



Paraguay

Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2014-2018



Diciembre 2014

Reconocimientos

La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera fue elaborada para el Gobierno de Paraguay con la asistencia técnica del Banco Mundial y el apoyo financiero del FIRST Trust Fund Initiative. David Grace trabajó bajo la supervisión de Jane Hwang con la guía general proporcionada por Alfonso García Mora (Gerente de Finanzas y Mercados, América Latina y el Caribe, Banco Mundial).

El equipo agradece a Yoko Doi, Monzerrat Garcia, Maria Cristina Heisecke Paredes, Celina Lee, Mariana Paredes y Douglas Randall para sus comentarios sustanciales durante las diversas etapas de este proyecto. Tres Notas Técnicas: i) El lado de la Demanda (Encuesta de Inclusión Financiera en Paraguay, 2013) ii) Evaluación del lado de la Oferta de Inclusión Financiera en Paraguay, y iii) Evaluación de las Regulaciones Financieras para la Inclusión Financiera, así como un Examen de Diagnóstico de Protección al Consumidor y Educación Financiera realizado por el Banco Mundial con el apoyo financiero de la Cooperación Suiza (SECO) han alimentado ampliamente a la Estrategia Nacional. Gunhild Berg, Leyla Castillo, Dante Mossi, Korotoumou Ouattara, y Javier Suárez también proporcionaron información muy valiosa a esta estrategia.

Las autoridades paraguayas: Banco Central (BCP), Ministerio de Hacienda (MH), Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) y el Secretario Ejecutivo del Comité de Inclusión Financiera lideraron el proceso de elaboración de la Estrategia con el aporte y la orientación sustancial de un proceso participativo con la comunidad paraguaya del sector financiero. Señalamos particularmente el trabajo realizado por Isidro Chávez, Hernán Colmán, Zulma Espínola, Paola Giménez, Cynthia Godoy, Ángel González, Elizabeth Guerrero, Bernardo Navarro y Santiago Peña del BCP; Humberto Colmán, Carmen Marín, Laura Morínigo y Pedro Peña del MH; María Echague, Daniel Escauriza, Edgar Gómez y Clara Invernizzi de la STP; y Vanesa Carrera, Regis Gamarra, María Mercedes Ortega y Norma Ortellado del INCOOP.



Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	4
2. Introducción.....	6
A. Definición y Visión de Inclusión Financiera	6
B. Fundamento y Principios.....	6
3. Diagnóstico de la Inclusión Financiera en Paraguay - ¿Dónde estamos?.....	8
A. Ambiente de Inclusión Financiera	8
B. Ahorros	12
C. Créditos	14
D. Pagos	15
E. Seguros	16
F. Educación Financiera	16
G. Protección al Consumidor	17
4. Estrategia Nacional de Inclusión Financiera – A dónde queremos llegar para 2018. 17	
A. Objetivos de la ENIF	18
B. Análisis de los Vacíos y Segmentación por Ingresos per cápita	19
C. Indicadores Claves de Desempeño, Grupos de Trabajo y Plan de Acción	24
D. Marco de Gobernanza	37
E. Marco de Monitoreo y Evaluación	39
5. El Plan de Acción - ¿Cómo llegamos allí?	40
Anexo 1	41

Estrategia Nacional de Inclusión Financiera

Visión: Servicios financieros asequibles y de calidad para todas las personas en Paraguay que los quieran a través de un mercado diverso y competitivo.

1. Resumen Ejecutivo

En apoyo al Plan Nacional de Desarrollo y en reconocimiento a su compromiso con el proceso de la Declaración Maya para la inclusión financiera el Banco Central del Paraguay (BCP), el Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) presentan esta Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF). El objetivo final de la estrategia de inclusión financiera es reducir la pobreza e impulsar el crecimiento económico en el Paraguay. Esto puede lograrse mejor mediante el aprovechamiento de la fuerza combinada de los sectores público, privado, organismos sin fines de lucro, y la sociedad civil con el fin de identificar objetivos realistas y trabajar coordinadamente para alcanzarlos.

Un sistema financiero inclusivo puede ayudar a reducir la pobreza y promover la prosperidad compartida. La disponibilidad de crédito asequible y la posesión de ahorros líquidos pueden llevar a mayor seguridad en los ingresos del hogar o de la empresa, lo cual ayuda a incrementar la confianza del consumidor/empresa. Esto conduce a mayor consumo e inversiones y con ello, a un crecimiento económico que puede mover a Paraguay de la condición de país de ingresos medio-bajo a ingresos medio. Más importante aún, las familias pobres y económicamente vulnerables pueden beneficiarse enormemente de servicios de ahorro, pagos y seguros asequibles y garantizados¹. La ampliación del acceso al crédito puede beneficiar a las personas y empresas que no están sobreendeudados y que tienen la capacidad de aprovechar productivamente los préstamos y pagarlos.

La ENIF abarca una secuencia de actividades lógicas e integrales derivadas de un sólido diagnóstico de evidencias. En concreto, cada área temática tiene asociado un indicador clave de desempeño (ICD), cada ICD incluye una actividad visible y de alto impacto considerada como un "logro rápido" que la gente será capaz de ver y percibir directamente. Adicionalmente se diseñaron acciones de política, 60 en total, para apoyar los cambios en esas áreas temáticas y contribuir en parte a alcanzar los indicadores clave de desempeño. La Figura 1 proporciona una matriz que resume la ENIF. Esto se describe a lo largo de la estrategia en mayor detalle identificando las acciones de política atribuidas a cada área temática y grupo de trabajo. Una lista consolidada de las acciones de política se presenta al final del documento.

¹ Informe sobre el Desarrollo Financiero Global: Inclusión Financiera 2014. Banco Mundial.

Figura 1: Matriz de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera

Visión	Servicios financieros asequibles y de calidad para todas las personas de Paraguay que los quieran a través de un mercado diverso y competitivo						
Objetivos	1) Reducir las vulnerabilidades financieras de las familias en la base de la pirámide. 2) Promover la mayor extensión de los servicios financieros en un mercado competitivo y seguro. 3) Ayudar al desarrollo y al crecimiento económico a través del acceso de MIPYMES y grandes empresas a productos financieros. 4) Promover la inclusión financiera, manteniendo un equilibrio con la estabilidad del sector financiero, la integridad y la educación/protección de los consumidores.						
Áreas Temáticas	Ahorros	Créditos	Seguros	Pagos	Educación Financiera	Protección del Consumidor	Poblaciones Vulnerables
Indicador Clave para Alcanzar al 2018 (los porcentajes son para personas excepto cuando se indique lo contrario)	Aumentar la titularidad de cuentas de ahorro de 29 por ciento a 50 por ciento de la población adulta y el uso de 14 por ciento de la población que ahorra en una institución formal a 30 por ciento.	Aumentar el crédito responsable ² a las MIPYMES del 30 por ciento al 40 por ciento y aumentar el porcentaje de endeudamiento responsable en instituciones financieras formales del 23 por ciento al 28 por ciento de adultos.	Aumentar la cobertura de seguros de 26 por ciento a 36 por ciento de los adultos.	Disminuir el uso de efectivo/cheque para el pago de sueldos y salarios de 76 por ciento a 20 por ciento.	Aumentar el porcentaje de adultos (15+) que reportan haber recibido cierta capacitación, asesoramiento o apoyo para manejar sus finanzas personales y la administración de su dinero de 10 por ciento a 20 por ciento.	Todas las instituciones que proveen servicios financieros regulados y no regulados tienen y publican sus mecanismos de atención de reclamos y consultas y éstos toman en cuenta las realidades de los diferentes grupos de ingreso, incluyendo los segmentos financieramente vulnerables.	Extender servicios financieros via canales costo-efectivos a todos los 69 distritos más poblados y financieramente excluidos del país, con énfasis en los 17 distritos vulnerables prioritarios que forman parte del plan de gobierno para eliminar la pobreza extrema.
Actividades de apoyo de “logro rápido”	Emitir instrucciones claras sobre lo que es y no es necesario para abrir una cuenta de ahorros ordinaria (IF, R)*	Asegurar que las centrales de riesgo del BCP y del INCOOP se comuniquen entre sí (IF, R)	Explorar las posibilidades de implementar un seguro agropecuario para pequeños y medianos productores (IF)	Convertir 80 por ciento de todos los pagos del gobierno central a medios electrónicos y hacer que 100 por ciento de los nuevos pagos del gobierno central sean vía medios electrónicos a través de cualquier entidad autorizada para el efecto (IF, R)	Desarrollar herramientas, directrices y contenido de educación financiera para las instituciones educativas, organismos de servicio social e instituciones financieras, con énfasis en las poblaciones vulnerables y sus características. (EF, PV)	Mejorar la regulación en la transparencia de las tasas de interés y comisiones a través de la divulgación del “Costo Financiero Total” inicialmente para créditos y para todos los prestamistas. (PC, R)	Aprovechar el uso generalizado de teléfonos móviles y la cobertura de la red de operadores móviles para fomentar la expansión de los ahorros en la población vulnerable (IF-PV)

*Indica los temas de acciones de política de apoyo: Innovación Financiera (IF), Regulación(R), Educación Financiera (EF), Protección al Consumidor (PC), Poblaciones Vulnerables (PV).

² Se utiliza el término “crédito responsable” para referirse a las prácticas relacionadas con la evaluación de la capacidad del consumidor de pagar, operar de forma transparente, ética y de manera que respete la privacidad de los clientes y su derecho a mecanismos de recurso.

2. Introducción

A. Definición y Visión de Inclusión Financiera

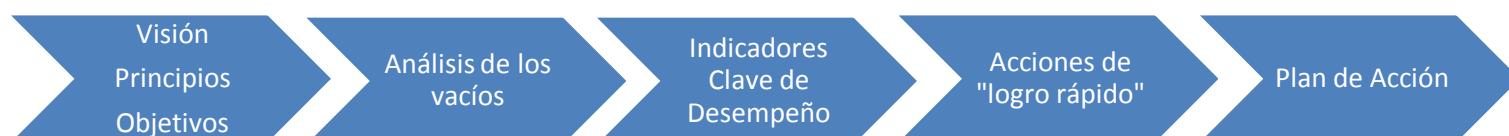
La definición de consenso entre el BCP, MH, STP e INCOOP de Inclusión Financiera es:

El acceso y uso de una gama de servicios financieros de calidad, en forma oportuna, conveniente, informada y con un costo accesible, bajo una regulación apropiada que garantice la protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras y la toma de decisiones racionales por parte de todos los segmentos de la población.

Con ésta como la definición acordada, la visión de la inclusión financiera de Paraguay es: *Servicios financieros asequibles y de calidad para todas las personas en Paraguay que los quieran a través de un mercado diverso y competitivo.*

Para que esta visión se convierta en realidad, será esencial que el sector privado, sector sin fines de lucro, sector público y sociedad civil trabajen juntos de una manera coordinada. Esto puede lograrse mejor si todas las partes comprenden el contexto más amplio y la justificación de por qué la inclusión financiera es fundamental para el crecimiento de Paraguay, cómo esto puede reducir la pobreza y el plan de acción que contribuirá a alcanzarlo. La Figura 2 describe los pasos secuenciales y lógicos utilizados en el desarrollo de la ENIF.

Figura 2: Estructuración de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera



B. Fundamento y Principios

En el 2010, el Grupo de los 20 (G20) países estableció un plan de acción para la inclusión financiera, ya que reconocieron la importancia de los servicios financieros para mejorar los medios de vida de los hogares pobres y el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) que frecuentemente son los motores del empleo y crecimiento económico.

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay hay un claro entendimiento de que la inclusión financiera es uno de los tres componentes necesarios para lograr una sociedad inclusiva en Paraguay, los otros dos componentes son la inclusión social y la inclusión económica. En este contexto, la inclusión social es la capacidad de la sociedad paraguaya de satisfacer las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos y comunidades. Inclusión económica requiere un crecimiento inclusivo que genere oportunidades económicas, promueva el empleo y la igualdad de acceso, y a su vez mantenga la estabilidad macroeconómica, asegurando la competencia, la libertad de iniciativa empresarial y el uso racional de los recursos.

Si bien iniciados en primer lugar por el G20, los principios de inclusión financiera y el trabajo de la Alianza Mundial para la Inclusión Financiera (GPFI)³ han sido influenciados significativamente por el trabajo de los responsables de las políticas en los países en desarrollo. La ENIF busca adherirse a los siguientes principios de inclusión financiera avalados por el G20 para que la inclusión financiera sea una realidad en Paraguay.

1. Liderazgo

Cultivar un amplio compromiso de gobierno en pro de la inclusión financiera para ayudar a aliviar la pobreza.

2. Diversidad

Implementar enfoques de políticas que promuevan la competencia y ofrezcan incentivos de mercado para suministrar un acceso a financiación sostenible y al uso de una amplia gama de servicios asequibles (ahorro, crédito, pagos y transferencias, seguros), así como a una diversidad de proveedores de servicios.

3. Innovación

Promover la innovación tecnológica e institucional como medio para ampliar el acceso y uso del sistema financiero abordando las debilidades de infraestructura.

4. Protección

Fomentar un enfoque integral para la protección al consumidor que reconozca el rol del gobierno, los proveedores y los consumidores.

5. Empoderamiento

Desarrollar educación y capacidades financieras.

6. Cooperación

Crear un entorno institucional con líneas claras de rendición de cuentas y coordinación dentro del gobierno; y también fomentar alianzas y consultas directas en el gobierno, el sector empresarial y otras partes interesadas.

7. Conocimiento

Utilizar datos mejorados para elaborar políticas basadas en evidencia, medir el progreso y considerar un enfoque incremental de "poner a prueba y aprender" que sea aceptable tanto para entes reguladores como para proveedores de servicios.

8. Proporcionalidad

Construir un marco político y regulatorio que sea proporcional a los riesgos y beneficios de los productos y servicios innovadores, y que esté basada en la comprensión de los vacíos y barreras existentes en la regulación.

9. Marco

Considerar lo siguiente en el marco normativo: el reflejo de las normas internacionales, las circunstancias nacionales y apoyo para un entorno competitivo; un régimen contra el lavado de dinero y financiación del terrorismo (ALD/CFT) adecuado, flexible y basado en riesgos; condiciones para el uso de agentes como interfaz con el cliente; un régimen normativo claro para valor almacenado electrónicamente; e incentivos basados en el mercado para lograr el objetivo a largo plazo de una amplia interoperabilidad e interconexión.

