Group

