

SH<sup>⇌</sup>RT  
CUTS

número 7

# ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN PARAGUAY



# 1. CREACIÓN DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA

La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) para el periodo 2014 a 2018 fue aprobada por el Decreto 1971/14 y su objetivo final fue el de constituirse como una herramienta útil para la reducción de la pobreza y el desarrollo social, así como el crecimiento económico inclusivo, ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

En Paraguay la ENIF define la inclusión financiera como *“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”*.

La ENIF se plantea una serie de objetivos que darán pie a la definición de indicadores que permitan accionar un plan de actividades concretas. Los objetivos establecidos son:

- ☞ Reducir las vulnerabilidades financieras de las familias en la base de la pirámide.
- ☞ Promover una mayor extensión de los servicios financieros en un mercado competitivo y seguro.
- ☞ Ayudar en el desarrollo y el crecimiento económico a través del acceso de MIPYMES y grandes empresas a productos financieros.
- ☞ Promover la inclusión financiera, manteniendo el equilibrio entre la estabilidad del sector financiero y la integridad, la educación y la protección del consumidor.

Para establecer las actividades relacionadas con el objetivo de la inclusión financiera, el Gobierno y el sector privado han establecido una serie de Indicadores Claves de Desempeño (ICD) que han de ser cumplidos para el año 2018.

Para cada área temática se ha destacado una acción de política prioritaria de “logro rápido”, alcanzable y visible para los consumidores

## 2. MODELO DE TRABAJO

Cada ICD está enmarcado dentro de un área temática, la cual determina la conformación de grupos de trabajo integrados por expertos, representantes de distintas entidades y gremios del sector público y el privado. Estos grupos de trabajo son los responsables de lograr el cumplimiento de los ICD.

Área temática / grupos de trabajo	Indicadores Claves de Desempeño (ICD)
Ahorros	Aumentar la titularidad de cuentas de ahorro (del 29 al 50%) de la población adulta y el uso (del 14 al 30%), respecto a la población que ya ahorra en una institución formal.
Créditos	Aumentar el crédito responsable a las MIPYMES del 30 al 40%. Aumentar el porcentaje de endeudamiento responsable en instituciones financieras formales, pasando del 23 al 28% de los adultos.
Seguros	Aumentar la cobertura de seguros del 26 al 36% de los adultos.
Pagos	Disminuir el uso de efectivo/cheques para el pago de sueldos y salarios, pasando del 76 al 20%.
Educación financiera	Aumentar del 10 al 20% de adultos (>15 años) que reportan recibir cierta capacitación, asesoramiento o apoyo para manejar sus finanzas personales y la administración de su dinero.
Protección al consumidor	Disponer de mecanismos de atención de reclamos y consultas que tengan en cuenta las realidades de los diferentes grupos de ingreso, incluyendo los segmentos financieramente vulnerables.
Poblaciones vulnerables	Extender servicios financieros a través de canales costo-efectivos a los 69 distritos más poblados y financieramente excluidos del país, con énfasis en los 17 distritos vulnerables prioritarios que forman parte del plan del Gobierno para eliminar la pobreza extrema.

Fundación Capital inicia su relación con ENIF tras la invitación a participar en la redacción del reporte del borrador de la estrategia. En este sentido, FK agrega al documento los indicadores que considera primordiales para abarcar la inclusión de poblaciones vulnerables en el país.

A raíz de esta participación, nuestra organización también fue invitada a formar parte del grupo de Poblaciones vulnerables –el cual lideró durante el año 2015–, integrándose posteriormente en otros tres grupos: *Educación financiera*, *Ahorros* y *Seguros*.

Fundación Capital aporta su experiencia en educación financiera con personas en situación de vulnerabilidad en Paraguay, adquirida durante su trabajo en el marco de los programas de TMC del Gobierno. Este trabajo sirvió de apoyo a la ENIF para la realización de materiales educativos y de capacitación, así como en el diseño de su *Campaña de Educación Financiera*.

## **Actores participantes de la ENIF**

Se pueden identificar tres sectores activos dentro la ejecución de la estrategia, con niveles similares de involucramiento para el logro de los objetivos establecidos.