³ Para más información sobre GPFI ver <http://www.gpfi.org/>

3. Diagnóstico de la Inclusión Financiera en Paraguay - ¿Dónde estamos?

En el 2013 el Gobierno de Paraguay comenzó a trabajar en el desarrollo de una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, primeramente en una iniciativa del Banco Central del Paraguay solicitando el apoyo del Banco Mundial; y luego formando un equipo técnico interinstitucional que ayudó a redactar la Encuesta de Inclusión Financiera implementada en Paraguay a fines de ese año y la promoción de medidas para reforzar el compromiso con la inclusión financiera. A mediados de 2014 se llevó a cabo un intensivo diagnóstico, análisis y mapeo de actividades bajo la dirección del Equipo Técnico de Inclusión Financiera⁴. Un resumen de alto nivel sobre el ambiente de inclusión financiera y las principales áreas de productos de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2013 (es decir, lado de la demanda), Evaluación del lado de la Oferta de Servicios Financieros en Paraguay, Regulación Financiera para la Inclusión Financiera y el Examen de Diagnóstico de Protección al Consumidor y Educación Financiera en Paraguay se encuentran a continuación. La intención de esta sección es primeramente describir el estado actual de la inclusión financiera en Paraguay para luego determinar dónde queremos ir y cómo llegar allí.⁵

A. Ambiente de Inclusión Financiera

La Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (EIF)⁶ indica que un 58 por ciento de los adultos en Paraguay utiliza algún tipo de producto financiero formal o comercial para gestionar sus finanzas del día a día. Este número se debe principalmente a la fuerte presencia de cooperativas y proveedores de dinero móvil en Paraguay, que en conjunto llegan a 40 por ciento de la población. Sin embargo, 42 por ciento de los adultos permanecen casi totalmente excluidos del sistema financiero. Estos adultos no tienen una cuenta ni piden prestado a una institución financiera formal, no utilizan un cajero automático o tarjeta de crédito, no usan dinero móvil, no tienen seguro, y reciben salarios y remesas sólo en efectivo. Estos adultos, los "totalmente excluidos", son desproporcionadamente pobres, tienen educación primaria o menos, y están desempleados o fuera de la fuerza laboral.

Las zonas rurales del país tienen limitado acceso a servicios financieros formales. La presencia bancaria en zonas rurales de bajo de acceso tiene la oportunidad de aumentar rápidamente a través del uso de agentes bancarios, dinero electrónico y servicios financieros móviles. Además, 30 por ciento o 69 de los 224 distritos del país con más de 2.000 habitantes no tienen ninguna presencia de bancos ya sea a través de sucursales, agentes bancarios o cajeros automáticos. Es más, no hay sucursales de cooperativas ni bancos donde vive 17 por ciento de la población. Esto describe tanto la situación actual y el potencial de los servicios

⁴ El Equipo Técnico está compuesto por representantes del BCP, INCOOP, STP, MH y liderado por el Secretario Ejecutivo.

⁵ Para una discusión completa de estos temas por favor revise los documentos técnicos completos.

⁶ Se realizó la EIF en noviembre 2013 y consistió de 1.000 entrevistas cara-a-cara representativas a nivel nacional, basado en la densidad demográfica y entrevistados seleccionados aleatoriamente. Las entrevistas fueron realizadas a adultos de 15+ años en 133 lugares en los idiomas español y guaraní.

financieros digitales y los agentes bancarios para reducir los costos asociados con el servicio en zonas escasamente pobladas. La falta de sucursales bancarias en zonas rurales es un reflejo de los desafíos financieros que conlleva el mantenimiento de oficinas que son menos productivas en la generación de volúmenes de préstamos o ahorros.

Paraguay es uno de los mercados más rentables del mundo para los bancos.⁷

El rendimiento medio de los activos (ROA) de los bancos a finales de 2013 fue 2,40 por ciento y el rendimiento del capital (ROE) 30,07 por ciento⁸. El diferencial medio de la tasa de interés de los bancos y las financieras en 2013 fue del 13,2 por ciento⁹. En comparación, el ROE para todos los bancos de Estados Unidos en 2013 fue de 9,8 por ciento¹⁰. Este alto diferencial en las tasas de interés y los bajos costos operativos (2,4 por ciento de los activos) y los moderados ratios de morosidad (es decir, el 2,5 por ciento del total de préstamos a junio de 2013) han sido los impulsores de estas altas ganancias. Se lograron estos altos niveles de rentabilidad a pesar de que los activos líquidos representaron el 46,7 por ciento de los depósitos en junio de 2013.¹¹ En relación con otros países, no hay una excesiva concentración de los activos del sector en unos pocos bancos, y las cooperativas y bancos públicos tienen 20 por ciento combinado de participación en el mercado. Esta información sugiere que hay competencia en el sector bancario. Sin embargo, en la práctica hay poca variación en términos de abordajes de negocios y no parece haber actor(es) significativo(s) que hayan optado por diferenciarse del resto en cuestión de los costos totales de los servicios o en las actividades de extensión para llegar a la población no bancarizada. Como tal, Paraguay sigue siendo mercado de alto precio y alta ganancia para la banca minorista en comparación con la región y el mundo. Nuevas estructuras de incentivos pueden ser requeridas para cambiar esta dinámica.

Hay 15 bancos privados y 12 financieras registradas en Paraguay y son regulados por la Superintendencia de Bancos. De estos, tres son bancos extranjeros con sucursales en Paraguay, cuatro son bancos de propiedad extranjera que operan en Paraguay, ocho son bancos locales. Hay cuatro instituciones financieras del sector público, a saber el Banco Nacional de Fomento, el Crédito Agrícola de Habilitación, el Fondo Ganadero y la Agencia Financiera de Desarrollo. Hay 330 cooperativas cuya actividad principal es la intermediación de fondos y están reguladas por el INCOOP.

Paraguay tiene uno de los sistemas cooperativos financieros más grandes y competitivos de la región en términos del porcentaje de la población atendida;¹² las cooperativas parecen tener más cuentas que el sistema bancario. La Figura 4 muestra una comparación entre los bancos y las cooperativas

⁷ McKinsey et al. *Segunda Revisión Anual sobre el Sector Bancario*. Octubre 2012.

⁸ Reporte del BCP al Banco Mundial 2014

⁹ <http://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.LNDP>

¹⁰ Datos Económicos de la Reserva Federal. Banco de la Reserva Federal de St. Louis.

<http://research.stlouisfed.org/fred2/series/USNIM>

¹¹ Informe de Estabilidad Financiera BCP 2013. <https://www.bcp.gov.py/informe-fsap-i152>

¹² Las cooperativas financieras en Paraguay atienden a 15,7% de la población adulta en comparación al promedio regional de 7,2%. Reporte Estadístico, World Council 2013

que participan en la intermediación financiera. Aunque el grado de superposición no se sabe, hay muchas personas que tienen cuentas en varios bancos y/o cooperativas. Mientras que los bajos promedios de préstamos y balances de ahorro de las cooperativas sugieran que están sirviendo a personas de modestos recursos, no parece que estén sirviendo a un gran número de residentes de muy bajos ingresos.

La Figura 3 proporciona un resumen de los proveedores de servicios financieros en Paraguay y como están estructurados, regulados, los servicios que proporcionan y su presencia.

Figura 3: Oferta de servicios financieros y su marco jurídico

Proveedor financiero	Propiedad	Situación regulatoria	Gama de servicios financieros permitidos	Número de proveedores	Indicadores de alcance ¹³
Bancos de primer y segundo piso (76% participación en el mercado de activos del sector bancario)	Sector público y privado	Regulado y autorizado por el BCP. Supervisado por la SIB.	Cuentas corrientes, ahorros, depósitos a plazo, préstamos de valores emitidos, leasing, factoring, inversiones en valores y acciones, gestión de fondos fiduciarios, operaciones de cambio de divisas y securitización de préstamos, pagos y transferencias de dinero.	Bancos de primer piso ¹⁴ : 16 ¹⁵ Bancos de Segundo piso ¹⁶ : 1 ¹⁷ Otras instituciones financieras del sector público: 2 ¹⁸	Promedio de depósitos Gs. 61,3 millones Gs. 56 mil millones en préstamos Número de cuentas 993.411 394 sucursales
Financieras (4% participación en el mercado de activos del sector bancario)	Sector público y privado	Regulado y autorizado por el BCP. Supervisado por la SIB.	Ahorros, depósitos a plazo, préstamos de valores emitidos, leasing, factoring, pagos, inversiones en valores y acciones, gestión de fondos fiduciarios, operaciones de cambio de divisas, transferencias de dinero.	12	112 sucursales Ver datos de bancos arriba
Compañías de Seguros	Sector público y privado	Regulado y autorizado por el BCP. Supervisado por la SIS.	Seguros de riesgos individuales y de activos.	35	US\$ 342,4 millones en Primas de seguros en 2013
Cooperativas de Ahorro y Crédito (15% participación en	Socios	Regulado y	Depósitos y préstamos a socios en moneda local, inversiones en valores, leasing, factoring, pagos,	330 ²⁰	Para todo tipo de cooperativas

¹³ Datos de bancos y financieras están combinados en la sección Bancos y desde 2014.

¹⁴ Los bancos de primer piso son bancos comerciales que proveen servicios financieros a personas naturales y empresas.

¹⁵ Incluye 15 bancos privados y 1 banco público (Banco Nacional de Fomento).

¹⁶ Los bancos de segundo piso son agencias que sólo prestan a otros bancos, financieras y cooperativas utilizando fondos de préstamos proveídos por multilaterales con garantías de gobierno, donaciones o bonos.

¹⁷ Agencia Financiera de Desarrollo.

¹⁸ Crédito Agrícola de Habilitación y Fondo Ganadero son instituciones financieras públicas que proveen créditos públicos especializados. Estas instituciones tienen sus propias Leyes Orgánicas y también están sujetas a la Ley del Sector Financiero.

el mercado de activos del sector bancario) Tipo A: activos de más de US\$ 11 millones.		supervisado por el INCOOP	transferencias de dinero, tarjetas de crédito. Prestación de servicios no financieros. Sólo para socios ¹⁹ .		Promedio de depósitos Gs. 5,1 millones
Tipo B: activos entre US\$ 1 millón a US\$ 11 millones.	Socios	Regulado y supervisado por el INCOOP	Ahorros y préstamos para socios en moneda local, inversiones en valores, leasing, factoring, pagos, transferencias de dinero, tarjetas de crédito. Prestación de servicios no financieros. Sólo para socios.		Gs.10 mil millones en préstamos Número de cuentas 1.390.113 ²¹
Tipo C: activos bajo US\$ 1 millón.	Socios	Regulado y supervisado por el INCOOP	Ahorros y préstamos a socios en moneda local, inversiones en valores, leasing, factoring, pagos. Autorización previa específica para: pagos y transferencias; intermediación de líneas de crédito. Las tarjetas de crédito deben ser emitidas por los tipos A o B. Uso de ATM con respaldo de los tipos A o B. Prestación de servicios no financieros. Sólo para socios.		490 sucursales
Entidades de Medios de Pago Electrónico (EMPES)	Sector público y privado	Regulado, autorizado y supervisado por el BCP	Operaciones de dinero electrónico y transferencias electrónicas no bancarias	N/A ²²	
Casas de Bolsa	Sector público y privado	Regulado, registro de inscripción requerido en la CNV	Compra y venta de deuda y títulos de valor respaldados	7	
Instituciones de microfinanzas (IMFs)/ONGs sin fines de lucro	Personas naturales o jurídicas del sector privado	Sin regulación ni supervisión	Préstamos y servicios no financieros	2	
Casas de Crédito	Personas naturales o jurídicas del sector privado	Sin regulación ni supervisión	Préstamos	N/A	
Casas Comerciales	Personas naturales del sector privado	Sin regulación ni supervisión	Venta de bienes y servicios a crédito	N/A	
Casas de Empeño	Sector privado	Regulado por el Ministerio de Hacienda, autorizado e inspeccionado por la Municipalidad	Préstamos garantizado con prenda sobre activos	N/A	

²⁰ Esta cifra se refiere a las cooperativas cuya actividad principal son servicios financieros de acuerdo con la Nota Técnica del lado de la Oferta.

¹⁹ Servicios para no socios pueden ser implementado con aprobación de la excepción por el INCOOP.

²¹ Para las cooperativas, éste es el número de socios, no de cuentas.

²² Actualmente el BCP está analizando la solicitud de 2 operadores de una prórroga para ajustarse a los nuevos requerimientos.

		local			
Compañías de Medicina Prepaga	Personas naturales o jurídicas del sector privado	Regulado y supervisado por la Superintendencia de Salud del Ministerio de Salud	Cobertura para incidentes de salud futuros	65	500.000 beneficiarios
Proveedores de servicios de pagos y proveedores de envío y recepción de remesas	Entidades del sector privado	Sin regulación ni supervisión, a excepción de la regulaciones ALD/CFT emitidas por SEPRELAD	Servicios de cobranza de pagos, envío y recepción de remesas	N/A	

Fuente: Basado en las leyes y regulaciones de los servicios financieros y de seguros en el Paraguay, y las conclusiones de las Notas Técnicas del lado de la Oferta y Regulación Financiera para detalles adicionales.

El BCP está a cargo de la autorización y supervisión prudencial de los bancos, financieras y compañías de seguros, y hasta cierto límite de los emisores de dinero electrónico. INCOOP es el órgano regulatorio de todas las cooperativas. La Secretaría de Defensa del Consumidor (SEDECO) es un ente regulador general de los consumidores cuya función es cubrir todos los sectores, incluyendo el sector financiero. Ni el BCP ni el INCOOP tienen un mandato explícito para incluir también la supervisión y aplicación de la Ley de Protección del Consumidor para sus entidades supervisadas.

B. Ahorros

Sólo 29 por ciento de los adultos en Paraguay reportan tener una cuenta en una institución financiera formal - una medición global comúnmente utilizada para la inclusión financiera. En relación con otros países de ingresos medios-bajos en América Latina la inclusión financiera en Paraguay es moderadamente más avanzada. Sin embargo, en comparación con América Latina y el Caribe (39 por ciento), Paraguay se está quedando atrás. El análisis de regresión de la EIF del lado de la demanda indica que las brechas más grandes son en ingreso (brecha de 17 por ciento), líneas de educación (brecha de 21 por ciento) y categorías de empleo (20 por ciento de brecha entre desempleados y empleados a tiempo completo). También hay brechas de género (las mujeres son 2 por ciento más propensas que un hombre a tener una cuenta) y brecha urbano/rural (los residentes urbanos son 4 por ciento más propensos a tener una cuenta) pero no son estadísticamente significativas. La Figura 4 destaca el porcentaje de personas con una cuenta en una cooperativa, banco y combinados.

