



**Nota Técnica**

**Evaluación del lado  
de la oferta de la  
inclusión financiera  
en Paraguay**



**BANCO MUNDIAL**  
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL  
América Latina y el Caribe  
*Oportunidades para todos*



**Octubre 2014**



© 2014 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Este trabajo es un producto del personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este trabajo no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo o los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Los confines, colores, nombres y otra información expuesta en los mapas de este trabajo no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial respecto de la situación legal de cualquier territorio, ni el aval o la aceptación de tales confines.

### *Derechos de autor y licencias*

El material de este trabajo está sujeto al derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial estimula la difusión de su conocimiento, este trabajo puede ser reproducido, en su totalidad o en parte, para fines no comerciales, siempre que se le atribuya la totalidad de este estudio.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias, incluyendo los derechos subsidiarios, deberán dirigirse a la Oficina del Editor, Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE.UU.; fax: 202-522-2422; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

# Acrónimos

ADEFI	Asociación de Entidades Financieras del Paraguay
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
ALD	Anti-lavado de dinero
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
ASOBAN	Asociación de Bancos
ATM	Cajero Automático
BCP	Banco Central del Paraguay
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CCA	Cámara de Compensación Automatizada
CDA	Certificado de Depósito de Ahorro
CENCOPAN	Central de Cooperativas del Área Nacional Ltda.
CNV	Comisión Nacional de Valores
CONATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones
CONPACOOP	Confederación Paraguaya de Cooperativas
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
EIF	Encuesta de Inclusión Financiera
EMPES	Entidades de Medios de Pago Electrónico
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FAS	Encuesta de Acceso Financiero
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero
G2P	Gobierno a Personas
IFC	Corporación Financiera Internacional

INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INMU	Instituto Nacional de Mutuales
IPS	Instituto de Previsión Social
KYC	Conozca a su Cliente
LBTR	Liquidación Bruta en Tiempo Real
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NSA	Nuestra Señora de la Asunción
ONG	Organización No Gubernamental
ORM	Operador de Red Móvil
POS	Punto de Venta
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
ROA	Rendimiento de los Activos
ROE	Rendimiento del Capital
RUC	Registro Único del Contribuyente
SAS	Secretaría de Acción Social
SEPRELAD	Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes
SIM	Módulo de identificación del suscriptor
STA	Sistema de Transferencia Automatizada
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas

Tipo de cambio: 1 USD=4.280 Gs. (Septiembre 2014)

# Reconocimientos

Esta Nota Técnica fue preparada por Celina Lee bajo la supervisión de Jane Hwang. La orientación general estuvo a cargo de Alfonso García Mora (Gerente de Finanzas y Mercados, América Latina y el Caribe).

El equipo agradece a Yoko Doi, Monzerrat García, David Grace, Maria Cristina Heisecke Paredes, Mariana Paredes, Doug Randall, Dante Mossi y Javier Suárez por sus incisivas observaciones durante las diferentes etapas de este proyecto. Korotoumou Ouattara, Gunhild Berg y Leyla Castillo también proporcionaron conocimientos invaluable a esta nota técnica.

El equipo agradece a las autoridades paraguayas, incluido el Banco Central, el Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Cooperativismo y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, por su cooperación y colaboración a lo largo del proyecto.

Por último, el equipo es especialmente agradecido a la comunidad del sector financiero de Paraguay que generosamente otorgó su tiempo y puntos de vista en largas reuniones y discusiones para proveer su información y perspectiva sobre el sector financiero de Paraguay.

# Tabla de contenido

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>1</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Panorama .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Ahorros .....</b>	<b>33</b>
<b>3. Créditos.....</b>	<b>45</b>
<b>4. Pagos y Transferencias.....</b>	<b>60</b>
<b>5. Seguros.....</b>	<b>68</b>
<b>6. Resumen de las Recomendaciones.....</b>	<b>75</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>78</b>
<b>Anexo 1 .....</b>	<b>79</b>
<b>Anexo B .....</b>	<b>84</b>
<b>Anexo C.....</b>	<b>87</b>

## Recuadros

<b>Recuadro 1.1 Experiencias internacionales con Agentes Bancarios .....</b>	<b>32</b>
<b>Recuadro 2.1 Experiencias internacionales con cuentas de ahorro simplificadas .....</b>	<b>41</b>
<b>Recuadro 3.1 Experiencia internacional con <u>registros</u> de garantías .....</b>	<b>55</b>
<b>Recuadro 4.1 Experiencias brasileras en la vinculación de los pagos G2P con el sistema financier .....</b>	<b>66</b>
<b>Recuadro 5.1 Los seguros agropecuarios en el Paraguay .....</b>	<b>70</b>

## Figuras

<b>Figura 1: Activos relativos de bancos, financieras y cooperativas .....</b>	<b>9</b>
<b>Figura 2: Spread bancario y otras características del mercado bancario de Paraguay .....</b>	<b>13</b>
<b>Figura 3: Tamaño de las cooperativas según el número de asociados .....</b>	<b>18</b>
<b>Figura 4: Comparativa de Bancos y Cooperativas .....</b>	<b>19</b>
<b>Figura 5: Evolución del Sector Financiero de Paraguay .....</b>	<b>24</b>
<b>Figura 6: Sector Financiero de Paraguay y América Latina .....</b>	<b>24</b>
<b>Figura 7: Densidad demográfica según presencia de bancos y Cooperativas .....</b>	<b>25</b>
<b>Figura 8: Cobertura de sucursales de bancos y cooperativas por distrito y población .....</b>	<b>27</b>

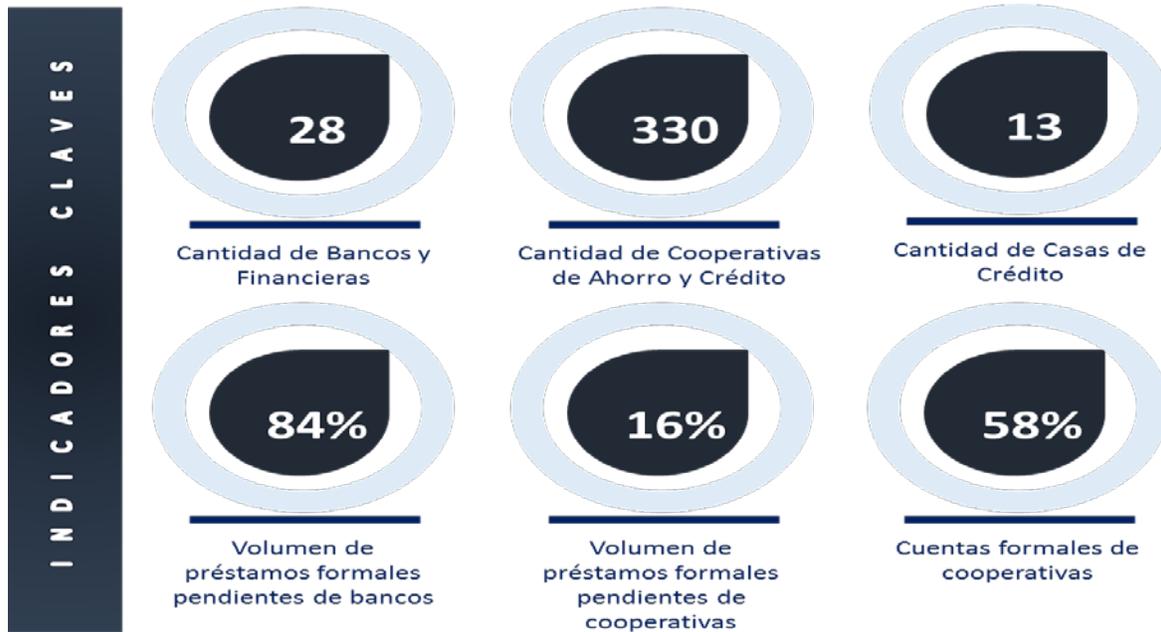
<b>Figura 9: Cobertura de sucursales bancarias, agentes y cajeros automáticos por distrito y población .....</b>	<b>28</b>
<b>Figura 10: Mapa de Paraguay y Cobertura Bancaria .....</b>	<b>31</b>
<b>Figura 11: Cuentahabientes y Ahorros .....</b>	<b>34</b>
<b>Figura 12: Indicadores del Ahorro .....</b>	<b>35</b>
<b>Figura 13: Mercado de Valores de Paraguay .....</b>	<b>43</b>
<b>Figura 14: Mercado crediticio .....</b>	<b>47</b>
<b>Figura 15: Microcrédito .....</b>	<b>51</b>
<b>Figura 16: Fuente de préstamos a empresas agropecuarias y urbanas .....</b>	<b>53</b>
<b>Figura 17: Crédito y apoyo organizativo para fincas familiares en comparación con explotaciones medianas y grandes .....</b>	<b>53</b>
<b>Figura 18: Préstamos en mora .....</b>	<b>57</b>
<b>Figura 19: Operadores de Redes Móviles .....</b>	<b>61</b>
<b>Figura 20: Extensión de los agentes de Personal .....</b>	<b>62</b>
<b>Figura 21: Experiencia en todo el país con remesas internacionales .....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 22: Remesas internacionales en el tiempo .....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 23: Primas de seguros y siniestros .....</b>	<b>69</b>
<b>Figura 24: Cobertura de seguro médico a través de IPS y otros Proveedores .....</b>	<b>72</b>

## Tablas

<b>Tabla 1: Número de proveedores de servicios financieros .....</b>	<b>7</b>
<b>Tabla 2: Proveedores de Servicios Financieros .....</b>	<b>8</b>

<b>Tabla 3: Bancos y Financieras de Paraguay .....</b>	<b>11</b>
<b>Tabla 4: Número de puntos de atención por proveedor .....</b>	<b>25</b>
<b>Tabla 5: Tasas de interés bancario (promedio ponderado de todos los bancos) .....</b>	<b>36</b>
<b>Tabla 6: Comparación entre países de los requisitos de documentación para abrir una cuenta .....</b>	<b>37</b>
<b>Tabla 7: Comparación de los productos de ahorro ofrecidos por diferentes bancos y financieras .....</b>	<b>40</b>
<b>Tabla 8: Tasas de interés (promedio ponderado) .....</b>	<b>46</b>
<b>Tabla 9: Crédito al consumo formal .....</b>	<b>48</b>
<b>Tabla 10: Número de micro, pequeñas y medianas empresas por industria .....</b>	<b>50</b>
<b>Tabla 11: Comparación de la información crediticia .....</b>	<b>58</b>
<b>Tabla 12: Costo de las transacciones de dinero electrónico .....</b>	<b>62</b>
<b>Tabla 13: Transferencias nacionales de dinero persona-a-persona .....</b>	<b>63</b>
<b>Tabla 14: Programas Gobierno-a-Personas .....</b>	<b>65</b>
<b>Tabla 15: Ejemplo de Cobertura de Solidaridad: Cooperativa Medalla Milagrosa .....</b>	<b>72</b>
<b>Tabla 16: Beneficiarios de pensiones administradas por el Estado .....</b>	<b>73</b>

# Resumen Ejecutivo



Nota: El número de cuentas formales de las cooperativas representa el número de asociados de las cooperativas. No todos los asociados necesariamente tienen una cuenta.