### **A) Sector público**

El sector público tiene diferentes roles dentro de la ENIF. Por una parte participa como un importante proveedor de servicios financieros para la población, a través de diferentes entidades financieras estatales. Por otra, es el principal responsable de proteger a los consumidores en sus derechos y dar a conocer a los mismos las obligaciones de cada parte, y bajo esa premisa participa en la ENIF coordinando el grupo de trabajo Protección al consumidor.

### **B) Sector privado**

El sector privado, incluidas las ONG y la cooperación internacional, se convierten en los principales impulsores de la estrategia en Paraguay, entendiendo que ésta no cuenta con fondos propios destinados a su ejecución. El ejemplo más reciente es la realización de la Campaña Nacional de Educación Financiera, donde se ha sentido y visibilizado el apoyo de las entidades privadas.

De la misma forma se impulsan mejoras en las regulaciones relacionados con los microseguros y en la interoperabilidad de los sistemas de pago electrónicos a través de las propuestas de empresas privadas, incluso presentando nuevos productos que operan en forma piloto, con el acompañamiento del BCP, que puedan servir de modelos a nuevas estructuras regulatorias.

### **C) Organismos multilaterales**

Los organismos multilaterales son la piedra angular de la creación de la ENIF en Paraguay. El Banco Mundial apoyó la realización de los estudios necesarios para el desarrollo un primer borrador de la estrategia, que posteriormente recibió el aporte de todos los sectores para llegar a la versión final.

## **3. LOGROS Y AVANCES**

A continuación se presenta un resumen de los logros descritos en el Informe Anual 2016, presentado por la Secretaría Ejecutiva.

## A) Productos financieros

### *Acceso al financiamiento*

- ☒ Creación del Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. La capitalización del fondo se realizará a través de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de USD 8.000.000.
- ☒ Promulgación de la Ley N° 5748 para el financiamiento del “Proyecto de Mejoramiento de la Producción y Comercialización de los pequeños y medianos productores a nivel nacional”. Este proyecto contará con un fondo de USD 15.000.000. para su ejecución.
- ☒ El Ministerio de Industria y Comercio inició el Programa de Financiamiento a MIPYMES con un fondo de USD 2.000.000.

### *Acceso a seguros*

- ☒ Realización en el año 2016 del estudio sobre la “Viabilidad de los Microseguros en el Paraguay” (realizado por la consultora alemana Joyn-Coop), financiado por el Banco Mundial y la Fundación Capital con el impulso del grupo de trabajo *Poblaciones Vulnerables*.
- ☒ Desarrollo del producto Microseguro Social para participantes de programas sociales de TMC, con el objetivo de cubrir las contingencias que enfrentan personas de bajos ingresos. Cuenta con características especiales como el pronto pago, sumas aseguradas y primas pequeñas y opera fundamentalmente con mecanismos simplificados. La implementación está prevista con al menos 15.000 familias de los programas Abrazo y Tekoporá, iniciando en abril del 2017.

### *Ahorro formal*

- ☒ La empresa de telecomunicaciones Tigo y la Financiera El Comercio han desarrollado un innovador producto de ahorro programado a través de Billetera Electrónica, dirigido principalmente a segmentos de la población excluidos financieramente, contando con características especiales que facilitan el acceso de personas en situación de vulnerabilidad.
- ☒ Fundación Capital implementó en el 2016 la metodología de “Grupos de Ahorro”, con participantes del programa piloto Sembrando Oportunidades Familia por Familia, con miras a que los grupos accedan a corto plazo a cuentas de ahorro formales en entidades financieras.

## B) Educación financiera

- ☒ Realización de la “Guía de Educación Económica y Financiera” dirigida a docentes del 3.er año de Educación Media. Contiene 10 módulos referentes a presupuesto, ahorro e inversión, créditos y tarjetas de créditos, protección al consumidor, entre otros.

- ☐ Desarrollo de materiales modulares sobre educación financiera dirigidos específicamente a personas en situación de vulnerabilidad. Consta de 6 módulos básicos y 6 módulos intermedios para capacitadores y participantes. El lanzamiento está previsto para el mes de junio del 2017.
- ☐ Realización de la “Campaña Nacional de Educación Financiera: Más Vale Saber - Educación de Bolsillo”. El objetivo es promover el manejo adecuado de herramientas financieras y mejorar la capacidad en la toma de decisiones financieras de las personas. Los públicos objetivos de la campaña son: mujer rural, mujer urbana y jóvenes, como grupo excluido del sistema financiero, y microempresario urbano, microempresario rural y asalariados, como grupo incluido en el sistema financiero.
- ☐ Elaboración del “Glosario Financiero”. Este documento fue elaborado con el aporte de expertos representantes del sector público, privado y sociedad civil. El mismo contiene 50 conceptos financieros.