Figura 4: Titularidad de cuentas en Paraguay



Las cooperativas desempeñan un papel clave en la prestación de servicios financieros formales a los adultos en el Paraguay. Las cooperativas tienen el alcance más amplio en la prestación de servicios básicos de ahorro y de pagos dentro del sistema financiero formal. Diecinueve por ciento de los adultos en Paraguay reportan que tienen una cuenta en una cooperativa, en comparación con 12 por ciento para los bancos.

Para 71 por ciento de los adultos paraguayos - aproximadamente 3,2 millones de personas que no tienen una cuenta formal, las principales barreras de acceso son la falta de dinero (51 por ciento) y documentación (24 por ciento). Paraguay tiene un gran mercado informal y los requisitos de mostrar un comprobante de empleo e ingresos son barreras importantes para la inclusión financiera; como así también lo son la burocracia y el costo excesivo. Aproximadamente uno de cada cinco paraguayos no bancarizados reporta una de estas dos últimas razones. Además, el análisis de la inclusión financiera de la Nota Técnica del lado de la oferta indica que el saldo promedio mínimo para abrir una cuenta de ahorro ordinario (ahorros a la vista) en una muestra de 20 de las 27 entidades financieras es de Gs. 750.000, es decir 42% del salario mínimo mensual establecido en Paraguay²³.

Treinta y nueve por ciento de los adultos en el Paraguay han guardado dinero o ahorrado, ya sea formal o informalmente. Sólo 14 por ciento de todos los adultos reportan haber ahorrado en una institución financiera formal. Como en muchos países, la gran mayoría de los ahorristas en Paraguay eligen guardar su dinero en su hogar: 62 por ciento de los ahorristas – o 24 por ciento de todos los adultos - informaron haber ahorrado en su hogar en los últimos 12 meses. Es dos veces más probable que quienes reportaron tener confianza en las instituciones financieras ahorren en instituciones formales que aquellos que no tienen confianza. Aproximadamente un tercio de los adultos han tomado dinero prestado en los últimos 12 meses, lo cual está por encima del promedio regional de 25 por ciento.

²³ El salario mínimo mensual en Paraguay desde marzo 2014 es aproximadamente Gs 1.800.000 o US\$ 411.

El acceso a los productos de ahorro es bajo. Debido a los altos saldos mínimos, tarifas por servicios y las barreras de documentación como comprobante de ingreso, constancia de trabajo y facturas de servicios públicos, las personas de bajos ingresos que desean ahorrar no tienen muchas oportunidades de hacerlo en instituciones financieras formales.

Las cuentas básicas podrían potencialmente aprovechar este vacío en el mercado de ahorros. Sin embargo, la incorporación de las cuentas básicas en las instituciones financieras ha sido lenta. Seis bancos han presentado información detallada de sus cuentas al BCP y recibieron la aprobación para ofrecer cuentas básicas. De las instituciones financieras que ofrecen el producto, la capacitación y promoción en las sucursales es escasa en parte debido a limitaciones causadas por las tarifas y el modelo de negocios de las cuentas básicas.

Junto con las financieras, los bancos tienen sólo 42 por ciento de las cuentas de depósito en el país, pero 89 por ciento de los depósitos en volumen. Las cooperativas cuentan con 58 por ciento de las cuentas de depósito formales en el país, pero sólo 11 por ciento de los depósitos por valor, lo cual es indicativo de su enfoque en finanzas del consumidor.

Existe un seguro de depósitos para bancos y financieras de hasta 75 veces el salario mensual (es decir, US\$ 30.000). Aún no ha sido instaurado un régimen de seguro de depósitos para proteger a los socios de las cooperativas de ahorro y crédito ante una posible pérdida de sus ahorros, en el caso de quiebra de las cooperativas. En noviembre del 2013 el INCOOP introdujo nuevos requisitos regulatorios sobre los límites de capital, liquidez y concentración de depósitos para las cooperativas cuya actividad principal es el ahorro y el crédito. Estas nuevas normas son proporcionales en naturaleza y mejoran algunos de los vacíos normativos existentes. A pesar de tener más cuentas de depósito que los bancos y las financieras, los depósitos de las cooperativas aún no están asegurados. A medida que se implementen las nuevas regulaciones del INCOOP en los próximos 18 meses y el sector se fortalezca, se está planeado un régimen de seguro de depósitos separado de los bancos para las cooperativas.

C. Créditos

En general 34 por ciento de los adultos paraguayos reportan haber tomado algún tipo de préstamo en el último año. Las cooperativas son la fuente más comúnmente reportada de crédito al consumo, tanto para consumidores formales como informales. Trece por ciento de los adultos reportaron haber tomado un préstamo de una cooperativa en el último año en comparación con el 8 por ciento que ha tomado prestado de un banco.

Aproximadamente 30 por ciento de las PYMES han tomado un préstamo para financiar sus operaciones. Según el Censo Económico Nacional de 2011, sólo 27 por ciento de las microempresas del país tienen crédito formal. Esto es en parte debido a los requerimientos de documentación y técnicas de supervisión *in-situ* que se focalizan en la documentación en vez de enfocarse en un análisis de flujo de caja y metodologías de pago de deuda. Si sólo se consideran microempresas

agrícolas rurales o explotaciones agrícolas familiares²⁴, este porcentaje cae a solamente 15,9 por ciento.

De las microempresas que no recibieron un préstamo, aproximadamente la mitad de estas empresas indicó que les gustaría tomar un préstamo para sus negocios²⁵. Esto sugiere que 64 por ciento de 1,1 millones de empresas tiene demanda de préstamos. Los bancos y las financieras cubren 84 por ciento de los préstamos en valor y las cooperativas el 16 por ciento.

Uno de cada diez adultos indicó haber tomado prestado en el último año por motivos de salud, más que cualquiera de las otras razones mencionadas. Estos resultados sugieren que aún queda mucho por hacer para ampliar el acceso a los productos y servicios que ayudan a las personas a racionalizar el consumo, gestionar riesgos y superar shocks económicos.

La mayoría de las entidades prestamistas formales y semi-formales solicitan la cédula, una factura de servicios públicos, constancia de trabajo y una referencia personal (utilizada como medio alternativo para ubicar al prestatario). La documentación crítica que la mayor parte de la población no puede proporcionar es la constancia de trabajo. La evidencia anecdótica indica que existen segmentos de la población que están sobreendeudados y que durante la última década el crédito en el sector bancario como porcentaje del PIB aumentó de 12 por ciento a 39 por ciento. Dicho esto, otros indicadores a nivel nacional, tales como la baja tasa de morosidad (cartera vencida) (2,5 por ciento en bancos) y el hecho de que sólo 4 por ciento de los prestatarios obtiene préstamos de más de una fuente, sugieren que no hay sobreendeudamiento sistémico que afecte a grandes segmentos del mercado. De cara al futuro será necesario mejorar las mediciones del sobreendeudamiento y carga de la deuda, capacidad y gestión de los consumidores/MIPYMES.

D. Pagos

Con una población de 6,6 millones de personas, hay 7 millones de líneas celulares en Paraguay. Veintiocho por ciento de los adultos en Paraguay reporta haber utilizado dinero móvil en los últimos 12 meses. El dinero móvil es la manera más popular para enviar o recibir dinero entre familiares o amigos que viven en otros lugares de Paraguay.

Durante la última década, el gobierno y el sistema nacional de pensiones han comenzado a realizar los pagos de salarios y pensiones de forma electrónica. La adopción es lenta, pero el potencial es significativo si se obligara a los beneficiarios a tener una cuenta (o tarjeta de pago). Más allá de las remesas domésticas, se pueden ampliar los pagos digitales para mejorar la eficiencia y la seguridad del pago de salarios y transferencias del gobierno a las personas. En Paraguay la distribución de los sueldos y salarios sigue siendo mayormente en

²⁴ El Ministerio de Agricultura clasifica las fincas familiares como explotaciones agrícolas con menos de 20 hectáreas.

²⁵ <http://www.dgeec.gov.py/censo/index.php>

efectivo. Del 34 por ciento de los paraguayos adultos que declaran haber recibido dinero como sueldo o salario de un empleador en los últimos 12 meses, el 76 por ciento dice haber recibido este pago en efectivo. Esto puede ser debido al bajo nivel de titulación de cuentas y el legado relacionado con los requisitos para tener una cuenta en un banco en particular que un empleador designe.

Potencialmente los bancos podrían beneficiarse de las robustas redes de agentes ya desarrolladas por otros tipos de proveedores de servicios financieros, tales como compañías de procesamiento de pagos y los operadores de redes móviles. Por ejemplo, Tigo cuenta con 310 agentes, es decir menos del 1 por ciento de su red de 33.000 agentes que están autorizados para realizar operaciones bancarias; los agentes de Personal extienden sus servicios financieros a 58 distritos (26% de todos los distritos del país) que los bancos no cubren (sin sucursales ni agentes).

E. Seguros

La cobertura de seguros en el país es baja. Existe el potencial de ampliar la cobertura con productos de microseguros, seguros agrícolas y seguro médico. La cobertura es especialmente baja en zonas rurales y en la población de bajos ingresos. Hay 35 compañías de seguros en Paraguay. Se debería volver a revisar la competencia en el sector seguros para analizar si se podrían inducir modelos de negocios que promuevan la competencia.

Veintiséis por ciento de los adultos tienen algún tipo de seguro. El seguro médico (25 por ciento) es la forma primaria de seguros que tienen las personas con cobertura de seguro²⁶. Paraguay es el único país de América del Sur donde el seguro de auto no es obligatorio. Si bien no se identificaron las razones específicas de los bajos niveles de cobertura de seguro en la EIF, la encuesta sí indica que este servicio financiero tenía vacíos más grandes en términos de adopción por varios grupos aparte del ahorro, crédito y pagos. Específicamente era más probable que las personas de la tercera edad, los mejor educados, con ingresos más altos y viviendo en zonas urbanas tuvieran un seguro. Es probable que los bajos niveles de activos personales para asegurar, el carácter voluntario del seguro (en especial para salud, vivienda y automóvil), y los bajos niveles de conocimiento de los productos de seguro sean los factores que contribuyen a estos bajos niveles de contratación de seguros.

F. Educación Financiera

Hay un margen significativo para ampliar la disponibilidad de programas de educación financiera en Paraguay. Uno de cada diez adultos reporta que ellos mismos o alguien de su familia han recibido lecciones de finanzas personales o administración de dinero. La evidencia de ensayos aleatorios controlados ha demostrado que programas de educación financiera bien diseñados pueden equipar a las personas con los conocimientos y las habilidades para tomar ventaja de los servicios financieros apropiados para ahorrar, tomar prestado, realizar pagos y

²⁶ Encuesta Nacional de Inclusión Financiera en Paraguay 2013, Banco Mundial

gestionar el riesgo.

G. Protección al Consumidor²⁷

La Ley de Protección al Consumidor y el Código Civil establecen la base jurídica para la protección del consumidor en Paraguay, si bien la mayoría de las disposiciones son de carácter amplio y pueden requerir más regulaciones para ser realísticamente aplicables. En los últimos años el BCP introdujo una serie de regulaciones para bancos y financieras cuyo objetivo es mejorar la comparabilidad de los precios y las comisiones, y aumentar la divulgación de información en general. Para las compañías de seguros no existe un marco jurídico claro para la protección del consumidor. El BCP también emitió la Resolución 1, Acta 70 de 2011 sobre el uso de agentes y la Resolución 6, Acta 18 de 2014 sobre medios de pago electrónico, los cuales contemplan disposiciones sobre cuestiones relacionadas con la protección del consumidor, incluyendo prácticas comerciales, transparencia, responsabilidad civil del proveedor y manejo de reclamos. Aún no se han establecido disposiciones para proteger a los clientes de la agrupación no transparente de productos y de prácticas abusivas para el cobro de deudas. Además, el organismo supervisor del sector cooperativo, el INCOOP, carece de una unidad especializada responsable de la protección del consumidor financiero y la educación financiera.

El marco jurídico y regulatorio no requiere que bancos, financieras o cooperativas contemplen procesos internos para la recepción de quejas. Ninguna institución pública tiene un mandato legal claro o fondos dedicados para educación financiera ni para coordinar esfuerzos entre los diversos grupos de interés.

4. Estrategia Nacional de Inclusión Financiera – A dónde queremos llegar para 2018

Esta Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) es un componente crucial del plan nacional de desarrollo general del gobierno y establece metas intermedias de inclusión financiera para el 2018. Dentro de su Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno de Paraguay ha establecido una serie de objetivos y metas de desarrollo para el año 2030 dentro del cual se encuentra la meta de inclusión financiera universal para el año 2030. La ENIF establece objetivos y metas de corto plazo para el 2018 con el fin de trabajar a favor de esta ambiciosa meta de acceso universal para el 2030 establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.

La participación de actores locales y la investigación derivada de las notas técnicas sobre la demanda, la oferta, el ambiente legal/regulatorio y de protección del consumidor de los servicios financieros en Paraguay fueron aportes importantes para la formulación de esta estrategia. En su conjunto, estos aportes dan cabida a metas basadas en evidencia a ser desarrolladas en el marco de la ENIF. El propósito de estas metas es apoyar la importante meta del gobierno de reducir la pobreza. Tal como ilustra la Figura 5, esta estrategia depende en gran medida de un proceso iterativo y aportes.

²⁷ En junio de 2014, el Banco Mundial llevó a cabo un detallado diagnóstico de protección del consumidor y educación financiera en Paraguay. La información sobre estos ámbitos contenida en esta estrategia se basa en gran medida en los resultados de este diagnóstico.

Figura 5: Proceso de implementación de la ENIF



La inclusión de más personas de la base de la pirámide en la economía formal y el sector financiero reducirá la desigualdad y promoverá prosperidad compartida. El primer paso de la estrategia es el establecimiento de los objetivos de alto nivel para la inclusión financiera. Luego, se efectúa un análisis de los vacíos de los perfiles financieros actuales versus las necesidades financieras de los cinco grupos de ingreso primarios de Paraguay. Tras el análisis de los vacíos, se identifican los indicadores claves de desempeño y las acciones de “logro rápido” necesarias para cerrar la brecha de necesidades y así alcanzar los objetivos de la estrategia. Por último, la ENIF establece un marco de gobernanza, un proceso de monitoreo y un plan de acción detallado para favorecer la ejecución de la estrategia.