Esta nota técnica presenta los hallazgos de un estudio del lado de la oferta de los servicios financieros en Paraguay. Esta nota, junto con otras dos notas técnicas (sobre el lado de la demanda y sobre el lado legal), ayudará a informar la estrategia nacional de inclusión financiera del Paraguay. Este estudio abarca el estado actual del sector financiero en general, los productos y servicios (ahorro, crédito, pagos y seguros), y los proveedores de servicios, centrándose principalmente en los proveedores formales, y en menor medida, en los proveedores de servicios semiformales e informales.

El sector financiero paraguayo ha experimentado un crecimiento continuo en los últimos años. Préstamos

bancarios (y de financieras<sup>1</sup>) pendientes representan el 39% del PIB en 2014 en comparación con 12% en

2004.<sup>2</sup> Los depósitos bancarios representan 42,6% del PIB en 2014, en comparación con 24% en 2004.<sup>3</sup> Hay 208 cuentas de depósitos bancarios y 202 prestatarios bancarios por cada 1.000 adultos.<sup>4</sup> Hay 10,25 sucursales bancarias y 23,31 cajeros automáticos bancarios por

<sup>1</sup> A lo largo de esta nota, salvo indicación contraria, bancos o el sector bancario se refiere tanto a bancos como a financieras como categoría general.

<sup>2</sup> Fuente: Datos actuales del BCP, basados en préstamos productivos actuales a partir del PIB de abril 2014 y 2013. Datos de 2004 de la Encuesta de Acceso Financiero (FAS) del Fondo Monetario Internacional (FMI). Encuesta de Acceso Financiero Datos de FAS FMI incluyen bancos y financieras.

<sup>3</sup> Fuente: Datos actuales del BCP, basados en los depósitos totales a partir del PIB de abril 2014 y 2013. Datos de 2004 de FAS FMI.

<sup>4</sup> Fuente: BCP, basado en datos a abril de 2014.

cada 100.000 adultos<sup>5</sup>. Préstamos pendientes de cooperativas representan 8% del PIB.<sup>6</sup> Los depósitos en cooperativas representan 6% del PIB.<sup>7</sup> Las cooperativas de ahorro y crédito tienen 291 asociados por cada 1.000 adultos<sup>8</sup>.

**En Paraguay el conjunto de entidades que proveen servicios financieros es muy heterogéneo.** Las instituciones financieras formales son bancos, financieras y cooperativas, cuya actividad principal es el ahorro y el crédito. Empresas semiformales son las que están debidamente autorizadas para operar, pero no están activamente supervisadas del punto de vista financiero. Actores semiformales incluyen casas de crédito, medicina prepaga, etc. Actores informales son los que no están legalmente reconocidos como un tipo de empresa u organización. Si bien la evidencia anecdótica sugiere que, en realidad, los sectores semiformales e informales desempeñan un rol importante en Paraguay, esta nota técnica no se enfoca tanto en ellos, principalmente debido a que los datos sobre su tamaño e impacto siguen siendo limitados. Sería importante realizar investigación más detallada en este sentido.

**Hay 16 bancos, 12 financieras y 330 cooperativas cuya actividad principal es el ahorro y el crédito, y otras 120 cooperativas que operan en el país prestando servicios financieros como actividad secundaria.** Las cooperativas tienen aproximadamente 1.390.113 cuentas,<sup>9</sup> es decir 58% de todas las cuentas formales en el país, mientras que los bancos tienen el 42% restante de las cuentas formales, es decir 993.411 cuentas<sup>10</sup>. Las cooperativas tienen 11% (es decir Gs. 7.210.111 millones<sup>11</sup>) de los depósitos pendientes del sector financiero formal, mientras que los bancos tienen 89% (es decir Gs. 60.917.592 millones<sup>12</sup>). Las

cooperativas tienen 16% (es decir Gs. 10.747.616 millones<sup>13</sup>) de los préstamos pendientes, mientras que los bancos el 84% (es decir 56.148.363 millones<sup>14</sup>).

#### **Las zonas rurales del país cuentan con limitada presencia física de servicios financieros formales.**

Treinta y tres por ciento (es decir 73 distritos) de los 224 distritos del país no tienen presencia de banco o cooperativa<sup>15</sup> ya sea a través de sucursales, agentes bancarios o cajeros automáticos. La densidad demográfica media de los distritos con presencia de un banco y/o cooperativa<sup>16</sup> es de 36,6 habitantes por kilómetro cuadrado y la densidad demográfica media de los distritos sin presencia de banco o cooperativa es de 18,4 habitantes por kilómetro cuadrado. Sesenta y nueve de estos 73 distritos sin presencia de banco o cooperativa<sup>17</sup> tienen una población de más de 2.000 habitantes, lo que significa un mercado potencial significativo, por lo menos para un cajero automático o agente bancario. En términos de población, 75% de la población del país vive en un distrito con una sucursal bancaria. Tomando en cuenta las sucursales de las cooperativas, 83% de la población vive en distritos con ya sea una sucursal de un banco o de una cooperativa.

**La presencia de bancos en zonas rurales de difícil acceso podría aumentar rápidamente mediante el uso de agentes bancarios, dinero electrónico y servicios financieros móviles.** Potencialmente los bancos podrían beneficiarse de las robustas redes de agentes ya desarrolladas por otros tipos de proveedores de servicios financieros, tales como las empresas procesadoras de pagos y los operadores de redes móviles, para ampliar su red de servicios a un costo menor.

**El Banco Central del Paraguay (BCP) introdujo una nueva regulación sobre pagos electrónicos en 2014<sup>18</sup>, que implantará la supervisión financiera de los operadores de redes móviles (ORMs) que prestan servicios financieros, tales como transferencias, pagos y billeteras electrónicas.** Dos operadores de redes móviles, Tigo y Personal, prestan estos servicios.

<sup>5</sup> Fuente: Datos de FAS FMI para 2013.

<sup>6</sup> Fuente: Préstamos pendientes del Censo Nacional Cooperativo 2012 de CONPACCOOP; PIB 2013 del BCP.

<sup>7</sup> Fuente: Depósitos totales del Censo Nacional Cooperativo 2012 de CONPACCOOP; PIB 2013 del BCP.

<sup>8</sup> Fuente: Número de miembros del Censo Cooperativo 2012 de CONPACCOOP; Estimación de la población adulta, es decir, 15 años y más (4.781.821) del BCP.

<sup>9</sup> Fuente: INCOOP. Éste es el número de miembros de las cooperativas financieras a diciembre de 2013. El número real de las cuentas no se monitorea; sin embargo, para los propósitos de este estudio, se utiliza el número de miembros de las cooperativas como un aproximado del número de cuentas. El número real de cuentas puede ser mayor o menor, puesto que miembros pueden tener más de una cuenta, pero puede que otros miembros no tengan cuenta de depósito en absoluto.

<sup>10</sup> Fuente: BCP a julio de 2014.

<sup>11</sup> Fuente: INCOOP. Datos a diciembre 2013

<sup>12</sup> Fuente: Boletín BCP abril 2014

<sup>13</sup> Fuente: INCOOP. Datos a diciembre 2013

<sup>14</sup> Fuente: Boletín BCP abril 2014

<sup>15</sup> Cooperativas Tipo A o Tipo B que proveen ahorro y crédito como actividad principal.

<sup>16</sup> Cooperativas Tipo A o Tipo B que proveen ahorro y crédito como actividad principal. Presencia de sucursal bancaria, cajero automático y/o agente o sucursal de cooperativa.

<sup>17</sup> Presencia de sucursal bancaria, cajero automático y/o agente o sucursal de cooperativa.

<sup>18</sup> Resolución 6, BCP. Marzo 2014.

Tigo tiene aproximadamente 2 millones de transacciones por mes. Aproximadamente 150.000 clientes pagan sus facturas a través de Tigo Money. Personal tiene 23.124 cuentas personales respaldadas por bancos<sup>19</sup> (y otros 62.796 clientes no bancarios con billeteras electrónicas<sup>20</sup>). Debido a las extensas redes de agentes y la prevalencia de teléfonos celulares en el país, el uso de billeteras electrónicas tiene potencial de aumentar la inclusión financiera de manera significativa. Sin embargo, la adopción ha sido lenta y la gran mayoría de las transacciones se siguen realizando en ventanilla.

**La disponibilidad de productos de ahorro de bajo costo en las instituciones financieras formales es muy limitada.** Los productos de ahorro disponibles requieren altos saldos mínimos y una serie de cargos por el servicio. El saldo mínimo promedio para abrir una cuenta de ahorro ordinaria (ahorros a la vista) en una muestra de 20 de las 27 entidades financieras supervisadas por el BCP es de Gs. 750.000 es decir 42% del salario mínimo mensual establecido en Paraguay.<sup>21</sup> La multa promedio para un saldo inferior al mínimo es Gs. 33.000. En cambio las cooperativas no imponen un saldo mínimo en sus cuentas de ahorro, pero cobran cuotas mensuales por mantenimiento. Por lo tanto, las personas de bajos ingresos que desean ahorrar no tienen muchas oportunidades de hacerlo en instituciones financieras formales. Además, los medios informales de ahorro (como asociaciones de ahorro y crédito rotativo, denominadas ruedas) no están muy extendidos. Como resultado, la mayoría de los "ahorristas" de bajos ingresos ahorran en efectivo en su casa. Otras formas identificadas de ahorrar informalmente incluyen la compra de ganado o bienes.

**Potencialmente las cuentas básicas de ahorro (también llamadas simplificadas) podrían explorar este vacío en el mercado del ahorro.** El BCP introdujo la regulación que estimula a los bancos a ofrecer estas cuentas bancarias de bajo valor con apertura simplificada en 2013.<sup>22</sup> Estas cuentas básicas ofrecen un conjunto limitado de transacciones por mes, pero pueden abrirse solamente con la cédula paraguaya y sin saldo mínimo ni cargo mensual por mantenimiento. Mediante la introducción de este nuevo tipo de cuenta, el objetivo del BCP es facilitar una mayor inclusión financiera para las poblaciones económicamente marginadas del país. A

septiembre de 2014 seis instituciones financieras habían solicitado y recibido la aprobación del BCP para ofrecer estas cuentas de ahorro. La adopción de este producto ha sido sorprendentemente lenta especialmente teniendo en cuenta el interés percibido por la comunidad bancaria en la regulación de la cuenta bancaria básica antes de su promulgación. El BCP debe entablar un diálogo con los bancos y las asociaciones (ASOBAN y ADEFI) para solicitar retroalimentación y entender por qué el producto no ha logrado mayor aceptación en el mercado. El BCP también debe contactar a estas instituciones financieras para concienciar sobre posibles modelos de negocios y oportunidades de mercado (por ejemplo, los hallazgos de la EIF) para ofrecer estas cuentas.

**La evidencia anecdótica sugiere que el problema radica en el sobreendeudamiento de los consumidores; sin embargo las cifras del sector financiero sugieren que no es sistémico y no afecta a grandes segmentos de la población.** El crédito al consumo creció 24,5% en 2013<sup>23</sup> y la evidencia anecdótica sugiere que ciertos segmentos de la población están sobreendeudados. Sin embargo, la morosidad sigue siendo baja (2,5 por ciento en bancos<sup>24</sup>) y sólo 4% de los prestatarios toman préstamos de más de una fuente,<sup>25</sup> lo que sugiere que si hubiera un problema de sobreendeudamiento, éste no es sistémico y no afecta a grandes segmentos del mercado. La falta de una central de crédito robusta sigue generando información asimétrica en el mercado, lo cual dificulta la implementación de préstamos responsables e inclusión financiera. De cara al futuro será importante contar con esta central a fin de mejorar la medición y el seguimiento del sobreendeudamiento y de los mercados crediticios no regulados.