### **C) Canales – Medios de pago**

En este área la ENIF se ha propuesto disminuir el uso de efectivo para el pago de salarios y sueldos, de manera que se puedan realizar de forma electrónica y a través de cuentas de ahorro principalmente.

En este sentido, desde el año 2015, se inició el proceso para realizar los pagos por medios electrónicos desde la Administración central del Estado, dando como resultado que casi en su totalidad los pagos a empleados y proveedores del Estado se realicen de manera electrónica.

Este gran avance también afectó de manera significativa a los pagos que realizan los programas sociales de TMC a los participantes de los mismos, permitiendo mayor agilidad y transparencia, además de la disminución de costos y distancias para las familias.

Otro avance muy importante se espera con la aprobación de la “Normativa de cuenta salario” que permitirá generar un aumento en la cantidad y uso de cuentas, colaborando igualmente con la disminución de pagos en efectivo y cheque.

### **D) Protección al consumidor**

- ☐ Normativa para establecer criterios para el cobro de comisiones y penalidades, así como el Marco Regulatorio de tarjetas de débito y crédito.
- ☐ Desarrollo de un proyecto normativo para la protección al consumidor en el cual las entidades financieras cuenten con un área específica que establezca un régimen de atención al consumidor por parte de las entidades financieras supervisadas.

- ☰ También se está trabajando en la elaboración de una normativa que regule la provisión de mejor información al usuario financiero por parte de las instituciones, principalmente en lo que refiere al costo financiero total (tasas y costos asociados al momento de la liquidación).

## 4. RETOS DE LA ENIF

La estrategia ha tenido en estos dos años varios logros y cada uno de ellos deja ver que aún hay mucho trabajo por realizar, sobre todo cuando no se ha podido avanzar a la misma velocidad en todos los indicadores de desempeño.

### **Financiamiento responsable**

El tema del crédito ha sido uno de los menos trabajados, principalmente debido a un contexto de tensión, con fuertes manifestaciones campesinas que buscan que se declare la emergencia agrícola en el país y que se condonen las deudas de los pequeños productores, generadas a través de créditos al sector agropecuario de instituciones financieras públicas y privadas.

El 2017 se prevé más prometedor debido a la promulgación de diferentes leyes en apoyo a las MIPYMES y a los pequeños productores rurales. Éstas podrán propiciar un ambiente nuevo y fomentar la creación de productos crediticios acordes a las necesidades y características de la población excluida o que tiene acceso en condiciones poco adecuadas al financiamiento.

### **Nuevos productos de ahorro**

Un desafío importante será encontrar el camino para volver a incentivar a las instituciones financieras a desarrollar productos innovadores de ahorro, sobre todo en un sistema financiero que se encuentra con suficiente liquidez. Los productos de ahorro atractivos, más allá de la Cuenta Básica de Ahorro, son importantes para acompañar el esfuerzo del sector financiero y desarrollar estrategias de educación financiera.

La introducción del Ahorro Programado a través de la billetera electrónica es un gran paso hacia la implementación de productos adaptados a las necesidades de la población, pero aún será necesario proponer e impulsar desde la ENIF incentivos válidos para que las instituciones financieras en general pongan el foco en desarrollar mejores productos.

### **Microseguros**

El desafío más grande en cuanto a microseguros se encuentra en la iniciativa del MAG y la GIZ de desarrollar un microseguro agrícola para pequeños productores rurales. La

complejidad principal radica en la baja cobertura de estaciones agrometeorológicas con la que cuenta el país, por lo que se desarrollará un programa piloto en las áreas de mejor cobertura. Otro desafío que se plantea es el de encontrar la manera de lograr una participación más efectiva del gremio de los microseguros en la ENIF: hasta el momento la representación oficial del mismo asistió irregularmente a las reuniones del grupo de trabajo, mientras que otras empresas participaron de forma constante.