A. Objetivos de la ENIF

La ENIF fomentará el desarrollo de productos financieros de acuerdo con las necesidades de todas las personas, pero focalizándose en la inclusión financiera de la población vulnerable. La ENIF establece los siguientes objetivos para un sector financiero inclusivo:

Objetivo 1: Reducir las vulnerabilidades financieras de las familias en la base de la pirámide. Cada vez hay más conocimientos y reconocimiento de los impactos de la vulnerabilidad financiera sobre los hogares y el bienestar infantil.²⁸ La Encuesta de Inclusión Financiera de Paraguay 2013 indica que aproximadamente 20 por ciento de los adultos a veces o siempre se quedan sin dinero para comprar alimentos y otros artículos necesarios. Las familias que tienen algunos ahorros, independientemente de lo escasos que sean, microseguro y/o acceso a crédito o remesas rápidas estarán mejor protegidas contra shocks económicos.

²⁸ Nicola Jones, *Impacto de la Crisis Económicas en el bienestar de los niños*. Overseas Development Institute. 2011

Objetivo 2: Promover la mayor extensión de los servicios financieros en un mercado competitivo y seguro. El sector bancario de América Latina tiene el mayor nivel de retorno de capital en el mundo²⁹ y Paraguay tiene uno de los sistemas bancarios más rentables de América Latina. Estos altos niveles de ganancias y la estabilidad relativa de las ganancias bancarias³⁰ proporcionan una importante oportunidad de atender a una población con bajo nivel de acceso a la banca. La ENIF identifica acciones de política que pueden ser tomadas para que Paraguay sea un mercado atractivo para que modelos de negocios profundicen su extensión de una manera sostenible, bien regulada y rentable.

Objetivo 3: Ayudar al desarrollo y al crecimiento económico a través del acceso de MIPYMES y grandes empresas a productos financieros. El Censo Económico Nacional de Paraguay de 2011 indicó que sólo 35 por ciento de las empresas habían obtenido financiamiento o préstamos para sus negocios, y aproximadamente la mitad de los que no tuvieron acceso, necesitaban acceso a financiación. Sin embargo, una quinta parte de las empresas que necesitan préstamos ni siquiera lo han solicitado porque anticipan un rechazo rotundo. Incluso entre las empresas medianas y grandes, el Censo Económico del 2011 indicó que casi una de cada seis empresas no buscan crédito debido al rechazo anticipado. Además, el 12 por ciento de las grandes empresas y más del 50 por ciento de las empresas medianas no tienen una cuenta bancaria. Asegurar que las MIPYMES y grandes empresas con solvencia crediticia tengan acceso suficiente a los servicios financieros permitirá su crecimiento y así servirán como motores de empleo que ayudarán a reducir la pobreza.

Objetivo 4: Promover la inclusión financiera, manteniendo un equilibrio con la estabilidad del sector financiero, la integridad y la educación/protección del consumidor. El gobierno buscará identificar las acciones que fomenten la estabilidad, la integridad, la protección del consumidor y la inclusión financiera. Estos ámbitos pueden incluir mejoras del alcance de las instituciones atendidas por seguro de depósitos, centrales de riesgo, facilidades de prestamista de última instancia, la ampliación del uso de ahorros formales y seguro. En última instancia es un sector financiero estable que ayudará de la mejor manera a los ciudadanos de Paraguay de cara al futuro.

B. Análisis de los Vacíos y Segmentación por Ingresos per cápita³¹

De acuerdo con la Encuesta de Inclusión Financiera (EIF) los ingresos de una persona y su situación laboral son factores clave para conocer las probabilidades de que él/ella tenga y use una cuenta en una institución financiera formal. Por ende, una estrategia de segmentación basada en grupos de

²⁹ McKinsey et al. *Segunda revisión anual sobre el sector bancario*. Octubre 2012.

³⁰ Thorsten Beck. *Estabilidad y Competitividad Bancaria*. 3 de agosto, 2011.

<http://blogs.worldbank.org/allaboutfinance/bank-competition-and-stability-cross-country-heterogeneity>

³¹ El Análisis de los Vacíos compara la situación actual con las necesidades estimadas y se basa en los datos de la EIF 2013 y la Encuesta Permanente de Hogares de 2013 de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Los grupos de ingresos se basan en la Encuesta Permanente de Hogares 2013 de la DGEEC y en los ingresos per cápita en el boletín Principales Resultados de Pobreza y Distribución de Ingresos en http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph_2013/Boletin%20de%20pobreza%202013.pdf

ingresos es una forma útil de desarrollar estrategias para mejorar el uso de los servicios financieros. Sin embargo, una fijación en los ingresos en contraposición a la consideración de la inclusión social y económica, puede impedir el progreso. En general la investigación indica que muchas familias entran y salen de un grupo de ingresos varias veces durante su vida.³²

El análisis de vacíos superpone los hallazgos de la EIF con los datos de los Resultados Principales de Ingresos de la Encuesta Permanente de Hogares 2013 de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). La utilización de estas dos fuentes de datos segmentados proporciona una imagen completa de los perfiles demográficos y financieros de las personas específicos de Paraguay.

Dada la estructura de los ingresos en Paraguay y los datos de la EIF, el análisis de vacíos analiza el perfil financiero y las necesidades de cinco grupos de ingresos (es decir, los pobres extremos que son el 10 por ciento de la población, los pobres no extremos que son el 11 por ciento de la población, los de ingresos medios con el 56 por ciento de la población, los de ingresos medio-alto que son 13 por ciento de la población, y los que están dentro del 10 por ciento superior de los ingresos). Si bien las necesidades de servicios financieros identificadas son distintas en los cinco grupos, en la práctica las necesidades no son tan estáticas ni homogéneas como representadas a continuación y hay muchas necesidades (por ejemplo, mejorar la capacidad financiera) que son casi universales. Es importante recalcar que los datos en este análisis se basan en ingresos familiares per cápita y no en salarios individuales o el ingreso familiar total³³.

El propósito de segmentar la población adulta en estos cinco grupos es conectar la estrategia, sus acciones de política y cualquier nuevo producto/servicio que emane de ella con las realidades y necesidades de los clientes potenciales. Con el enfoque global de la ENIF en reducir la pobreza, hay un enfoque específico en los pobres extremos, pobres no extremos y los que están por encima de la línea de pobreza³⁴ pero que no perciben el salario mínimo.

Superficialmente las necesidades de inclusión financiera de la clase profesional pueden no parecer importantes para mejorar las perspectivas de los pobres. Sin embargo, si este grupo y los que perciben ingresos altos no están utilizando instituciones locales para ahorrar y tomar prestado, los mercados no tendrán suficiente profundidad y puede que las instituciones no puedan servir de

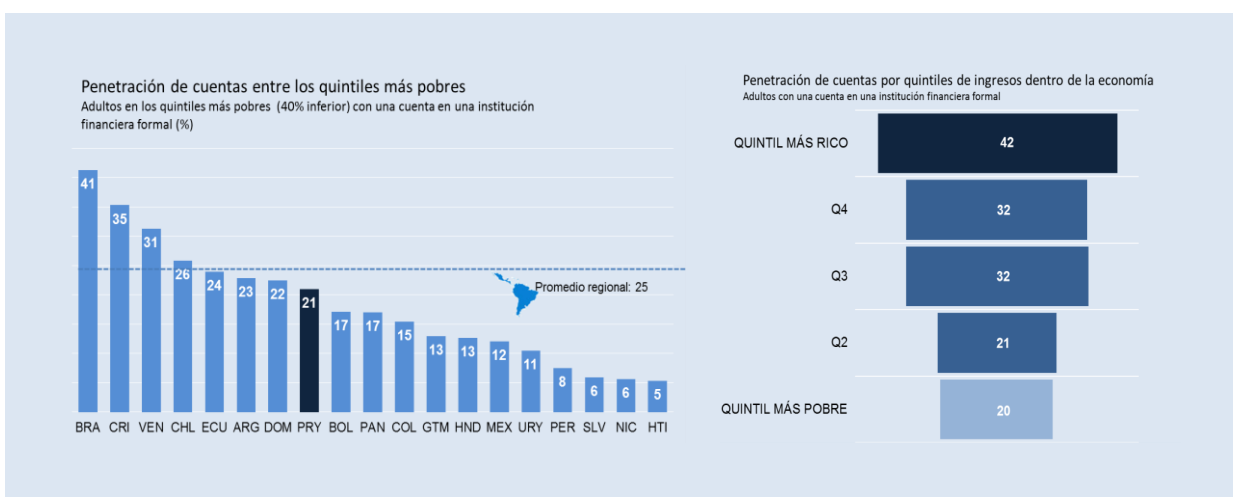
³² Deepa Narayan, Lant Pritchett and Soumya Kapoor, *Salir de la Pobreza: El éxito desde sus cimientos*. Banco Mundial. 2009

³³ Para ilustrar esta diferencia, el promedio nacional de *ingreso por trabajador* en 2013 fue de Gs 4.295.000, mientras que el ingreso de hogares *per cápita* en 2013 fue de Gs 735.565. La diferencia siendo que un niño, adulto mayor, etc. son considerados en el cálculo per cápita pero no están trabajando. A lo largo de este documento los datos per cápita son usados basados en la Encuesta Permanente de Hogares 2013 de la DGEEC.

³⁴ Se calculan las líneas de pobreza total y pobreza extrema utilizando el costo de la canasta básica de alimentos (CBA) y el costo de una canasta básica total (CBT). Estos costos son comparados con el ingreso familiar per cápita obtenido en la Encuesta Permanente de Hogares. Si resulta que los ingresos per cápita son menores al valor de la CBA, se dice que los miembros del hogar se hallan en condición de extrema pobreza y si dicho valor es mayor a la CBA, pero menor a la CBT, entonces son pobres no extremos.

forma sostenible a los segmentos más pobres. Para ampliar los servicios financieros a las personas más pobres de manera sostenible, es importante incluir también al gran grupo de ingresos medios e ingresos altos en la ENIF sobre todo porque tal como indica la Figura 6, 58 por ciento de las personas en el quintil superior no tienen una cuenta en una institución financiera formal. La Figura 6 también muestra la penetración de cuentas por nivel de ingresos en Paraguay y la compara en forma resumida con el resto de América Latina.

Figura 6: Penetración de cuentas y distribución del ingreso



Grupo 1: Pobres Extremos – 10 por ciento de la población

Perfil Demográfico: Ingreso mensual familiar per cápita por debajo de la línea de pobreza extrema de Gs. 302.285 (US\$ 70). Dos terceras partes de los pobres extremos se encuentran en zonas rurales. Las mujeres y los discapacitados están desproporcionalmente representados. Por lo general no se puede verificar la situación laboral de estas personas y es menos probable que cuenten con una cédula.

Perfil Financiero: Ingresos, oportunidad de empleo y activos físicos/financieros muy limitados. Menos del 20 por ciento tiene una cuenta en una institución financiera formal y muchos están totalmente excluidos del sistema financiero formal. Estas personas con frecuencia o algunas veces se quedan sin dinero para comprar artículos de primera necesidad y comida. Son los más vulnerables a shocks externos (es decir, crisis económica, enfermedad personal o de un familiar o muerte).

Necesidades de Servicios Financieros: Mecanismos de muy bajo costo que ayuden a absorber los shocks que experimentan con frecuencia. Requisitos de documentación simplificados para abrir una cuenta de ahorro y mecanismos de bajo costo para recibir transferencias del gobierno o privadas (por ejemplo, a través de dinero móvil). Estos servicios son necesarios a muy bajo costo y podrían ser realizados a través de agentes bancarios cercanos. Canalizar el pago de las transferencias del gobierno vía el sector financiero formal ayudará a incorporar a estas personas al sector formal.

Grupo 2: Pobres No Extremos– 11 por ciento de la población³⁵

Perfil Demográfico: Ingreso familiar per cápita mensual por debajo de la línea de pobreza Gs. 474.775 (US\$ 109) pero por encima del nivel per cápita de pobreza extrema de Gs. 302.285 (US\$ 70). Esta categoría sigue la distribución general de la población entre zonas rurales (40 por ciento) y urbanas (60 por ciento) con una concentración poco mayor en zonas rurales (48 por ciento) en comparación con zonas urbanas (52 por ciento) relativo a la distribución demográfica nacional.

Perfil Financiero: Para estas personas el trabajo es inconsistente y se produce en el sector informal. Aproximadamente 20 por ciento tiene una cuenta en una institución financiera formal y el 26 por ciento ahorra regularmente. El ahorro se realiza por medios informales (43 por ciento) lo cual es mucho más frecuente que a través de instituciones formales (8 por ciento). Quince por ciento tiene seguro médico mientras que el seguro de vida (2 por ciento) y el seguro del hogar/vehículo (1 por ciento cada uno) es casi inexistente. Veintidós por ciento ha tomado dinero prestado en el último año. Este grupo y los pobres extremos son los más dependientes de las remesas de familiares dentro y fuera del país.

Necesidades de Servicios Financieros: Se necesitan requisitos de documentación simplificada para abrir una cuenta. Estas personas necesitan cuentas básicas de ahorro que sean seguras y que puedan ser aprovechadas para obtener préstamos para microemprendimientos, así como microseguros para ayudar a protegerse a sí mismas y a sus familias de los costos relacionados con salud y sepelio. Al igual que las personas en el grupo 1, este grupo depende en gran medida de las remesas y las transferencias del gobierno lo que indica que se requieren mecanismos de transferencia de bajo costo. Los datos del lado de la demanda sugieren que es crítico construir activos financieros y físicos que puedan ser utilizados para obtener un crédito o liquidarse en caso de emergencia. Se necesita seguro médico asequible para ayudar a las personas a evitar la situación de no poder trabajar debido a enfermedades.

Grupo 3: Ingresos Medios – 56 por ciento de la población

Perfil Demográfico: Familias trabajando en el sector informal y agrícola que obtienen ingresos por encima de la línea de pobreza de Gs. 474.775 (US\$ 109) pero que obtienen un ingreso per cápita mensual de hasta Gs. 1.824.055 (US\$ 419), que es equivalente al salario mínimo³⁶.

Perfil Financiero: Aproximadamente 27 por ciento tiene una cuenta de ahorros en una institución financiera formal, 32 por ciento ha pedido dinero prestado en los últimos 12 meses, 21 por ciento tiene seguro médico y 20 por ciento siempre o algunas veces no tienen suficiente dinero para cubrir sus necesidades básicas.

Necesidades de Servicios Financieros: Cuentas de ahorro asequibles y accesibles, y productos de ahorro programado que ayuden a las personas a construir activos y

³⁵ Hay algunas discrepancias en las tablas de datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Nos hemos basado en la más detallada y no en las tablas de resumen.