**Por otra parte, los préstamos a microempresas todavía son insuficientes.** Sólo 27% de todas las pequeñas y microempresas (formales e informales) tomaron préstamos<sup>26</sup> y sólo 16% de las microempresas agropecuarias (formales e informales) tomaron préstamos.<sup>27</sup> Los productos disponibles en el mercado no suelen estar diseñados para responder a las necesidades de las microempresas típicas de Paraguay en términos de practicidad, proximidad física y

<sup>19</sup> Datos provistos por Personal, mayo 2014

<sup>20</sup> Provisto por BCP, junio 2014

<sup>21</sup> Desde marzo 2014 el salario mínimo de Paraguay es aproximadamente Gs. 1,8 millones (o US\$ 411 al mes)

<sup>22</sup> Resolución No. 25 del BCP. 18 de junio 2013.

<sup>23</sup> BCP 2014

<sup>24</sup> BCP 2014

<sup>25</sup> EIF 2013

<sup>26</sup> DGEEC, Censo Económico Nacional, 2011.

<sup>27</sup> Red de Microfinanzas, Actualización del Estudio "Oferta y Demanda de Microfinanzas con Alcance Rural", 2013. Datos de 2008.

condiciones de pago. Las microempresas también tienden a ser informales y no suelen contar con la documentación necesaria, como el registro único de contribuyente (RUC), declaración de pago de impuestos y hasta tres años de historia crediticia. De las microempresas que sí tomaron préstamos, las cooperativas ofrecen préstamos a 70% de las microempresas urbanas<sup>28</sup> y 27% de los préstamos a las microempresas agropecuarias.<sup>29</sup> Se podrían ampliar los préstamos a pequeñas empresas y microempresas implementando nuevos productos, como leasing y factoraje, y una mejor infraestructura financiera, como por ejemplo un registro de garantías y sistemas de información crediticia reformados.

#### **La cobertura de seguro sigue siendo baja en el país.**

Parece haber una significativa demanda insatisfecha de productos de microseguros, seguros agropecuarios y seguro médico. La cobertura es particularmente baja en zonas rurales y en la población de bajos ingresos. En la actualidad, 48% de las primas de seguros del país son para seguro de automóvil y 12% de las primas son para seguro de vida<sup>30</sup>. La Asociación Paraguaya de Compañías de Seguros debería trabajar con la Superintendencia de Seguros para realizar un estudio sobre la viabilidad del mercado de microseguros. Esto concienciaría a las compañías y autoridades de seguros y constituiría un primer paso hacia la introducción de nuevos productos en el mercado para satisfacer la demanda insatisfecha de seguros por los segmentos de bajos ingresos de la población.

---

<sup>28</sup> PNUD, *Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la Oferta y la Demanda*. 2010.

<sup>29</sup> PNUD, *Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la Oferta y la Demanda*. 2010, basado en datos del Censo Agropecuario 2008.

<sup>30</sup> Luque Portela, Miguel Ángel. *Situación del Mercado Asegurador del Paraguay*. 2013

# Introducción

**El propósito de esta Nota Técnica es proveer un panorama del sector financiero de Paraguay y la situación de la inclusión financiera desde la perspectiva del lado de la oferta, es decir, la disponibilidad y prestación de servicios y productos financieros en diferentes instituciones.** Este estudio se basa en el informe de 2011<sup>31</sup> del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP) y se centra sobre todo en las instituciones formales que prestan servicios financieros en el país. Sin embargo, en la medida de lo posible, sobre la base de los datos disponibles, esta nota también ofrece detalles sobre los sectores financieros semiformales e informales.

**Esta Nota Técnica es una de tres Notas Técnicas formuladas por el Banco Mundial con el propósito de informar la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Paraguay.** Juntas, estas Notas Técnicas ofrecerán una evaluación de la situación actual de sector financiero en general y de la inclusión financiera en el país. Los hallazgos de estos estudios ayudarán a identificar los vacíos en el mercado, las exigencias limitantes, la demanda insatisfecha y otras oportunidades para ayudar a movilizar el sector hacia un sistema financiero más inclusivo.

**Este estudio del lado de la oferta se basa en un análisis teórico de los materiales existentes sobre el sector financiero paraguayo, y entrevistas y diálogos con practicantes del sector financiero, durante dos misiones en el terreno de aproximadamente 10 días cada una, incluyendo dos visitas a zonas rurales de los departamentos de Caaguazú y San Pedro.** Durante las misiones, sus integrantes se reunieron con entidades financieras formales, como bancos, financieras y cooperativas, entidades públicas tales como el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el Banco Nacional de Fomento (BNF) y la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), entidades financieras semiformales, como casas de crédito y operadores de redes móviles, y por último, beneficiarios de los proyectos de desarrollo rural. Ver el Anexo A para una lista completa de las entrevistas.

<sup>31</sup> FMI, FSAP Informe, 10 de mayo 2011  
[https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Informe%20FSAP-Actualizacion\\_de\\_Evaluacion\\_de\\_la\\_Estabilidad\\_del\\_Sistema\\_Financiero.pdf](https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Informe%20FSAP-Actualizacion_de_Evaluacion_de_la_Estabilidad_del_Sistema_Financiero.pdf)

**Este estudio se ha beneficiado de los hallazgos de las otras dos Notas Técnicas.** Presentamos la información legal y del lado de la demanda incluida en esta Nota a fin de ofrecer una perspectiva adicional y ampliar la comprensión del lector sobre los hallazgos del lado de la oferta. Para mayor información sobre estas otras dimensiones, favor de consultar las otras dos Notas.

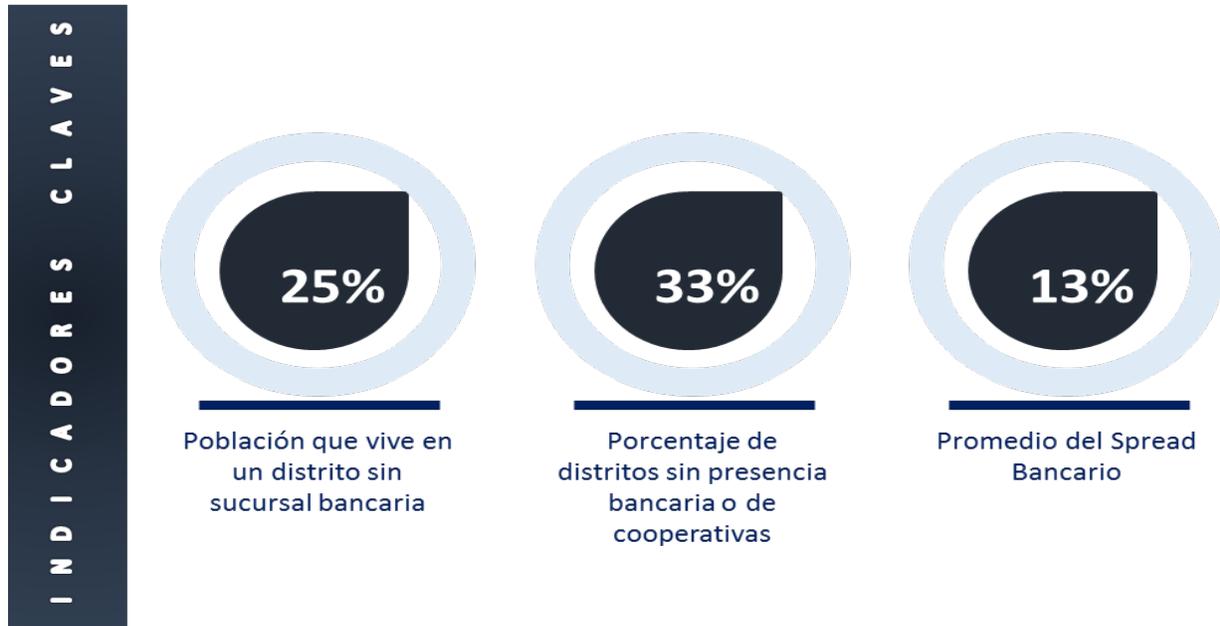
**La primera sección de esta Nota ofrece una visión general de la situación del sector financiero y las siguientes secciones describen los servicios y productos financieros.** Los productos y servicios están organizados en: 1. Ahorros e inversiones, 2. Crédito, 3. Pagos, y 4. Seguros y Pensiones. Los temas relacionados con productos crediticios alternativos y la central de riesgo se analizan en la sección sobre crédito, el dinero electrónico se analiza en la sección de pagos, y las pensiones se analizan en la sección de seguros.

## LIMITACIONES DE ESTE ESTUDIO

**La información presentada en esta Nota se basa en los datos disponibles en ese momento.** La disponibilidad de algunos datos fue limitada, sobre todo respecto de los proveedores semiformales e informales. Los datos agregados sobre los sectores semiformal e informal, e incluso en cierta medida sobre las cooperativas, eran un tanto limitados, por lo cual en varios casos hemos basado los hallazgos en evidencia anecdótica (se indica cuando es así).

**Las entrevistas personales y la recolección de datos durante las misiones fueron aportes fundamentales para este estudio.** En gran medida los hallazgos de esta Nota Técnica se basan en la información y los datos provistos por los distintos entrevistados. Si bien realizamos todos los esfuerzos posibles de reunirnos con todos los actores relevantes del sector, es posible que esta Nota se hubiera beneficiado de otras perspectivas que no fueron captadas durante las misiones en el terreno.

**Como este estudio ofrece una visión general de la totalidad del sector financiero (en lo que respecta a la inclusión financiera), debe ser complementado con una investigación más detallada de ciertos productos y servicios de interés.**



En los últimos años, el sector financiero paraguayo ha continuado su expansión tanto en términos de profundización como de extensión. En la última década desde un período de inestabilidad financiera entre 1996 y 2003, el Banco Central del Paraguay (BCP) ha dado pasos importantes para aumentar la estabilidad y las actividades de extensión del sector financiero con medidas tales como un fondo de garantía de depósitos y nuevas regulaciones para pagos electrónicos, corresponsales no bancarios y cuentas bancarias simplificadas (cuentas básicas).

No obstante, la Encuesta de Inclusión Financiera de Paraguay (EIF) realizada en 2013 determinó que sólo el 29% de la población adulta tiene una cuenta en una institución financiera formal, lo que sitúa a Paraguay por debajo de la media ponderada por población para América Latina (39%).

## ACTORES DEL SECTOR FINANCIERO

Los servicios financieros en Paraguay son provistos por un conjunto diverso de entidades formales, privadas, públicas, semiformales e informales. Se suelen utilizar las categorizaciones formal versus

informal al medir la inclusión financiera a fin de entender los matices de lo que puede significar estar financieramente incluido o excluido. Las formas en que se categoriza a las instituciones y los servicios de formal a informal varían de un país a otro e incluso dentro de un mismo país dependiendo de la perspectiva. Para los fines de esta Nota Técnica, en general se definen las categorías como: 1. Entidades formales son las supervisadas por el BCP, el INCOOP u otras autoridades financieras regulatorias, 2. Entidades públicas son las entidades propiedad del gobierno de Paraguay, 3. Las entidades semiformales son las que están autorizadas a llevar a cabo sus actividades, pero ninguna autoridad financiera apropiada supervisa la prestación de sus servicios financieros activamente, y 4. Entidades informales son aquellas sin reconocimiento legal.