### **Educación financiera**

La ENIF se plantea el desarrollo de una Estrategia Nacional de Educación Financiera con el apoyo de la CAF. La estrategia cuenta con antecedentes en la realización de diferentes materiales, así como en la capacitación a docentes en temas de educación financiera realizada en 2016. Estas capacitaciones han sido programadas también para este 2017, y se realizarán con el apoyo de las diferentes instituciones que integran los grupos de trabajo.

### **Regulación**

Si bien en algunos de los puntos anteriores se habla de nuevas o mejores regulaciones, aún existe una que se encuentra pendiente desde antes de la existencia de la ENIF y que se ha convertido en una prioridad y responsabilidad de esta estrategia: el Fondo de Garantía de Depósitos de Ahorristas Cooperativos. Esta regulación, que ha permanecido estancada largo tiempo, busca formalizar el sector cooperativo e implicaría incorporar la información de los clientes cooperativos a la central de riesgos del BCP.

## 5. PRINCIPALES APRENDIZAJES

### **Fortalecimiento**

Uno de los logros más destacables de la estrategia en este año es la gran participación de los diferentes sectores a través de las mesas de trabajo, logrando consensuar y dirigir acciones concretas y con elementos que guardan relación con todo el ecosistema que interesa a la inclusión financiera en el país. Un dato simple que demuestra la participación es la realización de 46 reuniones durante el 2016 en las que participaron más de 20 empresas y gremios privados, 23 organismos públicos y 4 agencias de cooperación.

Otro de los logros tiene que ver con la visibilidad de la ENIF de forma interna y externa, para que la misma pueda ser el “abrigo” en todas las acciones relacionadas a la inclusión financiera a nivel nacional, supervisando además que éstas cumplan con los objetivos establecidos en la estrategia.

## Estudios elaborados en el marco de la ENIF

- ⇄ Para realizar el diseño de la ENIF se realizaron dos estudios muy relevantes. Por una lado una [nota técnica sobre la demanda en Paraguay de los servicios financieros](#) y por otra parte una [Evaluación de la inclusión financiera por el lado de oferta](#). Con estos trabajos, el Banco Mundial aportó un panorama completo de la situación de la inclusión en el país que permitió el diseño de la estrategia de trabajo.
- ⇄ Estudio sobre la regulación del Financiamiento Colectivo, con el apoyo de la cooperación técnica del FOMIN. El financiamiento colectivo permite ofrecer la oportunidad de mejorar el acceso al fondeo de emprendimientos innovadores y de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs) como complemento a las fuentes tradicionales.
- ⇄ El Banco Mundial, a través de una cooperación técnica, se encuentra realizando un diagnóstico sobre Garantías Mobiliarias que tiene como objetivo: i) aportar insumos para la redacción de una Ley de Garantías Mobiliarias, ii) promover la modernización y el fortalecimiento del régimen de insolvencia de Paraguay (Ley 154/69).
- ⇄ Estudio sobre “Ley de Seguros de Depósitos de las Cooperativas”. La ley estipulará los mecanismos que permitirá a los clientes de las cooperativas contar con un respaldo sobre los depósitos en cajas de ahorro en estas entidades.
- ⇄ Otro estudio realizado es el “Análisis de Política y Mercado de Seguros Agrícolas en la República del Paraguay”, realizado en el marco de la cooperación técnica entre el Ministerio de Hacienda y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).
- ⇄ Para el año 2017 se tiene previsto realizar un estudio para realizar modificaciones en la normativa de microseguros en el país, con el apoyo de la Superintendencia de Seguros y el Ministerio de Hacienda.

## Institucionalización

Si bien la estrategia fue aprobada y su comité conformado por decreto presidencial, una forma de asegurar su ejecución es que pase a ser una institución autárquica, con presupuesto propio para ejercer sus funciones y con dependencia directa del poder ejecutivo. Para esto, el comité ejecutivo deberá presentar un proyecto de ley para su conformación como tal.

De lograr su creación como institución del Estado, tendrá la posibilidad de consolidar un presupuesto propio que le permita contratar un equipo de trabajo permanente y asegurar el desarrollo de sus funciones.

## Reconocimiento

También es importante resaltar que la ENIF del Paraguay obtuvo el primer lugar a nivel de Latinoamérica y el Caribe en los “Global Inclusion Awards 2016”. El país fue reconocido como uno de los más avanzados de la región en cuanto a inclusión y educación financieras.