³⁶ Si bien el salario mínimo no se basa en una cifra familiar per cápita, salvo que sea un hogar unipersonal, es un punto de referencia de ingreso común y como tal se utiliza como punto de corte para este análisis.

ahorros para emergencias. Entre todos los grupos de ingresos, estas personas son las más propensas a tomar dinero prestado por razones relacionadas con la salud y, al igual que otros grupos de ingresos, este grupo tiene aproximadamente cinco veces más probabilidades de contar con un seguro médico antes que seguro de vida o de automóvil. Como tal, las personas de este grupo necesitan productos de microseguros de salud y vida bien focalizados. Las personas en este rango tienen menos de la mitad de probabilidades de obtener crédito para sus negocios. Puesto que muchas de estas empresas son micro y/o pequeñas empresas, serían beneficiosas las actividades para conceder crédito a este segmento del mercado. Por último, los salarios pagados con cheque son costosos (en tarifas y tiempo) para convertir en dinero en efectivo, y el efectivo en mano es más fácil de gastar y es menos seguro que si estuviese en una institución financiera. La conversión de estos pagos en transferencias electrónicas facilita el ahorro.

Grupo 4: Ingresos Medios Altos – 13 por ciento de la población

Perfil Demográfico: Empleados del sector público y privado.³⁷ Personas de ingresos altos que trabajan por cuenta propia y viven en zonas urbanas y rurales. Esto incluye los hogares que tienen ingresos per cápita por encima de Gs. 1.824.055 (US\$ 419) pero inferiores a Gs. 4.740.698 (US\$ 1.090) por mes por miembro de una familia, que es el punto de ingreso para el diez por ciento superior de los hogares.

Perfil Financiero: Aproximadamente 37 por ciento tiene acceso a una cuenta y el 51 por ciento ahorra de forma activa. Este grupo tiende a ahorrar y pedir prestado (45 por ciento) en las instituciones formales. Son usuarios activos de dinero móvil (33 por ciento) y son mucho más propensos a tener un seguro (38 por ciento) dado que tienen bienes que proteger. A su vez, tienen el doble de probabilidades que los pobres y el grupo de ingresos altos de utilizar una cooperativa.

Necesidades de servicios financieros: Las necesidades de este segmento son: 1) crédito para los trabajadores por cuenta propia y otros que buscan iniciar un negocio, 2) cuentas de ahorro y mejor protección de los depositantes, especialmente en las cooperativas, para así fortalecer la confianza y la adopción de cuentas de ahorro formales, 3) pago de sueldos de forma electrónica para facilitar ahorros, 4) uso más amplio de débito, crédito y dinero móvil para reducir los costos de transacción, y 5) préstamos relacionados con la salud y productos de seguro médico (seguro médico es el 80 por ciento³⁸ del mercado total de seguros). Al igual que las personas de los grupos 2 y 3, las personas de este grupo pueden tener mayores ingresos pero no han logrado acumular activos, y entienden su potencial vulnerabilidad de volver a caer en la pobreza, lo cual agotaría todos sus activos mientras que no trabajan debido a problemas de salud u otros.

³⁷ Tabla 7. Ingreso mensual promedio basado en ocupación. *Oferta y Demanda de Microfinanzas Rurales en Paraguay*. Red de Microfinanzas. Mayo 2013.

³⁸ Basado en la Encuesta Inclusión Financiera (EIF). En cambio, datos del lado de la oferta indican que 48% de las primas de seguros son de seguro de vehículos.

Grupo 5: Ingresos Altos – 10 por ciento de la población

Perfil Demográfico: Empresarios agropecuarios, empleadores, altamente educados, profesionales urbanos y rurales. Las personas con ingresos per cápita de al menos Gs. 4.740.698 (US\$ 1.090) por mes forman parte de este grupo de ingresos altos.

Perfil Financiero: Esta porción de la población gana aproximadamente 37 por ciento de los ingresos.³⁹ El 30 por ciento usa tarjeta de débito (tres veces el resto de la población). Si bien las personas en el quintil superior (los datos del decil más alto no están disponibles) tienen el doble de probabilidades de tener cuentas formales (42 por ciento de las personas) que los más pobres, sigue siendo un porcentaje relativamente modesto de personas con cuentas en el nivel más alto de ingresos. Este grupo es el cliente más activo de seguros.

Necesidades de Servicios Financieros: Con más capacidad para absorber shocks de corto plazo, los datos del lado de la demanda sugieren que los servicios más solicitados por este grupo son productos de ahorro a largo plazo (es decir, la jubilación/inversión) y financiación (es decir, crédito a mediano y largo plazo para empresas y desarrollo de los mercados de capitales como inversores y prestatarios). La capacidad de enviar remesas y pago de salarios electrónicamente ayudará a reducir sus costos, y los productos de seguros para ganado y agricultura asegurarán los intereses comerciales del sector agropecuario.

Traduciendo Necesidades de Servicios Financieros en Acciones

El análisis de los vacíos indica que las necesidades de servicios financieros de los cinco grupos de ingresos giran en torno a la mejora de productos de ahorro, crédito, seguros y pagos que operan en un entorno responsable en donde las personas tienen los conocimientos y la capacidad de utilizar los productos y en el que se consideran las necesidades específicas de las personas vulnerables. Por lo tanto, para traducir estas necesidades en campos de acción se han identificado Indicadores Claves de Desempeño (ICD) que son medibles y se centran en el uso y la calidad de los servicios financieros. Para alcanzar estos ICDs se identificó un conjunto inicial de 60 acciones de política a ser completadas en los próximos cuatro años. Estas acciones de política fueron informadas por las recomendaciones del reciente examen de diagnóstico de la demanda, la oferta, la protección del consumidor y el entorno legal/regulatorio de los servicios financieros en Paraguay. Para poder avanzar con estas acciones de política, expertos del sector privado como del sector público trabajarán juntos en siete grupos de trabajo. Las siguientes secciones proveen las acciones y el calendario de implementación de esta ENIF.

C. Indicadores Claves de Desempeño, Grupos de Trabajo y Plan de Acción

Para focalizar las actividades de inclusión financiera del gobierno y el sector privado se han establecido Indicadores Claves de Desempeño (ICD) para el 2018. Varios de estos componentes se refieren a la migración de actividades de productos informales que pueden ser más riesgosos, costosos, con poca protección del

³⁹ DGEEC Encuesta Permanente de Hogares 2013.

consumidor y menos supervisión al sector formal donde la supervisión es mejor y los costos a largo plazo suelen ser menores⁴⁰.

Cada ICD y área temática (es decir, ahorros, crédito, seguros, pagos, educación financiera, protección del consumidor y poblaciones vulnerables) tendrá un grupo de trabajo conformado por expertos del sector público y el sector privado que trabajarán para alcanzar el ICD y así optimizar el sector financiero. Para apoyar la consecución de los ICD se han identificado acciones de política específicas a ser completadas que incluyen cronogramas y el grupo de trabajo responsable. Para cada área temática se ha destacado una acción de política denominada acción de política prioritaria de “logro rápido” que es lograble, visible para los consumidores y con dependencias limitadas.

A continuación se provee una descripción de las 7 áreas temáticas, los ICD, las acciones de política de “logro rápido” y otras acciones de políticas identificadas a ser concretadas por los grupos de trabajo. La primera prioridad será convocar a los grupos de trabajo en el primer trimestre de 2015, y para marzo de 2015 los grupos de trabajo habrán identificado la(s) organización(es) responsable(s) de dirigir las actividades relacionadas con cada acción de política. Se asignó al Equipo Técnico de Inclusión Financiera un conjunto de acciones de política que no está atado a ninguna área temática pero que es importante para mejorar el entorno general de la inclusión financiera.

Grupo de Trabajo - Ahorros:

- i. ICD: Aumentar la titularidad de cuentas de ahorro de 29 por ciento a 50 por ciento de la población adulta y el uso de 14 por ciento de la población que ahorra en una institución formal a 30 por ciento.* La EIF indica que muchas más personas (25 por ciento) ahorran dinero vía medios informales que vía medios formales (14 por ciento). Estos ahorros informales suelen correr mayor riesgo de pérdida y a su vez mantiene los mercados de crédito poco profundos innecesariamente. Para cumplir con el primer objetivo de esta estrategia (es decir, reducir las vulnerabilidades financieras de las familias en la base de la pirámide) y con las necesidades de las personas de los grupos de ingresos 1-4, es fundamental extender la base de personas que ahorran dinero en instituciones seguras. La fuente de datos de la línea de base es la EIF 2013. Estas metas de crecimiento fueron modeladas de acuerdo con las tendencias de crecimiento recientes de Paraguay respecto de la titularidad y uso de cuentas⁴¹.

“Logro rápido” de apoyo:

Emitir instrucciones claras sobre lo que es y no es necesario para abrir una cuenta de ahorros ordinaria.

⁴⁰ No es una conclusión evidente de que todos los productos informales tengan estas características.

⁴¹ Entre el 2011 y 2013 el número de cuentas aumentó 14,8 por año. Esta misma tasa de crecimiento sugiere que el número de cuentas alcanzará 50% en 2017.

La segunda razón más alta (24 por ciento) reportada como barrera de por qué las personas no tienen cuentas formales fue la falta de documentación (el mayor obstáculo era la falta de dinero). Algunas de las barreras son resultado de los requisitos ALD/CFT y otros requerimientos que son impuestos por las instituciones financieras. Este punto fue identificado como una logro rápido ya que aclarar los lineamientos es una acción de política que pueden emprender el BCP y el INCOOP y estas barreras de documentación constituyen un impedimento enorme para muchas personas en los grupos de ingresos 1-3 a la hora de abrir una cuenta. Una vez que se abran más cuentas, el próximo paso será promover el uso de las mismas. Esto también requiere lograr un equilibrio entre la inclusión y la integridad del sector financiero como detalla el cuarto objetivo de esta estrategia.

Acciones de política de apoyo:

#	Tarea	Prioridad	Fecha
1	Estudiar y mejorar el diseño y modelo de negocios para las instituciones financieras que ofrecen las <i>cuentas básicas</i> . Luego volver a promocionarlas con los consumidores e instituciones financieras.	Alta	Junio 2015
2	Introducir un proyecto de ley de seguro de depósitos para las cooperativas y poner en marcha un fondo para todas las cooperativas que se dedican principalmente a servicios de ahorro y crédito.	Alta	Junio 2015
3	Impulsar la confianza y el uso de ahorros formales concienciando sobre el seguro de depósitos y simplificando la comunicación sobre los niveles de cobertura.	Media	Diciembre 2016
4	Las instituciones financieras (bancos, financieras, cooperativas) deberían considerar el desarrollo de productos de ahorro innovadores, tales como ahorros programados para fines específicos.	Media	Diciembre 2016

Grupo de Trabajo - Créditos:

- ii. ICD: Aumentar el crédito responsable a las MIPYMES del 30 por ciento al 40 por ciento y aumentar el porcentaje de endeudamiento responsable en instituciones financieras formales del 23 por ciento al 28 por ciento de adultos.** Según algunas estimaciones⁴² las MIPYMES tienen una demanda de crédito de US\$ 2.100 millones de dólares y actualmente aproximadamente 45 por ciento de la demanda está cubierta. De acuerdo con la EIF, aproximadamente un tercio de las personas han pedido dinero prestado en el último año y muy pocos (4 por ciento) toman prestado de varias entidades prestamistas. Además, el ahorro con relación al PIB está creciendo.⁴³ Si bien no parece haber sobreendeudamiento

⁴² *Oferta y Demanda de Microfinanzas Rurales en Paraguay*. Red de Microfinanzas. Mayo 2013.

⁴³ Fondo Monetario Internacional, Programa de Actualización de Evaluación del Sector Financiero. Enero 2012.

sistémico en este momento, existe información de que se está fuertemente apalancando a ciertos grupos de empleados. En comparación con el promedio regional del 25 por ciento⁴⁴ de préstamos al consumo en América Latina y el Caribe en los últimos 12 meses, Paraguay se encuentra en el límite superior con 34 por ciento de personas que tomó prestado en los últimos 12 meses⁴⁵. Si bien superficialmente esto parece ser un indicador de sobreendeudamiento, los datos también incluyen información sobre préstamos de micro y pequeñas empresas que suele ser mucho más alto que los consumidores que acceden a préstamos.⁴⁶

En apoyo al tercer objetivo de esta estrategia (es decir, fomentar el desarrollo y el crecimiento económico mediante el acceso de MIPYMES y grandes empresas a productos financieros) y los emprendedores de todos los grupos de ingresos, este indicador clave se centra en la expansión responsable del crédito a las empresas establecidas y en desplazar el mercado de créditos de un entorno menos regulado a un entorno más regulado y protegido⁴⁷.

Aproximadamente la mitad de todas las MIPYMES que no cuentan con préstamos están deseosas de conseguir uno para mejorar sus negocios. Dado que estas entidades son contribuyentes significativos a la generación de empleos (y consiguientemente a ingresos mayores) en Paraguay se justifica que se apoye el acceso al crédito de MIPYMES solventes. Los propietarios de MIPYMES forman parte de los grupos 2-5 y suelen emplear a personas de los grupos 1-4.

Esta expansión del crédito a MIPYMES ocurrirá en un entorno en donde otras acciones de política importantes estarán ampliando el mercado crediticio a través de actividades como: un sistema integrado de información de referencia crediticia, registro de garantías, fondo de garantía de préstamos para MIPYMES y provisiones para préstamos incobrables. La fuente de datos de la línea de base es el Censo Económico Nacional 2011. A diferencia de las metas para los ahorros, la meta crediticia se basa más en los promedios regionales de uso de crédito en América Latina y el uso actual en Paraguay con el fin de establecer metas que estimulen el crecimiento, pero que también mantengan el sobreendeudamiento sistémico bajo control. Según la EIF, si bien 34 por ciento de los adultos han tomado dinero prestado en los últimos 12 meses, solamente 23 por ciento ha tomado prestado de una institución financiera formal. Consiguientemente, la segunda parte de este ICD,

⁴⁴ Datos Global Findex 2011 para América Latina y el Caribe. <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/>

⁴⁵ Sin embargo, 34 por ciento para Paraguay incluye préstamos de MIPYMES que suele ser más alto que los niveles de préstamos al consumo.

⁴⁶ El promedio de la región LAC de endeudamiento de MIPYMES es el 47,5 por ciento, según la Encuesta de Empresas de la Corporación Financiera de Inversiones.