La Tabla 1 y 2 proveen una breve descripción de los diferentes proveedores de servicios financieros que operan en Paraguay. Consulte el Anexo C para una visión general de las diferentes entidades.

**Tabla 1: Número de proveedores de servicios financieros**

Entidades	Número de empresas
<b>INSTITUCIONES FORMALES</b>	
Bancos Privados <sup>32</sup>	15
Financieras	12
Instituciones Financieras Públicas <sup>33</sup>	4
Cooperativas cuya principal actividad es ahorro y crédito <sup>34</sup>	330
Cooperativas que ofrecen ahorro y crédito como actividad secundaria <sup>35</sup>	29
Compañías de Seguros <sup>36</sup>	35
Instituciones de pensiones públicas	8
Casas de Bolsa <sup>37</sup>	7
Operadores de Redes Móviles con Pagos Electrónicos <sup>38</sup>	2
<b>INSTITUCIONES SEMIFORMALES</b>	
Casas de Crédito <sup>39</sup>	13
Casas de Empeño <sup>40</sup>	349
Instituciones microfinancieras sin fines de lucro/ONG <sup>41</sup>	2
Medicina Prepaga <sup>42</sup>	64
Proveedores internacionales y nacionales de servicios de transferencia de dinero y Empresas de Procesamiento de Pagos <sup>43</sup>	9
Cajas Mutuales <sup>44</sup>	11

Fuente: El BCP a menos que se indique lo contrario.

<sup>32</sup> No incluye al BNF

<sup>33</sup> Esto incluye el Banco Nacional de Fomento, el Crédito Agrícola de Habilitación, el Fondo Ganadero y la Agencia Financiera de Desarrollo (banco de segundo piso). SENAVITAT, el órgano rector de la política general de la vivienda creado en 2010, no está incluido en este grupo.

<sup>34</sup> Censo Nacional Cooperativo 2012 de CONPACCOOP

<sup>35</sup> Censo Nacional Cooperativo 2012 de CONPACCOOP

<sup>36</sup> Indicadores Financieros de la Superintendencia de Seguros, 29 de febrero 2014

<sup>37</sup> Bolsa de Valores de Asunción

<sup>38</sup> En el marco del nuevo reglamento de pagos electrónicos, dos empresas están siendo analizadas como potenciales entidades de medios de pago electrónico (EMPES)

<sup>39</sup> Fuente: DGEEC, Censo Económico Nacional 2011. No se monitorea el número oficial de casas de crédito.

<sup>40</sup> Fuente: DGEEC, Censo Económico Nacional 2011. Sólo seis casas de empeño están inscriptas en la SEPRELAD, pero hay muchas casas de empeño que no están inscriptas. No se monitorea el número oficial de las casas de empeño.

<sup>41</sup> Entrevista con la Red de Microfinanzas

<sup>42</sup> Fuente: Superintendencia de Salud

<sup>43</sup> Fuente: SEPRELAD. Éstas son las entidades inscriptas en la SEPRELAD, sin incluir bancos, cooperativas o casas de cambio. Esto puede incluir empresas de procesamiento de pagos, proveedores de servicios de remesas internacionales, operadores de transferencia de dinero, etc. Gran parte de estos proveedores de servicios que no son ni bancos, ni cooperativas, ni casas de cambio no es supervisada por ninguna autoridad. La introducción de la nueva regulación para pagos electrónicos incrementará la supervisión de estas entidades.

<sup>44</sup> Fuente: DGEEC, Censo Económico Nacional 2011. Si bien por ley se supone que las cajas mutuales deben ser supervisadas por un instituto nacional de las mutuales (INMU por sus siglas en español), esta institución aún no ha sido creada y, por lo tanto, todavía no se cuenta con el número oficial de cajas mutuales de Paraguay. Mientras tanto se prevé que se aprobará una nueva ley a fines de 2014 que crea una Superintendencia de Pensiones.

**Tabla 2: Proveedores de Servicios Financieros**

Servicios	Formal-Privado	Formal-Público	Semiformal	Informal
Ahorros e Inversiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bancos</li> <li>• Financieras</li> <li>• Cooperativas</li> <li>• Casas de Bolsa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Nacional de Fomento (BNF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Cajas Mutuales</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ahorrar en casa (en forma de efectivo, ganado o bienes)</li> <li>• Las llamadas Ruedas en Paraguay</li> </ul>
Préstamos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bancos</li> <li>• Financieras</li> <li>• Cooperativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BNF</li> <li>• Fondo Ganadero</li> <li>• Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casas de Crédito</li> <li>• Instituciones microfinancieras sin fines de lucro</li> <li>• Tiendas comerciales</li> <li>• Cajas Mutuales</li> <li>• Casas de Empeño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestamistas privados de dinero</li> <li>• Intermediarios</li> </ul>
Seguros y Pensiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compañías de Seguros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad Social Nacional (ocho instituciones<sup>45</sup> en total, las dos principales son el Instituto de Previsión Social – IPS- y la Caja Fiscal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cajas Mutuales</li> <li>• Cooperativas<sup>46</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos Comunitarios</li> </ul>
Pagos, Transferencias y Remesas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bancos</li> <li>• Financieras</li> <li>• Cooperativas</li> <li>• Operadores de Redes Móviles</li> <li>• Casas de Cambio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BNF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operadores de transferencias de dinero no bancarias</li> <li>• Proveedores no bancarios de envío de remesas</li> <li>• Empresas de Procesamiento de Pagos<sup>47</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagos en efectivo y transferencias en persona</li> </ul>

Fuente: Clasificaciones propias del autor

<sup>45</sup> Instituto de Previsión Social (IPS), el sistema de pensiones administrado por el Ministerio de Hacienda (Caja Fiscal), el sistema para empleados bancarios (Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay), el sistema para empleados municipales (Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal Municipal), el sistema para miembros del Poder Legislativo (Fondo de Jubilaciones y Pensiones para miembros del Poder Legislativo), el sistema para trabajadores ferroviarios (Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios), el sistema para empleados de la Asociación Nacional de Electricidad (Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la ANDE) y el sistema para empleados de la represa hidroeléctrica Itaipú Binacional (Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones de la Itaipú Binacional).

<sup>46</sup> Su clasificación en este caso como proveedores semiformales de seguro se refiere al servicio de solidaridad provisto a los asociados. El servicio de solidaridad es un programa por el cual la mayoría de cooperativas de ahorro y crédito exigen que sus asociados participen. Por una cuota mensual nominal, se paga a los asociados un cierto monto para eventos de vida específicos, como la muerte de un familiar, el nacimiento de un hijo, enfermedad o la graduación de un hijo, proveyendo así una forma de cobertura para los choques económicos comunes que las personas pueden experimentar.

<sup>47</sup> Estas empresas operan a través de una amplia gama de agentes, incluyendo bancos públicos y privados.

**Figura 1: Activos relativos de bancos, financieras y cooperativas**



Fuente: Datos bancarios provienen del Boletín del BCP de febrero 2014; Datos de las cooperativas provienen del Censo de Cooperativas de 2012

## Bancos

**Hay 16 bancos registrados en Paraguay y regulados por la Superintendencia de Bancos en el BCP.** De estos, tres son bancos extranjeros con sucursales en Paraguay, cuatro son bancos de propiedad extranjera que operan en Paraguay, ocho son bancos locales, y uno es un banco público (Tabla 3). Los bancos privados tienen alrededor de 76% de los activos del mercado (frente al Banco Nacional de Fomento, financieras y cooperativas)<sup>48</sup> (Figura 1).

**El rendimiento promedio de los activos (ROA) de los bancos (excluyendo las financieras) a fines de 2013 fue 2,40% y el rendimiento del capital (ROE) fue 30,07%.<sup>49</sup>** En comparación con sus pares de la región, el ROA de Paraguay es relativamente alto (Figura 2).

**A pesar de que sus tasas de inflación son consistentemente las más bajas de la región, los spreads del tipo de interés bancario están entre los más altos de América Latina.** (Figura 2) En 2012, el spread del tipo de interés fue de 13,2%<sup>50</sup>. La evidencia sugiere que el spread podría disminuir si se reducen los costos operativos de los bancos, reduciendo la prima de

<sup>48</sup> Fuente: Datos bancarios del Boletín BCP, febrero 2014; datos sobre las cooperativas provienen del Censo Nacional Cooperativo 2012 de CONPACCOOP.

<sup>49</sup> BCP, como reportado al Banco Mundial 2014

<sup>50</sup> <http://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.LNDP>

riesgo mediante información crediticia mejorada y aumentando la competencia en el mercado. Usando datos trimestrales de 2000 a 2012, el FMI (2014) observó que aumentos en la concentración bancaria en realidad han generado una ligera disminución en los márgenes de los tipos de interés, lo que indica que una mayor concentración en el sistema bancario no ha ejercido un impacto negativo sobre la competencia en el mercado paraguayo. Este estudio<sup>51</sup> constató que si bien el ratio riesgo crediticio (medido por la cartera morosa)/spread de los tipos de interés era positivo, se observó que el impacto de la cartera morosa era relativamente pequeño. Con 2,5% en el sector bancario,<sup>52</sup> la cartera morosa en Paraguay es una de las más bajas de la región, lo que indica que el riesgo crediticio es relativamente bajo en el país (Figura 2). En este estudio el FMI también cita una investigación que sugiere que los altos costos de la información en el proceso de intermediación financiera es un factor clave detrás de los altos márgenes de los tipos de interés en el país. Este estudio también constató ineficiencias operativas sustanciales que parecen empujar los spreads al alza. Frecuentemente la falta de liquidez puede empujar los spreads de los tipos de interés al alza, pero esto no parece ser un factor en Paraguay. El sector bancario se caracteriza por altas tasas de liquidez, incluso en comparación con sus pares de la región (Figura 2). A abril de 2014, 58,82% de los activos de los bancos (y financieras) eran préstamos<sup>53</sup> y el resto eran principalmente recursos líquidos en cuentas del Banco Central.<sup>54</sup>

**Junto con las financieras, los bancos tienen 42% de las cuentas de depósito del país, pero 89% de los depósitos por volumen.** Los bancos y financieras también tienen 84% de los préstamos por volumen. La Tabla 3 enumera todos los bancos y financieras en el mercado. Independientemente de las cooperativas, hay numerosos actores en el mercado. Si bien en el momento de este informe no había indicadores disponibles sobre la competencia en el mercado (el BCP estaba en el proceso de calcular el Índice de Herfindahl), la evidencia sugiere que hay competencia en el mercado. Por ejemplo, el Banco Itaú tiene la mayor participación de activos en el mercado, pero su participación es solamente 16,4%. El Banco Continental

<sup>51</sup> FMI, Paraguay: Informe de País No. Temas Seleccionados 14/61. Febrero 2014.

<sup>52</sup> BCP 2014

<sup>53</sup> Cálculo del BCP provisto el 20 de junio 2014

<sup>54</sup> FMI, Paraguay: Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero - Actualización de 2011 establece que los activos no prestados se mantienen en cuentas del Banco Central.

tiene la mayor participación de préstamos (17,8% del mercado) y el Banco Itaú tiene la mayor participación de depósitos (16,2% del mercado). Los activos totales en los tres bancos más grandes era 50,7% en 2011<sup>55</sup>, lo cual constituye una concentración de activos menor que en otros países de la región (Figura 2).

**Si bien más adelante se analizan instituciones financieras públicas, el papel del gobierno en el sistema bancario se limita principalmente a ente regulador.** Los ministerios y otras instituciones públicas mantienen sus depósitos en varios bancos, dependiendo de sus necesidades.