<http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2010/paraguay#finance>

⁴⁷ Esto no está diseñado como un programa de apoyo a nuevas empresas de alto riesgo.

en vez de aumentar el crédito al consumo, busca trasladar el crédito del mercado informal al mercado formal en el que se aplican protecciones para el consumidor.

“Logro rápido” de apoyo:

Asegurar que las centrales de riesgo del BCP y del INCOOP se comuniquen entre sí.

Para facilitar un entorno en el que se concede crédito responsable y los consumidores no están sobreendeudados, los sistemas de información del riesgo de crédito presentes y futuros deben intercambiar información a fin de asegurar una visión única de la deuda existente y el historial de pago de deuda del consumidor. Un importante paso en este sentido será la comunicación entre los sistemas de información crediticia del INCOOP y del BCP.

Acciones de política de apoyo:

#	Tarea	Prioridad	Fecha
5	Implementar estudios del lado de la demanda para una mejor comprensión de las tendencias en el uso de servicios financieros informales.	Media	Diciembre 2016
6	Para ayudar a monitorear del sobreendeudamiento, anualmente recibir información en el BCP de los proveedores de crédito no supervisados.	Media	Diciembre 2015
7	Realizar estudios sobre las causas de alta liquidez en los bancos, el potencial impacto en los mercados de crédito e implementar los cambios que sean necesarios.	Media	Junio 2015
8	Para apoyar préstamos garantizados, implementar un sistema electrónico de registro de garantías que permita al prestatario determinar los gravámenes vigentes sobre los activos.	Media	Junio 2016
9	Aplicar definiciones de crédito y estructura de provisiones proporcionales en cooperativas, bancos y financieras si los riesgos subyacentes son comparables.	Alta	Diciembre 2016
10	Optimizar la metodología de provisiones para asegurar provisiones más rápidas de préstamos de microcrédito.	Alta	Diciembre 2016
11	Consolidar y mejorar los sistemas de información crediticia a través de múltiples iniciativas tales como compartir información positiva, uso apropiado de los datos de las centrales de riesgo y mejor calidad de los datos y las reglas de uso.	Alta	Diciembre 2016
12	Establecer la exactitud, puntualidad, divulgación y las normas de recurso para todas las centrales de riesgo/burós de crédito.	Media	Diciembre 2016
13	Implementar un proceso para monitorear el nivel de sobreendeudamiento a través de mejor información de las centrales de riesgo, comunicación del ente regulador, información sobre préstamos morosos y análisis de datos del lado de la demanda.	Alta	Diciembre 2016

14	Finalizar la Ley del Fondo de Garantía para MIPYMES y emitir sus regulaciones para que se pueda implementar el Fondo.	Alta	Diciembre 2016
15	Explorar la posibilidad de implementar productos de factoraje y leasing en el mercado.	Mediana	Diciembre 2016

Grupo de Trabajo - Seguros

- iii. ICD: Aumentar la cobertura de seguros de 26 por ciento a 36 por ciento de los adultos.** La primera razón por la que las personas toman préstamos es para cubrir costos relacionados con la salud y la principal razón por la cual ahorran es para emergencias. Esto sugiere una demanda fuerte pero latente por seguro médico. El bajo nivel de aseguramiento actual (26% en seguro médico, vida o vehículos combinados) sugiere que hay demanda y que los consumidores pueden beneficiarse de productos de seguros que reduzcan su riesgo y ayuden a evitar gastos catastróficos⁴⁸. Este ICD está relacionado con el primer objetivo de esta estrategia (reducir las vulnerabilidades de las familias en la base de la pirámide). La fuente de datos de la línea de base es la EIF 2013. Estas metas de crecimiento están basadas en proyecciones demográficas (a medida que más personas mayores utilizan el seguro), incrementos en la titularidad de automóviles, el potencial de los nuevos productos de seguro agropecuario y el crecimiento del nivel de activos. Solicitar un préstamo para la salud y ahorrar para emergencias son razones claves que influyen en el comportamiento de los consumidores, especialmente para personas en los grupos de ingresos 2-4 en Paraguay.

“Logro rápido” de apoyo:

Explorar las posibilidades de implementar un seguro agropecuario para pequeños y medianos productores.

Para que el sector privado desarrolle y oferte productos de microseguros de forma sustentable a productores agropecuarios pequeños y medianos, será necesario establecer mecanismos para divulgaciones y reclamos simplificados y espacio para el desarrollo de nuevos productos. Para que los consumidores puedan comprender los productos de seguros y realizar los reclamos correspondientes, también será necesario contar con información y procedimientos simplificados. El seguro agrícola (seguro de cosecha) representa solamente 4 por ciento del mercado de seguros⁴⁹, pero con el “fenómeno climático” que ocurre con mayor regularidad, parece haber

⁴⁸ Mientras que se encuentra fuera del ámbito de esta estrategia, la evidencia anecdótica indica que hay problemas estructurales con la asistencia de salud pública y la disponibilidad de personal de salud. Estas son cuestiones que tendrán que ser abordados por el sector de la salud.

⁴⁹ Esto se basa en la Nota Técnica del lado de la Demanda.

una necesidad creciente para este tipo de seguro, sin embargo, en Paraguay, sólo dos empresas lo ofrecen para pequeñas explotaciones. Potencialmente la adopción del seguro agropecuario podría aumentar vinculándolo voluntariamente con préstamos para actividades agropecuarias.

Acciones de política de apoyo:

#	Tarea	Prioridad	Fecha
16	Aumentar el uso de seguros a través de nuevos productos con un enfoque en la educación y promoción de seguros para la población más carenciada del país.	Alta	Junio 2016
17	Los aspectos financieros de los planes de medicina prepaga deberían ser prudencialmente regulados.	Media	Diciembre 2016
18	Explorar las posibilidades de implementar productos de microseguros en el mercado.	Media	Diciembre 2016
19	Aumentar las innovaciones de canales de distribución que balanceen la protección del consumidor y permitan que las compañías de seguros amplíen su extensión de manera rentable.	Media	Diciembre 2018
20	Desarrollar un marco regulatorio para el seguro obligatorio contra accidentes de tránsito (SOAT) y supervisar correspondientemente.	Media	Diciembre 2016

Grupos de Trabajo - Pagos:

- iv. ICD: Disminuir el uso de efectivo/cheques para el pago de sueldos y salarios de 76 por ciento a 20 por ciento.** En términos de uso del dinero móvil, Paraguay es considerado un líder regional y global. De todas formas, actualmente muchas de las transacciones son realizadas en ventanilla en contraposición a las transacciones de billetera electrónica y pocos empleadores usan este medio para realizar el pago de salarios. Por lo tanto, la mayoría de los consumidores no están utilizando el dinero móvil como mecanismo accesible y de bajo costo para guardar valores directamente en sus teléfonos o en sus cuentas de ahorros. En apoyo al segundo objetivo de la estrategia (la extensión de los servicios financieros) y utilizando los pagos como puerta hacia otros productos, existe el potencial de incrementar la eficiencia en la entrega de sueldos y salarios. La fuente de datos de la línea de base es la EIF 2013. Estas metas de reducción se basan en proyecciones de datos de otros países que han implementado fuertes iniciativas de pagos electrónicos.

“Logro rápido” de apoyo:

Convertir 80 por ciento de todos los pagos del gobierno central a medios electrónicos y hacer que 100 por ciento de los nuevos pagos

del gobierno central sean vía medios electrónicos a través de cualquier entidad autorizada para el efecto.

En la medida en que los pagos sean realizados vía medios electrónicos (es decir, vía transferencia de fondos electrónicos a cuentas de ahorro, billeteras móviles y/o tarjetas de pago), se reducen los costos de envío y recepción para el emisor y el receptor, y a su vez facilita el proceso de ahorro en un entorno más seguro. El mayor generador de pagos es el gobierno de Paraguay, y como tal, puede ser líder en el mercado y ayudar de manera significativa al logro del ICD. Si bien acciones para pagar los salarios en cuentas están en marcha, es necesario seguir trabajando en el pago a proveedores y de las transferencias monetarias condicionadas a personas de los grupos de ingreso 1 a 3. Se debe aprovechar el nuevo Sistema de Transferencia Automatizada para permitir que los beneficiarios seleccionen la institución financiera donde quieran recibir su pago.

Acciones de política de apoyo:

#	Tarea	Prioridad	Fecha
21	Promover el modelo de agentes en bancos, financieras, cooperativas y empresas de telecomunicaciones de dinero móvil. Incentivar a bancos, financieras, cooperativas y empresas de telecomunicaciones de dinero móvil a ofrecer apertura de cuentas o al menos facilitar la apertura de cuentas a través de sus agentes para ampliar la infraestructura de pagos.	Alta	Junio 2015
22	Emitir una directiva para permitir mecanismos alternativos de aceptación de productos y firma electrónica en los trámites de debida diligencia del cliente.	Alta	Diciembre 2015
23	Fomentar el uso de las billeteras electrónicas como alternativa a las transacciones en ventanilla para clientes sin acceso.	Alta	Diciembre 2015
24	Definir los requisitos de suficiencia de capital para compañías de pago electrónico.	Media	Junio 2015
25	Considerar la expansión del acceso directo al sistema de pagos para todas las instituciones financieras que puedan reunir los requisitos de gestión de riesgos y gestión operativa, para que las personas puedan recibir pagos electrónicos de forma fácil y accesible.	Media	Diciembre 2016
26	Evaluar mecanismos de garantía para permitir que la cobertura de seguros se traspase a titulares de cuentas de billeteras electrónicas en caso que quiebre la institución financiera que maneja la cuenta de flotación electrónica.	Media	Diciembre 2016
27	Fomentar fuertemente la interoperabilidad de los sistemas de pagos (por ejemplo, procesadores de tarjetas por sus servicios de puntos de venta y cajeros automáticos, redes móviles, EMPES e instituciones financieras).	Alta	Diciembre 2016
28	Demostrar los beneficios del desplazamiento del gobierno	Media	Diciembre

	hacia un sistema de pagos electrónicos por medio de un análisis de costo-beneficio (por ejemplo, recursos de la iniciativa <i>Better than Cash Alliance</i>).		2015
29	Alentar a los empleadores privados a realizar el pago de salarios y sueldos electrónicamente a través de análisis de costo-beneficio.	Media	Diciembre 2018

Grupo de Trabajo - Educación Financiera:

- v. **ICD: Aumentar el porcentaje de adultos (15+) que reportan haber recibido cierta capacitación, asesoramiento o apoyo para manejar sus finanzas personales y la administración de su dinero de 10 por ciento a 20 por ciento.** Sólo el 10 por ciento de los hogares ha recibido algún tipo de lección sobre finanzas personales o administración de dinero. Si bien es una pequeña base de la población total, la meta es duplicar el porcentaje de adultos que han recibido asesoramiento y/o apoyo para el manejo de sus finanzas personales. Este esfuerzo requerirá la participación del sector público y del sector privado. Esto apoya al primer objetivo de la estrategia (es decir, reducir la vulnerabilidad financiera de las familias en la base de la pirámide). La fuente de datos de la línea de base es la EIF 2013.

“Logro rápido” de apoyo:

Desarrollar herramientas, directrices y contenido de educación financiera, para instituciones educativas, organismos de servicio social e instituciones financieras, con énfasis en las poblaciones vulnerables y sus características (los temas pueden incluir tarjetas de crédito, interés, pagos, préstamos, ahorros, seguro y protección del consumidor, considerando el diseño del contenido a ser provisto a segmentos distintos de la población).

Una de los primeros lineamientos para proveer asesoría financiera a los consumidores es estimular el establecimiento de metas y un plan para lograrlas. A fin de asegurar que las organizaciones y personas que proveerán la educación financiera provean orientación acertada, se desarrollarán herramientas y contenidos y se compartirán con los educadores financieros.

Acciones de política de apoyo:

#	Tarea	Prioridad	Fecha
30	Realizar un estudio de línea de base y evaluación de impacto (con un grupo de control) del currículo de educación financiera obligatorio para la secundaria.	Alta	Diciembre 2015
31	Desarrollar una Estrategia Nacional de Educación Financiera que expanda las actividades educativas más allá de la secundaria para incorporar momentos	Media	Diciembre 2016

	educativos para adultos.		
32	Implementar una campaña nacional de educación financiera que intercambie información a través de diferentes canales de manera interesante y guías sobre productos y servicios financieros.	Media	Diciembre 2016

Grupo de Trabajo - Protección del Consumidor:

- vi. **ICD: Todas las instituciones que proveen servicios financieros regulados y no regulados tienen y publican sus mecanismos de atención de reclamos y consultas y éstos toman en cuenta las realidades de los diferentes grupos de ingreso, incluyendo los segmentos financieramente vulnerables.** Los mecanismos de recurso proveen al consumidor un mecanismo de bajo costo para potencialmente resolver problemas, y éstos proporcionan una metodología a las instituciones para recibir retroalimentación de sus productos y resolver los problemas antes de que los organismos regulatorios les llamen la atención. Este objetivo fue establecido para asegurar que los consumidores tengan un mecanismo de recurso en el primer nivel además de los mecanismos de recurso secundarios brindados por SEDECO, BCP (SIS y SIB) e INCOOP. Este indicador apoya el cuarto objetivo de esta estrategia (es decir, balancear el impulso en pro de la inclusión a la par que se asegura la protección de los consumidores). La fuente de datos de la línea de base es el Diagnóstico de Protección al Consumidor y Educación Financiera 2014.

“Logro rápido” de apoyo:

Mejorar la regulación en la transparencia de las tasas de interés y comisiones a través de la divulgación del “Costo Financiero Total” inicialmente para créditos y para todos los prestamistas.

Una causa frecuente de quejas sobre los productos financieros es que los consumidores no fueron completamente informados o no entendieron a cabalidad los servicios inicialmente. Por lo tanto, mejorar la transparencia de las tasas de interés y otros cargos a través de la divulgación de información ayudará a los consumidores a comparar y entender mejor sus decisiones financieras.