## *Financieras*

**Hay 12 financieras registradas en Paraguay y reguladas por la Superintendencia de Bancos del BCP.** Las financieras son similares a los bancos en que operan en virtud de un marco normativo similar. La principal diferencia legal es que las financieras tienen un requerimiento de capital más bajo y no están autorizadas a ofrecer cuentas corrientes a sus clientes o realizar la securitización de los préstamos. En la práctica, la diferencia entre financieras y bancos no es significativa. Una diferencia observada radica en la percepción del mercado y la clientela típica. Las financieras tienden a ofrecer más productos que atienden a personas de ingresos más bajos y suelen llegar más a zonas de acceso difícil que los bancos. Sin embargo, esto no siempre es cierto. Las financieras tienen aproximadamente 4% de los activos en el mercado<sup>56</sup>. (Figura 1)

**El ROA promedio de las financieras a fines de 2013 fue 2,24% y el rendimiento del capital (ROE) fue 18,99%.<sup>57</sup>**

---

<sup>55</sup> Fuente: Bankscope - Bureau Van Dijk

<sup>56</sup> Fuente: Datos bancarios del Boletín BCP, febrero 2014; datos sobre las cooperativas provienen del Censo Nacional Cooperativo 2012 de CONPACCOOP

<sup>57</sup> BCP, como reportado al Banco Mundial 2014

**Tabla 3: Bancos y Financieras de Paraguay**

Bancos	Activos totales (millones de Gs) <sup>58</sup>	% del total	Total Préstamos <sup>59</sup>	% del total	Total Depósitos <sup>60</sup>	% del total	Número de Sucursales	Número de cajeros automáticos	Número de agentes	Autorizados para Cuentas Simplificadas
<b>Bancos extranjeros con sucursales locales (3)</b>										
Citibank N.A.	1.971.570	2,3 %	245.096	0,5 %	1.079.741	1,7 %	0	4		
Banco Do Brasil S.A.	1.288.585	1,5 %	494.696	1,0 %	732.688	1,2 %	1	12		
Banco de la Nación Argentina	450.662	0,5 %	282.437	0,6 %	336.942	0,5 %	3	1		
<b>Bancos de propiedad extranjera (4)</b>										
Banco Itaú Paraguay S.A.	13.985.541	16,4 %	7.760.511	15,1 %	10.014.125	16,2 %	28	286	37	♦
Sudameris Bank S.A.E.C.A.	4.439.491	5,2 %	2.952.997	5,8 %	3.277.544	5,3 %	19	77		♦
Banco Bilbao Viscaya Argentaria S.A.	8.595.593	10,1 %	5.598.164	10,9 %	6.305.766	10,2 %	20	43		
Banco GNB Paraguay S.A.	3.433.931	4,0 %	2.160.693	4,2 %	2.911.458	4,7 %	6	17		
<b>Bancos de propiedad local (8)</b>										
Banco Regional S.A.E.C.A.	13.593.228	15,9 %	8.133.328	15,8 %	9.943.389	16,1 %	28	92		
Banco Amambay S.A.	2.140.487	2,5 %	796.208	1,6 %	1.724.473	2,8 %	9	2		
Banco Continental S.A.E.C.A.	13.636.554	16,0 %	9.124.171	17,8 %	9.230.858	14,9 %	55	122		♦
Visión Banco S.A.E.C.A.	4.454.358	5,2 %	3.163.301	6,2 %	3.243.602	5,2 %	80	115		♦
Banco Itapúa S.A.E.C.A.	1.338.528	1,6 %	970.875	1,9 %	1.010.914	1,6 %	21	14		
Banco Familiar S.A.E.C.A.	2.780.485	3,3 %	2.021.001	3,9 %	2.148.317	3,5 %	36	45	88	
Banco Atlas S.A.	3.026.062	3,5 %	1.833.518	3,6 %	2.453.829	4,0 %	28	26		
Bancop S.A.	793.933	0,9 %	407.962	0,8 %	638.332	1,0 %	4	6		
<b>Bancos del sector público (3)</b>										
Banco Nacional de Fomento	4.904.058	5,7 %	1.939.229	3,8 %	3.662.669	5,9 %	51	163		pendiente

<sup>58</sup> Fuente: BCP Boletín mayo 2014 salvo contrariamente indicado.

<sup>59</sup> Fuente: BCP Boletín mayo 2014

<sup>60</sup> Fuente: BCP Boletín mayo 2014

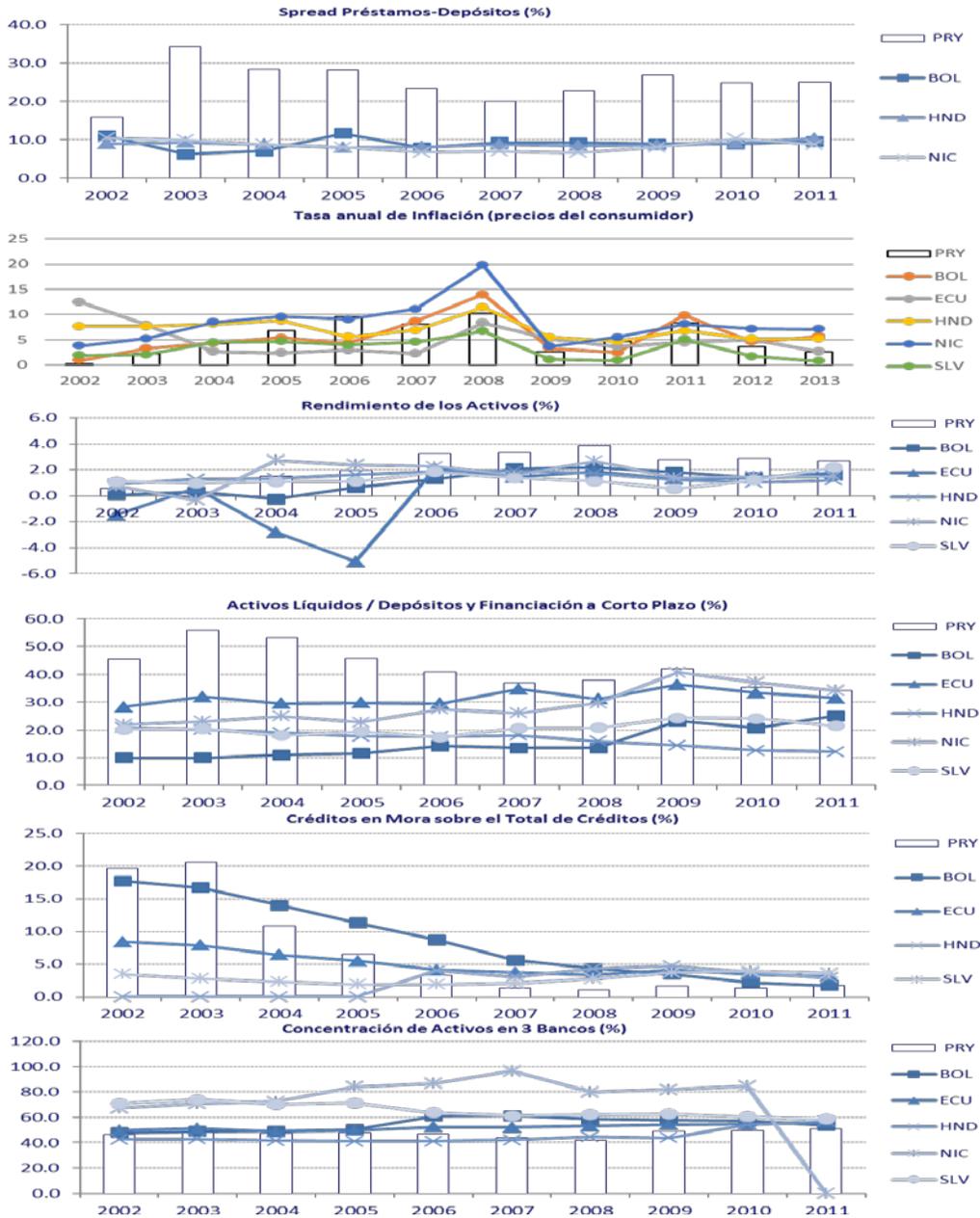
(BNF)											
Fondo Ganadero	104.815	0,1 %	85.560	0,2 %	0	0,0 %	5	0			
Crédito Agrícola de Habilitación	317.245 <sup>61</sup>	0,4 %	113.957 <sup>62</sup>	0,2 %	0		54	0			
<b>Financieras (12)</b>											
Crisol y Encarnación Financiera	333.293	0,4 %	264.667	0,5 %	235.242	0,4 %	10	4			
Financiera El Comercio	840.472	1,0 %	673.735	1,3 %	601.603	1,0 %	34	1	187	♦	
Finexpar	224.997	0,3 %	171.597	0,3 %	141.365	0,2 %	2	0			
Financiera Santa Ana	70.005	0,1 %	66.205	0,1 %	43.420	0,1 %	2	0			
Financiera Paraguayo Japonesa	339.414	0,4 %	267.496	0,5 %	280.117	0,5 %	4	0			
Financiera Río	417.310	0,5 %	355.482	0,7 %	324.238	0,5 %	6	1			
Finlatina	91.716	0,1 %	70.741	0,1 %	50.520	0,1 %	1	0			
Interfisa	880.129	1,0 %	692.493	1,3 %	696.792	1,1 %	40	31		♦	
Solar	503.969	0,6 %	409.891	0,8 %	425.316	0,7 %	12	1			
Tu Financiera	145.186	0,2 %	125.210	0,2 %	117.234	0,2 %	No hay datos	0			
Ara Finanzas	231.928	0,3 %	146.388	0,3 %	211.124	0,3 %	9	0			
FIC S.A.	No hay datos		No hay datos		No hay datos		No hay datos	No hay datos	No hay datos		
<b>TOTAL</b>	<b>85.333.545</b>	<b>100 %</b>	<b>51.213.652</b>	<b>100 %</b>	<b>61.841.618</b>	<b>100 %</b>	<b>568</b>	<b>1.055</b>	<b>312</b>	<b>6</b>	

Fuente: A menos que se indique lo contrario, los datos de esta tabla fueron provistos por el BCP, actualizados en mayo de 2014. El total y los porcentajes son cálculos del autor.