Acciones de política de apoyo:

#	Tarea	Prioridad	Fecha
33	Implementar una supervisión basada en riesgo de la conducta del mercado para cubrir todas las compañías, reguladas y no reguladas, que prestan servicios financieros por parte de todos los organismos de cumplimiento de la ley del sector financiero (BCP, INCOOP, SEDECO,	Alta	Junio 2016

	SEPRELAD).		
34	Aclarar los mandatos y competencias de los organismos para la protección del consumidor financiero y establecer modalidades para el intercambio de información entre SEDECO, BCP e INCOOP.	Alta	Diciembre 2016
35	Emitir reglas de conducta de mercado que sean aplicables a todos los proveedores de servicios financieros sin regulación prudencial (por ejemplo, monitoreo de la ley de usura, transparencia y lo que constituye una práctica abusiva para el cobro de deudas.)	Alta	Diciembre 2016
36	Que SEDECO y los organismos de supervisión establezcan sistemas/procedimientos internos para recibir y resolver quejas, analizar las quejas y elaborar estadísticas disponibles para el público.	Media	Diciembre 2016
37	Promover el desarrollo y uso de páginas web amigables sobre transparencia de precios y otras medidas para facilitar la comparación, estimular la transparencia y hacer posible una mejor elección del consumidor.	Baja	Diciembre 2016
38	Expedir circulares u otras formas de orientación para establecer contenido, vocabulario y formato para las Declaraciones de Información Clave para adjuntar a contratos y otros usos. El enfoque inicial podría ser en préstamos y tarjetas de crédito.	Alta	Diciembre 2016
39	Fortalecer las unidades de protección del consumidor en el BCP, INCOOP y SEDECO.	Media	Diciembre 2016
40	Investigar metodologías sobre cómo se podría calcular y divulgar el costo financiero total de los productos, aparte del crédito.	Media	Diciembre 2016

Grupo de Trabajo - Poblaciones Vulnerables:

- vii. ICD: Extender servicios financieros vía canales costo-efectivos a todos los 69 distritos más poblados y financieramente excluidos del país con énfasis en los 17 distritos vulnerables prioritarios que forman parte del plan de gobierno para eliminar la pobreza extrema.** Una porción significativa de la población (17 por ciento) vive en un distrito que no es atendido por una sucursal, agente o cajero automático de un banco tradicional, financiera o cooperativa. Esto afecta la capacidad de las personas de ahorrar en activos monetarios que están fácilmente disponibles a la hora de una urgencia. Los paraguayos que ahorran son cuatro veces más propensos a ahorrar para emergencias que para cualquier otra razón. Contar con el conocimiento y los mecanismos, ya sea de productos tradicionales o dinero móvil, para producir ahorros de emergencia ayudará a las familias a ser más seguras financieramente y esto directamente apoya el primer objetivo de esta estrategia (es decir, reducir la vulnerabilidad financiera de las familias en la base de la pirámide). Para los propósitos de esta estrategia, se considera a las personas de los grupos de ingresos 1 y 2 (los pobres extremos y los pobres pero no extremos) y las personas del grupo de ingresos 3 (ingreso medio) con patrimonio neto por debajo del promedio como

financieramente vulnerables.⁵⁰ La fuente de datos de la línea de base es la EIF 2013.

“Logro rápido” de apoyo:

Aprovechar el uso generalizado de teléfonos móviles y la cobertura de la red de operadores móviles para fomentar la expansión de ahorros en la población vulnerable.

Hay más líneas de celulares que habitantes en Paraguay y las redes móviles cubren 98% de los distritos según la Nota Técnica del lado de la Oferta. Esta infraestructura puede proveer a comunidades remotas una opción accesible y costo-efectiva para sus ahorros y pagos, así como potencialmente crédito y seguros. Dado que esta sección se refiere a un grupo de personas y no a un producto o el sistema de distribución, las acciones de política en esta área especifican donde se requiere entrecruzamiento y coordinación con otros grupos de trabajo.

Acciones de política de apoyo:

#	Tarea	Prioridad	Fecha
41	Promover el acceso de pequeños productores a la financiación de la producción. Esta acción debería llevarse a cabo en coordinación con el Grupo de Trabajo de Crédito.	Alta	Diciembre 2015
42	Realizar un estudio de modelos de negocios de productos financieros focalizados en las poblaciones vulnerables y su aplicabilidad en Paraguay.	Alta	Diciembre 2015
43	Diseñar e implementar un programa de educación financiera a escala nacional (canales masivos) dirigido a la población vulnerable. Esto se debería llevar a cabo en coordinación con el Grupo de Trabajo de Educación Financiera.	Alta	Diciembre 2015
44	Aprovechar el Sistema de Transferencia Automatizada (STA) para reducir los costos de las transferencias monetarias condicionadas y los pagos de salarios, y aumentar su practicidad permitiendo que los consumidores elijan las instituciones financieras o la red móvil para su entrega. Esta acción se debería llevar a cabo en coordinación con el Grupo de Trabajo de Pagos.	Alta	Diciembre 2016
45	Proponer alianzas estratégicas entre instituciones financieras del gobierno, el sector privado y las empresas de telecomunicaciones para proveer servicios financieros integrales a poblaciones vulnerables. Esta acción debería coordinarse con los Grupos de Trabajo de Ahorro, Crédito y Seguros y/o Pagos, según proceda.	Alta	Diciembre 2016

⁵⁰ Si más personas utilizan dinero móvil como canal para ahorrar dinero y/o recibir préstamos, se deberá revisar el concepto de los financieramente excluidos basado en la geografía.

46	Explorar la posibilidad de que empresas de seguros ofrezcan microseguros a las poblaciones vulnerables. Esta acción se debería llevar a cabo en coordinación con el Grupo de Trabajo de Seguros.	Media	Junio 2016
47	Diseñar productos e incentivos para el ahorro que estimulen una disciplina y cultura de ahorro entre la población vulnerable. Esta acción debería coordinarse con el Grupo de Trabajo de Ahorros.	Media	Diciembre 2016
48	Facilitar el desarrollo de productos de préstamos de emergencia, asociados al ahorro, que faciliten el acceso a recursos en momentos críticos y así eviten reveses económicos para las familias. Esta acción debería coordinarse con el Grupo de Trabajo de Ahorros.	Media	Junio 2017

Mejorar el Ambiente de Inclusión Financiera:

Acciones de política de apoyo:

Si bien las acciones a continuación no están atadas a un indicador de desempeño específico o a un área temática de la estrategia, estas acciones de política son importantes para la evaluación y el macroambiente de la inclusión financiera.

#	Tarea	Prioridad	Fecha
49	A fin de ayudar a comprender el verdadero nivel de morosidad, exigir a los bancos, cooperativas y financieras que mantengan registros de los préstamos vendidos a empresas no supervisadas.	Alta	Junio 2015
50	Fortalecer el INCOOP como ente regulador de las cooperativas de ahorro y crédito para asegurar que los ahorros estén a salvo mientras se estabilizan los objetivos de inclusión financiera.	Alta	Diciembre 2016
51	Bancos Públicos: El BNF está bien posicionado para contribuir a la inclusión financiera a través de la promoción de cuentas básicas de ahorro y aprovechando su extensa red geográfica. El CAH puede seguir llegando a nuevas poblaciones que no pueden acceder a préstamos de otras instituciones con nuevos productos innovadores como el factoring que pueda crear nuevas oportunidades de crédito sostenibles para micro y pequeñas empresas. La AFD puede promover financiamiento a largo plazo para empresas rurales y otras MIPYMES, operando con más instituciones financieras que atienden a MIPYMES.	Alta	Junio 2016
52	Incentivar el desarrollo y adopción de un código de ética para la industria bancaria y cooperativa.	Media	Junio 2016
53	Implementar una encuesta del lado de la demanda de la inclusión financiera cada dos años para medir el progreso en el uso y entendimiento de los servicios financieros.	Alta	Diciembre 2017
54	Implementar estudios por el lado de la demanda para entender mejor las tendencias en los conocimientos sobre los mecanismos de protección del consumidor.	Media	Diciembre 2016
55	Implementar un proceso de monitoreo del cumplimiento de los toques para las tasas de interés para todas las entidades prestamistas.	Media	Diciembre 2016
56	Determinar cómo consolidar la estructura de supervisión de los planes de pensiones.	Media	Diciembre 2016

57	Estudiar la eficiencia de la intermediación financiera en el sector financiero y su impacto en los consumidores y la inclusión. Basado en los resultados encontrados, determinar qué acciones, si las hubiera, podrían llevarse a cabo para promover la competencia.	Media	Diciembre 2016
58	Permitir que bancos, financieras y cooperativas financieramente sanos amplíen las redes de sucursales a través de planes de expansión plurianuales en contraposición a las aprobaciones sucursal por sucursal.	Alta	Diciembre 2016
59	Garantizar y estimular fondos de pensiones de largo plazo, permitir que los mercados de capitales creen productos y asegurar que todos los proveedores de pensiones sean supervisados.	Alta	Diciembre 2016
60	Crear los estándares y proceso de certificación para que instituciones reciban un “sello de compromiso” con la educación financiera y protección del consumidor de parte del gobierno.	Alta	Diciembre 2015

D. Marco de Gobernanza

A través del Decreto 1971 del 22 de julio de 2014 la Oficina del Presidente de la República estableció el Comité Nacional de Inclusión Financiera con representación de altas jerarquías del Banco Central del Paraguay (BCP), el Ministerio de Hacienda (MH), el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) como responsables de la ENIF. Este comité es presidido por el Ministro de Hacienda. Un Equipo Técnico conformado por las mismas partes será responsable de la implementación de la ENIF y supervisará los grupos de trabajo ad hoc que serán establecidos por el Comité. El Comité Nacional de Inclusión Financiera designó a un Secretario Ejecutivo en el segundo semestre de 2014. El Secretario Ejecutivo reportará a la presidencia del Comité Nacional de Inclusión Financiera y apoyará el trabajo del Equipo Técnico y los grupos de trabajo.

El Comité Nacional de Inclusión Financiera podrá crear y/o desintegrar los grupos de trabajo ad hoc y determinar su composición con integrantes de los sectores público y privado según dicten las necesidades. La Figura 7 detalla las áreas prioritarias y el alcance de las actividades de los grupos de trabajo.

Figura 7: Marco de gobierno para la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera



El papel del sector privado

Si bien el gobierno de Paraguay está iniciando la ENIF, para que sea implementada deberá contar con la participación de un conjunto diverso de actores del sector privado. Si bien estos actores, con y sin fines de lucro, tendrán diferentes motivaciones para participar en el proceso de inclusión financiera, un común denominador es que todas las organizaciones necesitarán experimentar nuevas metodologías, tecnologías y posiblemente modelos de negocios. Adicionalmente, los responsables de las políticas buscarán crear un entorno propicio para alcanzar un equilibrio entre la protección del consumidor totalmente excluido del sistema financiero y la posibilidad de que el sector privado concrete sus propios intereses legítimos. Consiguientemente se está llevando a cabo una importante consulta al sector privado como parte de esta estrategia y su participación en los grupos de trabajo será de vital importancia. Además del sector privado, se necesitará el apoyo de diversos grupos de socios en el desarrollo como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas y otros.

Actividades de los Grupos de Trabajo

Si bien algunas actividades pueden implicar la acción de más de un grupo de trabajo, los términos de referencia iniciales de los grupos de trabajo se dividirán sobre la base de las áreas temáticas y se establecerán los términos de referencia para cada grupo. Estos son algunos sub-temas que los grupos de trabajo deberían tratar:

1. **Grupo de Trabajo - Ahorros:** Documentación, otros requerimientos y barreras para abrir cuentas de ahorros o cuentas básicas; seguro de depósitos; estudios de datos y evaluación; agentes bancarios y expansión de la red de sucursales; productos de ahorro de largo plazo; conocer al cliente y anti-lavado de dinero.

2. **Grupo de Trabajo - Créditos:** Mejorar el acceso al crédito, consolidación y coordinación entre las iniciativas de las centrales de riesgo; desarrollo de un sistema de registro electrónico de garantías; evaluación de estándares de aprovisionamiento para microfinanciación y otros tipos de créditos; mejorar el acceso de las MIPYMEs a los créditos.
3. **Grupo de Trabajo - Pagos:** Establecimiento de estándares de interoperabilidad; pasar de pagos en efectivo a pagos electrónicos por parte del gobierno y el sector privado; expansión de redes de dinero móvil y avance hacia transacciones de billeteras electrónicas; seguro de depósito para dinero móvil.
4. **Grupo de Trabajo - Seguros:** Expansión del mercado de seguros incluyendo tipos de cobertura y opciones; modelos de negocios para la introducción de seguros agrícolas y microseguros.
5. **Grupo de Trabajo - Educación Financiera:** Capacidad financiera para jóvenes y adultos; trabajar con instituciones educativas y otros socios.
6. **Grupo de Trabajo - Protección del Consumidor:** Temas de protección al consumidor (es decir, transparencia, recursos, protección de datos, sobreendeudamiento, trato justo a los clientes).
7. **Grupo de Trabajo - Poblaciones Vulnerables:** Finanzas rurales; el enfoque particular del grupo será proporcionar herramientas y datos a las poblaciones vulnerables (es decir, zonas sin acceso, familias rurales y pobres extremos).

E. Marco de Monitoreo y Evaluación

El Secretario Ejecutivo y el Equipo Técnico de Inclusión Financiera serán responsables de la supervisión e implementación de la estrategia. Gran parte del trabajo requerirá la activa participación de instituciones financieras del sector público y privado, como también de otras entidades públicas y privadas no financieras. Estas instituciones serán parte esencial de los grupos de trabajo temáticos y de la implementación de la ENIF.

Para facilitar el progreso, cada grupo de trabajo deberá reportar sus avances trimestralmente al Secretario Ejecutivo. Sobre una base anual el Comité Nacional de Inclusión Financiera preparará un reporte de sus actividades y avances hacia los Indicadores Claves de Desempeño identificados arriba y los planes de acción mencionados a continuación. Además de este reporte completo de actividades, se requiere un sólido sistema de medición y evaluación para dar seguimiento al progreso hacia los objetivos y los ICD de esta estrategia. Esto ayudará a identificar programas exitosos que podrán ser replicados, los obstáculos que deberán ser superados, los imprevistos que surjan y/o los reajustes tácticos de la estrategia que sean necesarios.

La clave para este marco de medición y evaluación es realizar una encuesta completa del lado de la demanda de la inclusión financiera cada dos años para medir el progreso respecto de la línea de base del año 2013. El Equipo Técnico explorará las mejores opciones para realizar la encuesta utilizando los recursos existentes en la DGEEC y/o nuevos recursos. Es importante para este ejercicio el reconocimiento de que los datos de la línea base incluyen información a nivel individual y no de hogares. Si bien los datos de bancos y financieras del país suelen ser accesibles y confiables, se requiere más información sobre el tamaño, escala e impacto de las 330 cooperativas que se dedican a intermediación financiera y entidades prestamistas menos formales y casas de empeño. En las futuras encuestas por el lado de la demanda se prestará atención a la adopción y utilización de productos para ayudar en la evaluación del impacto de estas actividades.