61 Informe del Balance CAH, 30 de mayo 2014

62 Informe del Balance CAH, 30 de mayo 2014

**Figura 2: Spread bancario y otras características del mercado bancario de Paraguay<sup>63</sup>**



<sup>63</sup> Los países de comparación son países de América Latina y el Caribe con población y PIB per cápita similares. Países incluidos en los gráficos: PRY (Paraguay), BOL (Bolivia), ECU (Ecuador), HND (Honduras), NIC (Nicaragua), SLV (El Salvador). Fuente del Spread Préstamos-Depósitos: Estadísticas Financieras Internacionales del FMI, Fuente de Inflación Anual: Datos del Banco Mundial, Fuente de Rendimiento de los Activos: Bankscope - Bureau Van Dijk, Fuente de Activos Líquidos: Bankscope - Bureau Van Dijk, Fuente de préstamos en mora: Estadísticas Financieras Internacionales del FMI, Concentración de Activos en 3 Bancos (activos totales de los tres bancos más grandes como porcentaje de todos los bancos comerciales) Fuente: Bankscope - Bureau Van Dijk

## *Instituciones Financieras del Sector Público*

### *Banco Nacional de Fomento (BNF)*

Fundado en 1961, el BNF fue creado para desarrollar la economía mediante la promoción y financiación de programas de desarrollo, así como proyectos específicos para fortalecer la agricultura, la ganadería, la explotación forestal, la industria y la comercialización de otros productos y materiales paraguayos. El BNF es un banco público de captación de depósitos regulado por la Superintendencia de Bancos del BCP. El BNF cuenta con 51 sucursales y 15 centros de atención al cliente<sup>64</sup> y ofrece una gama de productos de ahorro y préstamo, incluyendo algunos dirigidos a microempresas. El BNF procesa la mayoría de los pagos de salarios de los empleados públicos, así como de los beneficiarios de otros programas de transferencias gubernamentales. El BNF es un actor de tamaño medio en el mercado. El BNF tiene aproximadamente 5% de los activos del mercado (en comparación con bancos privados, financieras y cooperativas)<sup>65</sup> (Figura 1). A junio de 2014, el BNF tenía activos por valor de Gs. 4.904.058 millones, lo cual lo sitúa en quinta posición entre los bancos y las financieras; Gs. 3.664.572 millones en depósitos, lo cual lo coloca en quinta posición, y Gs. 1.839.209 millones en préstamos pendientes del sector privado, lo cual lo coloca en novena posición<sup>66</sup> (Tabla 3).

**El BNF es menos eficiente que sus contrapartes en el sector privado.** El BNF mantiene una tasa de liquidez excepcionalmente alta. El ratio activos disponibles más inversiones temporales versus depósitos en el BNF es 76%, mientras que en los bancos del sector privado (sin incluir a las financieras) el ratio es 47%.<sup>67</sup> El BNF también corre con altos costos de personal y administrativos. El ratio gastos en personal versus depósitos en el BNF es 3,4% en comparación con el 2,2% en bancos del sector privado (sin incluir las financieras). Los costos administrativos son 6,3% de los depósitos en el BNF en comparación con 4,9% en

bancos del sector privado.<sup>68</sup>

**Al ser el BNF un banco público, está ligado al gobierno.** Cinco de los ocho miembros del Directorio son representantes de instituciones gubernamentales y los otros tres son representantes de asociaciones rurales y agrícolas. No hay representación independiente en el Directorio. Contar con expertos o profesionales del sector financiero independientes en el Directorio podría ayudar al BNF a fortalecer su eficiencia y desempeño como institución financiera, lo cual permitiría que el BNF contribuya a la inclusión financiera de manera sostenible.

**Debido al importante papel que desempeña en los pagos del gobierno (pagos salariales y previsionales), el BNF está bien posicionado para contribuir a la inclusión financiera mediante la promoción de cuentas bancarias simplificadas (está en el proceso de introducir este producto) y aprovechando la extensa presencia de su red geográfica.** De todos los bancos y financieras, el BNF ocupa el tercer lugar en número de sucursales (después de Visión Banco y Banco Continental) y ocupa el segundo lugar en número de cajeros automáticos (después del Banco Itaú) (Tabla 3). También cuenta con razonables actividades de extensión a zonas rurales del país a través de su red de sucursales en la que 92% de sus sucursales y 77% de sus cajeros automáticos están fuera de Asunción. El BNF podría aumentar la extensión de su sistema bancario en zonas remotas de manera significativa si sus cajeros automáticos pudieran interoperar con los cajeros automáticos de los bancos privados. Actualmente los cajeros automáticos y los puntos de atención del BNF están incorporados a la plataforma BEPSA (Dinelco), y no son interoperables con los de los bancos privados que están incorporados a la plataforma Bancard (Infonet). Se podría aprovechar esta misma extensa red para apoyar los servicios de pago y transacciones electrónicas del gobierno a personas y del gobierno a empresas (analizado más adelante en este informe.)

### *Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)*

Fundado en 1951, el CAH es una entidad independiente cuyo objetivo es proveer crédito junto con asistencia técnica y organizativa a productores rurales agrícolas de bajos ingresos, lo cual puede incluir a artesanos rurales que trabajan en sus

<sup>64</sup> Sitio web del BNF, consultado en septiembre 2014. <http://www.bnf.gov.py/sucursales.php>

<sup>65</sup> Fuente: Datos bancarios del Boletín BCP, febrero 2014; datos sobre las cooperativas provienen del Censo Nacional Cooperativo 2012 de CONPACCOOP.

<sup>66</sup> Boletín BCP junio 2014

<sup>67</sup> Boletín BCP junio 2014

<sup>68</sup> Boletín BCP junio 2014

**hogares.** El CAH es la institución principal para proveer asistencia a los pequeños agricultores del país. El CAH da preferencia a cooperativas, asociaciones y otros tipos de organizaciones que no pueden acceder a los servicios financieros de otras instituciones financieras. De acuerdo con la Ley 551/75, el CAH es una organización independiente que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura. A junio de 2014, el CAH tiene 54 puntos de atención<sup>69</sup> en todo el país. No está autorizado a recibir depósitos.

**El CAH ofrece una serie de productos de crédito ajustados a las necesidades de poblaciones específicas (como indígenas, jóvenes, mujeres) y/o productos agrícolas (como mandioca, sésamo, etc.).** A junio de 2014 el CAH cuenta con 44.490 clientes activos<sup>70</sup>. Si bien la cartera del CAH es relativamente pequeña (sólo 0,4% de los activos del sector bancario y 0,02% del crédito) (Tabla 3), la evidencia indica que la institución llena un importante vacío que las instituciones financieras privadas no llenan. De acuerdo con el Censo Agropecuario de 2008, el CAH era el prestamista más importante para las fincas agrícolas familiares; de las fincas agrícolas familiares que informaron deber préstamos, 35% eran préstamos obtenidos a través del CAH.

**Si bien parecería estar llegando exitosamente a las poblaciones tradicionalmente subatendidas, el CAH enfrenta múltiples desafíos que pueden influir en su viabilidad a largo plazo como institución financiera.** El perfil de su cartera es considerado riesgoso debido a su concentración en un único sector volátil. La gran mayor parte de los fondos del CAH están en moneda extranjera, lo que expone a la entidad al riesgo de fluctuación cambiaria. Se sabe que la cartera morosa del CAH es extraordinariamente alta debido a una decisión política de perdonar una parte importante de la cartera de préstamos del CAH. Hasta la fecha, la CAH no ha logrado solucionar el problema de estos préstamos que fueron perdonados, pero que continúan en los libros de la institución. El resultado es una inflada cartera morosa que no refleja con exactitud el rendimiento de la cartera de préstamos actual. Otro resultado ha sido que, después de más de una década, los antiguos clientes del CAH cuyos préstamos fueron perdonados todavía tienen préstamos cuyo pago sigue pendiente en su historial crediticio por lo que es difícil para ellos tomar prestado de otras instituciones financieras. El CAH debe buscar medidas que reflejen con exactitud la situación de estos

<sup>69</sup> Datos provistos por el Ministerio de Hacienda

<sup>70</sup> Datos provistos por el Ministerio de Hacienda

préstamos.

**El CAH tiene potencial de contribuir a la inclusión financiera en Paraguay si continúa buscando llegar a nuevas poblaciones que no pueden acceder a préstamos de otras instituciones, e innovando nuevos productos como el factoraje que podrían crear nuevas oportunidades crediticias para micro y pequeñas empresas de manera sostenible.** A medida que los bancos y las financieras empiezan a llegar a la población de bajos ingresos para atender a pequeños productores rurales normalmente atendidos por el CAH, será importante que el CAH continúe enfocado en cerrar la brecha de mercado y trabajar con clientes que no son atendidos por instituciones financieras formales debido a su escasa cultura financiera, aislamiento geográfico, informalidad u otras barreras. El papel del CAH debe centrarse en facilitar la incorporación de la población financieramente excluida en el sector financiero formal. El CAH debe alentar a sus clientes a eventualmente dejar el sistema del CAH y tomar préstamos de otras instituciones financieras comerciales. Mantener a clientes que alcanzan la solvencia gracias a su relación con el CAH resulta en un desplazamiento de los actores del sector privado en lugar de contribuir a la inclusión financiera. El CAH debe realizar esfuerzos para resolver el problema de los préstamos perdonados limpiando el historial crediticio de los clientes pasados, lo cual contribuiría a la inclusión financiera, y permitiría que el CAH reporte su cartera morosa con exactitud. Si bien es importante que el CAH mejore su eficiencia operativa y profesionalismo como institución financiera, también es necesario reconocer que si bien el CAH atiende a los segmentos subatendidos de la población, no se le deberían imponer los mismos estándares de eficiencia operativa a esta institución que a sus contrapartes del sector financiero.

## *Fondo Ganadero*

**Fundado en 1969, el Fondo Ganadero es una entidad independiente que ofrece una gama de préstamos específicos a empresas ganaderas pequeñas (21 a 100 cabezas de ganado), medianas (101 a 1000 cabezas de ganado) y grandes (más de 1.000 cabezas de ganado).** El objetivo del Fondo Ganadero es promover y financiar planes, proyectos y otras actividades industriales relacionadas con la producción ganadera. Al igual que el CAH, el Fondo Ganadero es una organización independiente que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura. De acuerdo con las enmiendas a la Ley del Fondo

Ganadero de 2007<sup>71</sup>, se permitió que esta institución aceptara depósitos del público sujetos a autorización de la Superintendencia de Bancos. Por lo tanto, el Fondo Ganadero está sujeto a la misma supervisión del BCP que cualquier otra institución financiera de captación de depósitos<sup>72</sup>. La principal fuente de financiación proviene de la AFD (producto PROCAMPO que se describe más adelante en esta sección) y el Banco Interamericano de Desarrollo.

**El Fondo Ganadero tiene nada más que unos 600 clientes.** Su alcance está limitado por la disponibilidad de fondos.<sup>73</sup> El Fondo Ganadero ofrece una gama de productos de préstamos a corto, mediano y largo plazo, y la devolución del préstamo puede ser de mensual a anual. Si bien aproximadamente 85% de su financiación se asigna a pequeñas y medianas empresas,<sup>74</sup> no queda claro si una institución tradicional, las cuales cada vez más están en condiciones y dispuestas a atender a estos productores más establecidos, hubiera atendido a estos clientes del Fondo Ganadero. Según el Censo Agropecuario de 2008, de las empresas agropecuarias de medianas a grandes que reportaron operar con préstamos, 6% de las mismas habían obtenido préstamos del Fondo Ganadero. Menos del 1% de las fincas agrícolas familiares con crédito contaban con crédito proveniente del Fondo Ganadero.

**El Fondo Ganadero enfrenta retos institucionales que pueden afectar a su capacidad de crecer y llegar a más clientes en el largo plazo.** Al igual que el BNF, el Directorio del Fondo Ganadero está compuesto principalmente por representantes del gobierno y no tiene miembros independientes. Al igual que el CAH, la cartera del Fondo Ganadero es de riesgo relativamente alto debido a su concentración en un único sector volátil, lo cual se refleja en su cartera morosa relativamente alta de 8,93%<sup>75</sup>. Los costos administrativos y de personal del Fondo Ganadero también son altos en comparación con sus contrapartes del sector privado. El ratio costos de personal versus costos administrativos del Fondo Ganadero es 80%, mientras que el ratio para los bancos (sin incluir las financieras) es 45%<sup>76</sup>. El ratio gastos personales versus margen operativo y gastos

administrativos versus margen operativo del Fondo Ganadero es de 130% y 163% respectivamente, en comparación con los bancos cuyo ratio es 24% y 53% respectivamente<sup>77</sup>.