5. El Plan de Acción - ¿Cómo llegamos allí?

Se lograrán los cuatro objetivos de alto nivel (es decir, 1) reducir la vulnerabilidad de las familias, 2) promover la extensión de los servicios financieros, 3) apoyar el acceso al crédito, y 4) equilibrar la inclusión financiera con estabilidad, integridad y protección) a través de planes de acciones de múltiples actores que serán coordinados por el Secretario Ejecutivo. El plan de acción incorpora Indicadores Claves de Desempeño que han sido formulados mediante un análisis de los vacíos del lado de la demanda, del lado de la oferta, legal/regulatorio y un examen de diagnóstico técnico de protección del consumidor llevado a cabo a mediados de 2014. Este plan de acción prioriza e identifica el cronograma de acciones, y especifica qué grupos de trabajo serán asignados a cada tarea.

Para facilitar la consulta, el Anexo 1 contiene una lista consolidada de todas las acciones de política arriba mencionadas que forman parte del plan de acción.

Anexo 1

Lista Consolidada de Acciones de Política

#	Tarea	Prioridad	Fecha	Equipo de Trabajo
1	Estudiar y mejorar el diseño y modelo de negocios para las instituciones financieras que ofrecen las <i>cuentas básicas</i> . Luego volver a promocionarlas con los consumidores e instituciones financieras.	Alta	Junio 2015	Ahorros
2	Introducir un proyecto de ley de seguro de depósitos para las cooperativas y poner en marcha de un fondo para todas las cooperativas que se dedican principalmente a servicios de ahorro y crédito.	Alta	Junio 2015	Ahorros
3	Aumentar la concientización sobre el seguro de depósito y simplificar la comunicación de los niveles de cobertura para impulsar la confianza y el uso de ahorros formales.	Media	Dic. 2016	Ahorros
4	Las instituciones financieras (bancos, financieras, cooperativas) deberían considerar el desarrollo de productos de ahorro innovadores, tales como ahorros programados para fines específicos.	Media	Dic. 2016	Ahorros
5	Implementar estudios del lado de la demanda para una mejor comprensión de las tendencias en el uso de servicios financieros informales.	Media	Dic. 2016	Crédito
6	Para ayudar a monitorear del sobreendeudamiento, anualmente reportar información al BCP de los proveedores de crédito no supervisados.	Media	Dic. 2015	Crédito
7	Realizar estudios de las causas de alta liquidez en los bancos, el potencial impacto en los mercados de crédito e implementar los cambios que sean necesarios.	Media	Junio 2015	Crédito
8	Para apoyar préstamos garantizados, implementar un sistema electrónico de registro de garantías que permita al prestatario determinar los gravámenes vigentes sobre los activos.	Media	Junio 2016	Crédito
9	Aplicar definiciones de crédito y estructura de provisiones proporcionales en cooperativas, bancos y financieras si los riesgos subyacentes son comparables.	Alta	Dic. 2016	Crédito
10	Optimizar la metodología de provisiones para asegurar provisiones más rápidas de préstamos de microcrédito.	Alta	Dic. 2017	Crédito

11	Consolidar y mejorar los sistemas de información crediticia a través de múltiples iniciativas tales como compartir información positiva, uso apropiado de los datos de las centrales de riesgo y mejor calidad de los datos y las reglas de uso.	Alta	Dic. 2016	Crédito
12	Establecer la exactitud, puntualidad, divulgación y las normas de recurso para todas las centrales de riesgo/burós de crédito.	Media	Dic. 2016	Crédito
13	Implementar un proceso para monitorear el nivel de sobreendeudamiento a través de mejor información de las centrales de riesgo, comunicación del ente regulador, información sobre préstamos morosos y análisis de los datos del lado de la demanda.	Alta	Dic. 2016	Crédito
14	Finalizar la Ley del Fondo de Garantía para MIPYMES y emitir sus regulaciones para que se pueda implementar el Fondo.	Alta	Dic. 2016	Crédito
15	Explorar la posibilidad de implementar productos de factoraje y leasing en el mercado.	Media	Dic. 2016	Crédito
16	Aumentar el uso de seguros a través de nuevos productos con un enfoque en la educación y promoción de seguros.	Alta	Junio 2016	Seguros
17	Los aspectos financieros de los planes de medicina prepaga deberían ser prudencialmente regulados.	Media	Dic. 2016	Seguros
18	Explorar las posibilidades de implementar productos de microseguros en el mercado.	Media	Dic. 2016	Seguros
19	Aumentar las innovaciones de canales de distribución que balanceen la protección del consumidor y permitan que las compañías de seguros amplíen su extensión de manera rentable.	Media	Dic. 2018	Seguros
20	Desarrollar un marco regulatorio para el seguro obligatorio contra accidentes de tránsito (SOAT) y supervisar correspondientemente.	Media	Dic. 2016	Seguro
21	Promover el modelo de agentes en bancos, financieras, cooperativas y empresas de telecomunicaciones de dinero móvil. Incentivar a bancos, financieras, cooperativas y empresas de telecomunicaciones de dinero móvil a ofrecer apertura de cuentas o al menos facilitar la apertura de cuentas a través de sus agentes para ampliar la infraestructura de pagos.	Alta	Junio 2015	Pagos
22	Emitir una directiva para permitir mecanismos alternativos de aceptación de productos y firma electrónica en los trámites de diligencia debida de los clientes.	Alta	Dic. 2015	Pagos

23	Fomentar el uso de las billeteras electrónicas como alternativa a las transacciones en ventanilla para clientes sin acceso.	Alta	Dic. 2015	Pagos
24	Definir los requisitos de suficiencia de capital para compañías de pago electrónico.	Media	Junio 2015	Pagos
25	Considerar la expansión del acceso directo al sistema de pagos para todas las instituciones financieras que puedan reunir los requisitos de gestión de riesgos y gestión operativa, para que las personas puedan recibir pagos electrónicos de forma fácil y accesible.	Media	Dic. 2016	Pagos
26	Evaluar mecanismos de garantía para permitir que la cobertura de seguros se traspase a titulares de cuentas de billeteras electrónicas en caso que quiebre la institución financiera que maneja la cuenta de flotación electrónica.	Media	Dic. 2016	Pagos
27	Fomentar fuertemente la interoperabilidad de los sistemas de pagos (por ejemplo, procesadores de tarjetas por sus servicios de puntos de venta y cajeros automáticos, redes móviles, EMPES e instituciones financieras).	Alta	Dic 2016	Pagos
28	Demostrar los beneficios del desplazamiento del gobierno hacia un sistema de pagos electrónicos por medio de un análisis de costo-beneficio (por ejemplo, recursos de la iniciativa <i>Better than Cash Alliance</i>).	Media	Dic. 2015	Pagos
29	Alentar a los empleadores privados a realizar el pago de salarios y sueldos electrónicamente a través de análisis de costo-beneficio.	Media	Dic. 2018	Pagos
30	Realizar un estudio de línea de base y evaluación de impacto (con un grupo de control) del currículo de educación financiera obligatorio para la secundaria.	Alta	Dic. 2015	Educ. Fin.
31	Desarrollar una Estrategia Nacional de Educación Financiera que expanda las actividades educativas más allá de la secundaria para incorporar momentos educativos para adultos.	Media	Dic. 2016	Educ. Fin.
32	Implementar una campaña nacional de educación financiera que intercambie información a través de diferentes canales de manera interesante y guías sobre productos y servicios financieros.	Media	Dic. 2016	Educ. Fin.
33	Implementar una supervisión basada en riesgo de la conducta del mercado para cubrir todas las compañías, reguladas y no reguladas, que prestan servicios financieros por parte de los organismos de cumplimiento de la ley del sector financiero (BCP, INCOOP, SEDEO, SEPRELAD).	Alta	Junio 2016	Prot. del Cons.

34	Aclarar los mandatos y competencias de los organismos para la protección del consumidor financiero y establecer modalidades para el intercambio de información entre SEDECO, BCP e INCOOP.	Alta	Dic. 2016	Prot. del Cons.
35	Emitir reglas de conducta de mercado que sean aplicables a todos los proveedores de servicios financiero sin regulación prudencial (por ejemplo, monitoreo de la ley de usura, transparencia y lo que constituye una práctica abusiva para el cobro de deudas.)	Alta	Dic.. 2016	Prot. del Cons.
36	Que SEDECO y los organismos de supervisión establezcan sistemas/procedimientos internos para recibir y resolver quejas, analizar las quejas y elaborar estadísticas disponibles para el público.	Media	Dic. 2016	Prot. del Cons.
37	Promover el desarrollo y uso de páginas web amigables sobre transparencia de precios y otras medidas para facilitar la comparación, estimular la transparencia y hacer posible una mejor elección del consumidor.	Baja	Dic. 2016	Prot. del Cons.
38	Expedir circulares u otras formas de orientación para establecer contenido, vocabulario y formato para las Declaraciones de Información Clave para adjuntar a contratos y otros usos. El enfoque inicial podría ser en préstamos y tarjetas de crédito.	Alta	Dic. 2016	Prot. del Cons.
39	Fortalecer las unidades de protección del consumidor en el BCP, INCOOP y SEDECO.	Media	Dic. 2016	Prot. del Cons.
40	Investigar metodologías sobre cómo se podría calcular y divulgar el costo financiero total de los productos, aparte del crédito.	Media	Dic. 2016	Prot. del Cons.
41	Promover el acceso de pequeños productores a la financiación de la producción. Esta acción debería llevarse a cabo en coordinación con el Grupo de Trabajo de Crédito.	Alta	Dic. 2015	Pobl. Vuln.
42	Realizar un estudio de modelos de negocios de productos financieros focalizados en las poblaciones vulnerable y su aplicabilidad en Paraguay.	Alta	Dic. 2015	Pobl. Vuln.
43	Diseñar e implementar un programa de educación financiera a escala nacional (canales masivos) dirigido a la población vulnerable. Esto se debería llevar a cabo en coordinación con el Grupo de Trabajo de Educación Financiera.	Alta	Dic. 2015	Pobl. Vuln.
44	Aprovechar el Sistema de Transferencia Automatizada (STA) para reducir los costos de las transferencias monetarias condicionadas y los pagos de salarios, y aumentar su practicidad permitiendo que los consumidores elijan las instituciones financieras o la red móvil para su entrega. Esta acción se debería llevar a cabo en coordinación con	Alta	Dic. 2016	Pobl. Vuln.

	el Grupo de Trabajo de Pagos.			
45	Proponer alianzas estratégicas entre instituciones financieras del gobierno, el sector privado y las empresas de telecomunicaciones para proveer servicios financieros integrales a las poblaciones vulnerables. Esta acción debería coordinarse con los Grupos de Trabajo de Ahorro, Crédito y Seguros y/o Pagos, según proceda.	Alta	Dic. 2016	Pobl. Vuln.
46	Explorar la posibilidad de que empresas de seguros ofrezcan microseguros a las poblaciones vulnerables. Esta acción se debería llevar a cabo en coordinación con el Grupo de Trabajo de Seguros.	Media	Junio 2016	Pobl. Vuln.
47	Diseñar productos e incentivos para el ahorro que estimulen una disciplina y cultura de ahorro entre la población vulnerable. Esta acción debería coordinarse con el Grupo de Trabajo de Ahorros.	Media	Dic. 2016	Pobl. Vuln.
48	Facilitar el desarrollo de productos de préstamos de emergencia, asociados al ahorro, que faciliten el acceso a recursos en momentos críticos y así eviten reveses económicos para las familias. Esta acción debería coordinarse con el Grupo de Trabajo de Ahorros.	Media	Junio 2017	Pobl. Vuln.
49	A fin de ayudar a comprender el verdadero nivel de morosidad, exigir a los bancos, cooperativas y financieras que mantengan registros de los préstamos vendidos a empresas no supervisadas.	Alta	Junio 2015	Equipo Técnico
50	Fortalecer el INCOOP como ente regulador de las cooperativas de ahorro y crédito para asegurar que los ahorros estén a salvo mientras se estabilizan los objetivos de inclusión financiera.	Alta	Dic. 2016	Equipo Técnico
51	Bancos Públicos: El BNF está bien posicionado para contribuir a la inclusión financiera a través de la promoción de cuentas bancarias simplificadas y aprovechando su extensa red geográfica. El CAH puede seguir llegando a nuevas poblaciones que no pueden acceder a préstamos de otras instituciones con nuevos productos innovadores como el factoring que pueda crear nuevas oportunidades de crédito sostenibles para micro y pequeñas empresas. La AFD puede promover financiamiento a largo plazo para zonas rurales y otras MIPYMES, operando con más instituciones financieras que atienden a las MIPYMES.	Alta	Junio 2016	Equipo Técnico
52	Incentivar el desarrollo y adopción de un código de ética para la industria bancaria y cooperativa.	Media	Junio 2016	Equipo Técnico
53	Implementar una encuesta del lado de la demanda de la inclusión financiera cada dos años para medir el progreso en el uso y entendimiento de los servicios financieros.	Alta	Dic. 2017	Equipo Técnico
54	Implementar estudios por el lado de la demanda para entender mejor las tendencias en los conocimientos sobre los mecanismos de protección del consumidor.	Media	Dic. 2016	Equipo Técnico
55	Implementar un proceso de monitoreo del cumplimiento de los toques para las tasas de interés para todas las entidades prestamistas.	Media	Dic. 2016	Equipo Técnico
56	Determinar cómo consolidar la estructura de supervisión de los planes de pensiones.	Media	Dic. 2016	Equipo Técnico
57	Estudiar la eficiencia de la intermediación financiera	Media	Dic. 2016	Equipo

	en el sector financiero y su impacto en los consumidores y la inclusión. Basado en los resultados encontrados, determinar qué acciones, si las hubiera, podrían llevarse a cabo para promover la competencia.			Técnico
58	Permitir que bancos, financieras y cooperativas financieramente sanos amplíen las redes de sucursales a través de planes de expansión plurianuales en contraposición a las aprobaciones sucursal por sucursal.	Alta	Dic. 2016	Equipo Técnico
59	Garantizar y estimular fondos de pensiones de largo plazo, permitir que los mercados de capitales creen productos y asegurar que todos los proveedores de pensiones sean supervisados.	Alta	Dic. 2016	Equipo Técnico
60	Crear los estándares y proceso de certificación para que instituciones reciban un “sello de compromiso” con la educación financiera y protección del consumidor del gobierno.	Alta	Dic. 2015	Equipo Técnico