**El Fondo Ganadero provee servicios a un segmento de la población que también es atendido por el sector privado.** No queda claro si el Fondo Ganadero está realmente remediando una falla del mercado. El Fondo Ganadero debe prestar atención a no introducir una distorsión en el mercado crediticio y desplazar a los proveedores comerciales. Posiblemente el aporte del Fondo Ganadero a la inclusión financiera sea la innovación de productos como el leasing, un producto que esta institución está estudiando y que sería apropiado para su clientela.

### *Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)*

**Fundada en 2005, la AFD es una organización independiente creada por la Ley 2640 y que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda.** La AFD es el único banco público de segundo piso en Paraguay. La AFD ofrece préstamos a 13 bancos, 9 financieras y 19 cooperativas<sup>78</sup>. La misión de la AFD es promover el desarrollo económico y la creación de empleo canalizando recursos financieros al sector privado.

**La AFD ofrece una amplia gama de financiación a largo plazo en forma de 13 productos de préstamo distintos que se ofrecen a bancos, financieras y cooperativas:** MICASA para la construcción de nuevas viviendas, compra de vivienda, remodelación de vivienda (hasta 20 años), MI PRIMERA CASA para familias de bajos ingresos que construyen una nueva vivienda o compran una vivienda (hasta 20 años), MICREDITO para micro y pequeñas empresas ( hasta 12 años), PROPYMES para pequeñas y medianas empresas (hasta 10 años), PROCRECER para proyectos que invierten en el país (hasta 12 años), PROCAMPO para proyectos que invierten en ganado (hasta 12 años), FIMAGO para financiación de maquinaria agrícola (hasta seis años), PROEDUC para financiar educación de postgrado (hasta 10,5 años), PROFORESTAL para reforestación comercial (hasta 12 años), PROCOOP para asociados de cooperativas productivas (hasta 12 años), PMCR para microcrédito rural (hasta 5 años),

<sup>71</sup> Ley de 3359 del 7 de noviembre 2007

<sup>72</sup> Hasta la fecha no se ha autorizado al Fondo Ganadero a tomar depósitos.

<sup>73</sup> Según la entrevista con el Fondo Ganadero, hay una demanda insatisfecha significativa para préstamos, pero el Fondo Ganadero no tiene la liquidez para satisfacer esta demanda.

<sup>74</sup> Fuente: Entrevista con el Fondo Ganadero

<sup>75</sup> Boletín BCP mayo 2014

<sup>76</sup> Boletín BCP mayo 2014

<sup>77</sup> Boletín BCP mayo 2014

<sup>78</sup> Sitio web AFD, <http://www.afd.gov.py/ifis>

PROINFRA para proyectos de infraestructura (hasta 7 años) y PROREGADIO para la implementación de nuevos sistemas de riego agrícola (hasta 12 años). Las inversiones más importantes de la AFD en términos de valor se canalizan a través MICASA (34% en 2014 hasta junio), PROCRECER (27% en 2014 a junio) y FIMAGO (19% en 2014 a junio)<sup>79</sup>. Por sectores, la mayor inversión en términos de valor es en el sector inmobiliario y agrícola. A junio de 2014, 41% del volumen de préstamos aprobados se asignó a bienes raíces y otro 34% a la agricultura<sup>80</sup>. Durante este mismo periodo de tiempo, 85% de los préstamos aprobados se canalizó a través de bancos, 3% a través de financieras, 7% a través de cooperativas de ahorro y crédito, y 5% a través de cooperativas productivas Tipo A.

**La AFD es muy conocida por su contribución a los préstamos para la vivienda.** Su aporte a la financiación de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) ha sido relativamente pequeño. La financiación de MICREDITO y PROPYME sólo representó 1,7% y 5,4% del valor de la financiación aprobada en el año 2014 hasta junio, respectivamente. La AFD dice que la demanda de estos productos es baja en las instituciones que operan con la AFD. Sin embargo, la evidencia anecdótica sugiere que todavía hay demanda insatisfecha de financiación a largo plazo para micro y pequeñas empresas. El problema radica en que algunas de las cooperativas de ahorro y crédito más pequeñas son las instituciones que están mejor posicionadas para canalizar financiación a micro y pequeñas empresas, pero no califican para operar con la AFD. De las cooperativas que son sus clientes, la AFD opera principalmente con cooperativas Tipo A. Para determinar si operar o no con una nueva cooperativa, la AFD evalúa la cooperativa usando una combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos, analizando características tales como rendimiento financiero y la estructura de gobernanza. La principal innovación de la AFD es la financiación a largo plazo, pero la AFD también podría explorar otras maneras de apoyar al mercado crediticio con nuevos productos, como factoraje, leasing y garantías de crédito. No obstante, de junio 2006 hasta junio 2014, la AFD atendió a 39.031 clientes, aprobando más de US\$ 727 millones en ese periodo, lo cual generó 84.432 empleos directos y 116.584 empleos indirectos<sup>81</sup>.

**El Directorio de la AFD está compuesto por cinco miembros nombrados por el Poder Ejecutivo, lo cual**

<sup>79</sup> AFD. Informe Estadístico de Aprobaciones de Créditos. Junio 2014

<sup>80</sup> AFD. Informe Estadístico de Aprobaciones de Créditos. Junio 2014

<sup>81</sup> AFD. Informe Estadístico de Aprobaciones de Créditos. Junio 2014

**no permite una clara independencia entre la institución y el gobierno.** Sin embargo, como la institución financiera pública más reciente la AFD es moderna y se está desempeñando con relativa eficiencia. De cara al futuro, un reto para la AFD será garantizar una nueva fuente de financiamiento en moneda local. Una fuente viable para este financiamiento podría ser a través de bonos de largo plazo en moneda local. Un cliente para estos bonos podría ser los fondos públicos de pensiones.

**La AFD podría contribuir a la inclusión financiera promoviendo su financiación a largo plazo para las MIPYMES rurales y otras, y trabajando con más instituciones financieras que atienden a MIPYMES.** La AFD tiene un nicho único en el mercado en comparación con los otros bancos del sector público en Paraguay. Su enfoque de proveer financiación a largo plazo a instituciones financieras podría potencialmente beneficiar a productores de MIPYMES que suelen tener dificultades para acceder a financiación en bancos comerciales. Además, aparte de la AFD hay muy pocas fuentes de financiación a largo plazo para micro y pequeñas empresas. La AFD debe realizar esfuerzos para promover sus productos para MIPYMES y también buscar la incorporación de más instituciones financieras que llegan a la población de bajos ingresos para que accedan a su financiación.

### *Cooperativas (Cooperativas de Ahorro y Crédito)*

**En Paraguay hay 450 cooperativas en total<sup>82</sup>.** Las cooperativas pueden ser especializadas o multipropósito. De acuerdo con las actividades que realizan, se clasifican en cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de producción y otras cooperativas (consumo, trabajo, servicios, vivienda, etc.). Todas las cooperativas están reguladas por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). La Ley de Cooperativas (438/1994) permite a las cooperativas prestar servicios financieros y no financieros a sus asociados.

**De las 450 cooperativas, 330 (73%) identifican el ahorro y el crédito como su principal actividad económica.** Las cooperativas tienen aproximadamente 15% de los activos del mercado (en comparación con

<sup>82</sup> Fuente: Censo Nacional Cooperativo 2012 de CONPACCOOP

bancos y financieras)<sup>83</sup> (Figura 1). Veintinueve cooperativas adicionales identifican el ahorro y el crédito como actividad económica secundaria. Este segundo grupo incluye, por ejemplo, las cooperativas productivas que ofrecen préstamos a sus asociados. Por lo tanto, un total de 359 cooperativas ofrecen servicios financieros. De las 330 cooperativas que prestan servicios financieros como actividad principal, sólo 26 tienen más de 10.000 asociados. La mayoría de las cooperativas tienen menos de 500 asociados (Figura 3). Esta Nota Técnica se centra en las cooperativas que ofrecen ahorro y crédito como actividad primaria.

**Recientemente el INCOOP revisó su marco regulatorio para cooperativas que prestan servicios financieros.<sup>84</sup> La nueva normativa entró en vigor en enero 2014 y estará en pleno funcionamiento durante los próximos dos años.** Los nuevos reglamentos introducen requisitos que fortalecerán a las cooperativas y garantizarán mayor estabilidad y control. El nuevo marco aplica distintas regulaciones a las cooperativas según su tamaño en cuestión de activos financieros. Las cooperativas se organizan en tres tipos en función de su tamaño: Tipo A son las cooperativas con más de Gs. 50 millones de activos, Tipo B tienen entre Gs. 5 millones y Gs. 50 millones, y Tipo C tienen menos de Gs. 5 millones. Las cooperativas Tipo A serán las más rigurosamente supervisadas. Estas regulaciones más exigentes dificultarán el ingreso de nuevas cooperativas en el mercado y posiblemente podrían causar el cierre de algunas cooperativas más pequeñas debido a su incapacidad de cumplir con los nuevos requisitos, por lo tanto, potencialmente ayudando a consolidar el mercado de las cooperativas.

**Las cooperativas tienden a atender a clientes de más bajos ingresos en comparación con los clientes del sector bancario.** Las cooperativas tienen 58% de las cuentas de depósito formales del país<sup>85</sup>, pero sólo 11% de los depósitos por volumen y el 16% de los préstamos por volumen (Figura 4).

**No hay muchos datos sobre el rendimiento financiero de las cooperativas.** Se carece especialmente de datos sobre las cooperativas más pequeñas (Tipo B y Tipo C).

**Figura 3: Tamaño de las cooperativas según el número de asociados**



Fuente: Censo de Cooperativas de 2012 de CONPACCOOP

<sup>83</sup> Fuente: Datos bancarios del Boletín BCP, febrero 2014; datos sobre las cooperativas provienen del Censo Nacional Cooperativo 2012 de CONPACCOOP

<sup>84</sup> Resolución 11.102/13 del INCOOP

<sup>85</sup> Éste es el número de asociados de las cooperativas de ahorro y crédito a diciembre de 2013. No se monitorea el número real de las cuentas; sin embargo, para los propósitos de este estudio, se utiliza el número de asociados de las cooperativas como un aproximado del número de cuentas. El número real de cuentas puede ser mayor o menor, puesto que miembros pueden tener más de una cuenta, pero puede que otros miembros no tengan cuenta de depósito en absoluto.

**Figura 4: Comparativa de Bancos y Cooperativas**



Fuente: Los datos de los bancos provienen del BCP con fecha de abril de 2014. Los datos de las cooperativas provienen del INCOOP con fecha de diciembre de 2013, excepto el número de sucursales que proviene del Censo de Cooperativas de 2012 CONPACOOP. La categoría de "bancos" en esta figura también incluye datos de las financieras.

## Compañías de Seguros

Hay 35 compañías de seguros<sup>86</sup> en Paraguay reguladas por la Superintendencia de Seguros que forma parte del BCP. En 2013 se recaudaron US\$ 342,4 millones en primas y se pagaron US\$ 155,2 millones en siniestros. Con casi la mitad (48%) de las primas recaudadas en el año 2013, el seguro de automóvil es el mercado de seguros más importante. El mercado de seguros que ocupa el segundo lugar es el seguro de vida con un 12% de las primas.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Indicadores Financieros de la Superintendencia de Seguros, 28 de febrero 2014

<sup>87</sup> Fuente: Luque Portela (2013)

## Casas de Bolsa

Hay siete casas de bolsa inscriptas en Paraguay que prestan servicios de inversión. La bolsa de valores (Bolsa de Valores y Productos de Asunción, S.A.) y estas casas de bolsa están reguladas por la Comisión Nacional de Valores (CNV).

## Operadores de Redes Móviles

Hay cuatro operadores de redes móviles (ORMs) en Paraguay, regulados por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL). El mercado está

dominado por Tigo y Personal, que juntos poseen 87% del mercado. Claro y Vox constituyen el resto del mercado. Tigo y Personal son los únicos operadores de redes móviles que han solicitado autorización del BCP para ser Entidades de Medios de Pago Electrónico (EMPES)<sup>88</sup>. Cada empresa presta servicios de pago a sus clientes, así como las diferentes variaciones de cuentas de dinero electrónico de valor almacenado.

## Pensiones Públicas

El sistema público de pensiones está descentralizado con ocho instituciones que componen el sistema público de pensiones del Paraguay: Instituto de Previsión Social (IPS), el sistema de pensiones administrado por el Ministerio de Hacienda (Caja Fiscal), el sistema para empleados bancarios (Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay), el sistema para empleados municipales (Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal), el sistema para miembros del Poder Legislativo (Fondo de Jubilaciones y Pensiones para Miembros del Poder Legislativo), el sistema para trabajadores ferroviarios (Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios), el sistema para los empleados de la Asociación Nacional de Electricidad (Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la ANDE) y el sistema para los empleados de la represa hidroeléctrica Itaipú Binacional (Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones de la Itaipú Binacional). Las dos instituciones de pensiones principales son la Caja Fiscal y el IPS. En general, la Caja Fiscal atiende a empleados asalariados del sector público y el IPS atiende a empleados asalariados del sector privado<sup>89</sup>. El programa de pensiones cubre un total de 812.132 personas, 500.278 personas por el IPS y 311.854 por la Caja Fiscal<sup>90</sup>.

## Casas de Crédito

Según datos del Censo Económico (DGEEC 2011) hay 13 casas de crédito en el país. Sin embargo, no son activamente supervisadas por lo que no hay cifras oficiales de cuántas hay en el país. Estas empresas ofrecen una gama de productos de préstamo. La

<sup>88</sup> Autorización seguía pendiente en junio 2014

<sup>89</sup> El IPS no cubre a los empleados bancarios, pero también cubre a los empleados públicos de las entidades descentralizadas. La Ley 4933/13 autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos en el sistema de pensiones del IPS. (Fuente: Molinas Gwynn, et al. Estudios y Proyecciones Actuariales del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social).

<sup>90</sup> Datos provistos por el Ministerio de Hacienda, abril 2014.

mayoría ofrecen crédito al consumo y préstamos personales. Hay datos limitados sobre este grupo de proveedores de crédito. Si bien por ley el tipo de interés no puede sobrepasar el tipo máximo establecido por el BCP, estas empresas no están reguladas de forma activa y suelen proveer préstamos de montos pequeños a tasas de interés relativamente altas a personas de bajos ingresos y microempresas.

## Casas de Empeño

Según la Resolución No. 218, todas las casas de empeño deben inscribirse en la Secretaría de Prevención del Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD). Sólo seis casas de empeño están inscriptas en la SEPRELAD. Sin embargo, según datos del Censo Económico (DGEEC 2011), hay 349 casas de empeño en el país. Los municipios son responsables de regular las casas de empeño. Las casas de empeño son empresas que ofrecen préstamos a personas, usando bienes personales, como aparatos electrónicos o joyas, a modo de garantía. Las casas de empeño devuelven el artículo empeñado una vez que el cliente paga el préstamo más el interés devengado según la duración del préstamo. Según entrevistas durante la misión en el terreno, los préstamos pueden continuar indefinidamente siempre que la persona siga pagando los intereses sobre el préstamo. El tipo de interés máximo permitido es el tipo máximo establecido por el BCP. Sin embargo, las casas de empeño están autorizadas a añadir hasta un 50% de ese tipo de interés en concepto de tarifa al cliente por los costos incurridos por las casas de empeño relacionados con la retención y el mantenimiento de los artículos<sup>91</sup>. Las personas utilizan las casas de empeño principalmente para cubrir una necesidad urgente, inmediata y a corto plazo, como un familiar que se enferma o para pagar la factura de algún servicio público.

## Instituciones Microfinancieras sin fines de lucro

Hay dos principales organizaciones no gubernamentales (ONGs) en Paraguay que ofrecen microcrédito: la Fundación Paraguaya y la Fundación Microsol. Estas organizaciones proveen una gama de apoyos adicionales a sus beneficiarios, tales como educación financiera y capacitación empresarial, pero su alcance en el país suele ser relativamente limitado. Estas ONG

<sup>91</sup> Ley 2283/03

están inscritas en el Ministerio de Hacienda y no se las supervisa activamente como prestadores de servicios financieros.

### *Medicina Prepaga*

Hay 65 empresas de medicina prepaga. Suelen ser los principales proveedores de "seguro" médico privado (esto se consideraría un cuasi-seguro, ya que no es supervisado por la Superintendencia de Seguros). Las empresas de medicina prepaga más importantes son propietarias de y operan hospitales y centros médicos, mientras que las empresas de medicina prepaga más pequeñas simplemente fungen de intermediarios entre los clientes y los prestadores de servicios médicos. Tienden a atender a la población de ingresos medios a altos. La medicina prepaga cuenta con aproximadamente 500.000 beneficiarios, es decir aproximadamente 7% de la población paraguaya. La medicina prepaga es regulada por la Superintendencia de Salud del Ministerio de Salud y Bienestar Social y por ende no se la supervisa activamente de la misma manera que otras compañías de seguros en el país, lo cual puede presentar ciertos riesgos.

### *Operadores de Transferencias de Dinero*

Una serie de entidades ofrecen transferencias de dinero a nivel nacional, algunas están reguladas y otras no. Los bancos y las cooperativas están regulados y con frecuencia incluyen estos servicios de transferencias de dinero de persona a persona a nivel nacional como uno de los servicios financieros que ofrecen a sus clientes. Los operadores de redes móviles son uno de los principales proveedores de servicios de transferencia de dinero. Además, hay empresas de transporte y de cambio de divisas que también ofrecen servicios de transferencia a nivel nacional que permiten a las personas enviar y recibir transferencias hacia y desde los puntos de atención de las empresas.

### *Empresas de Procesamiento de Pagos*

Hay cuatro principales empresas de procesamiento de pagos en Paraguay. Dos de ellas: BEPSA (que presta servicios bajo la marca Dinelco) y Bancard (que presta servicios bajo la marca Infonet), se dedican a cajeros automáticos, tarjetas de débito y tarjetas de crédito. Los cajeros automáticos y tarjetas de BEPSA y Bancard no son interoperables, lo cual podría ser una oportunidad para mejorar el acceso físico a los servicios financieros,

especialmente en zonas de bajo acceso. Las otras dos: PRONET S.A. (Aquí Pago) y NETEL S.A. (Pago Express), se dedican a proveer puntos físicos de servicio donde los clientes pueden pagar diferentes tipos de facturas.

### *Empresas de Remesas Internacionales*

Una serie de entidades ofrecen remesas internacionales, algunas están reguladas y otras no. Los bancos, las cooperativas y las casas de cambio están reguladas y suelen incluir servicios de remesas internacionales como uno de los servicios financieros que ofrecen a sus clientes. Los operadores de transferencias de dinero no regulados (si bien ahora pueden ser regulados en virtud del nuevo Reglamento para pagos electrónicos<sup>92</sup>) son Western Union y MoneyGram. Estas dos empresas ofrecen el envío y la recepción de dinero a la población paraguaya.

### *Cajas Mutuales*

Las Cajas Mutuales fueron creadas por la Ley 3472/2008 que establece que estas entidades serán reguladas por el Instituto Nacional de Mutuales (INMU). En junio de 2014 las cajas mutuales seguían sin ser reguladas puesto que el INMU aún no había sido creado. Estas entidades funcionan como asociaciones y ofrecen productos de pensiones, ahorros a largo plazo y crédito.

### *Tiendas Comerciales*

Las tiendas comerciales forman parte de este estudio como proveedores de servicios financieros porque, debido a evidencia anecdótica y observaciones durante las misiones, las tiendas de aparatos electrónicos para el hogar (así como, posiblemente, otras tiendas de consumo) ofrecen compras a crédito. Algunas tiendas incluso ofrecen préstamos en efectivo a sus clientes, además de los artículos adquiridos, así como tarjetas de crédito. Si bien por ley el tipo de interés no puede exceder el tipo máximo establecido por el BCP, estas tiendas no son supervisadas como proveedores de servicios financieros y hay pocos datos sobre ellas. Sin embargo, Informconf, la principal central de riesgo de Paraguay, informa que el 15% y el 12% de las consultas de mayo 2014 y junio 2014, respectivamente, fueron realizadas por tiendas comerciales.

<sup>92</sup> Resolución 6, Act. 18, BCP

## *Prestación de Servicios Informales*

Debido al bajo nivel de penetración bancaria, sobre todo en zonas rurales y poblaciones de bajos ingresos, una gran parte de los paraguayos utiliza una serie de medios informales para manejar sus finanzas. Más adelante se analizan los servicios financieros informales identificados durante este estudio en las secciones respectivas.

## EL SECTOR FINANCIERO DE PARAGUAY

---

**El crecimiento del sector financiero paraguayo ha continuado en la última década.** Desde 2004 los préstamos pendientes como porcentaje del PIB han aumentado de 12% a 39% en 2014<sup>93</sup>. Los depósitos han aumentado de 24% del PIB a 48% del PIB en 2014<sup>94</sup>. El número de cuentas de depósitos y el número de prestatarios<sup>95</sup> también aumentó de 53<sup>96</sup> cuentas de depósitos por 1.000 adultos en 2005 (los primeros datos disponibles en FAS del FMI) a 208<sup>97</sup> cuentas por cada 1.000 adultos en 2013 y de 85<sup>98</sup> prestatarios por 1.000 adultos en 2004 a 202<sup>99</sup> prestatarios por 1.000 adultos en 2013<sup>100</sup> (Figuras 5 y 6).

**Debido a que las cooperativas de ahorro y crédito no están reguladas por el BCP y no están incluidas en estas cifras bancarias, las estadísticas sobre la extensión a través de sucursales y cajeros automáticos, así como las estadísticas sobre el número de cuentas, son relativamente bajas en comparación con los demás países de América Latina y el Caribe (ALC).** Como se verá más adelante, las cooperativas tienen una parte importante de los clientes y puntos de atención del sector financiero formal, pero los bancos (y financieras)<sup>101</sup> siguen dominando el sector en cuestión de volumen de ahorros y préstamos. Por lo tanto, a pesar de la falta de cifras sobre las cooperativas, en Paraguay el ratio préstamos y depósitos sobre el PIB sigue estando a la par que sus contrapartes en ALC (Figura 6).

---

93 Datos provistos por BCP, junio 2014

94 Datos provistos por BCP, junio 2014

95 El BCP mantiene datos sobre los prestatarios individuales, pero no hace lo mismo con los ahorristas. No se consolidan las cuentas de depósito por ahorristas individuales, por lo que el número de cuentas de depósito incluye personas que tienen varias cuentas.

96 FAS del FMI

97 Datos provistos por BCP, junio 2014

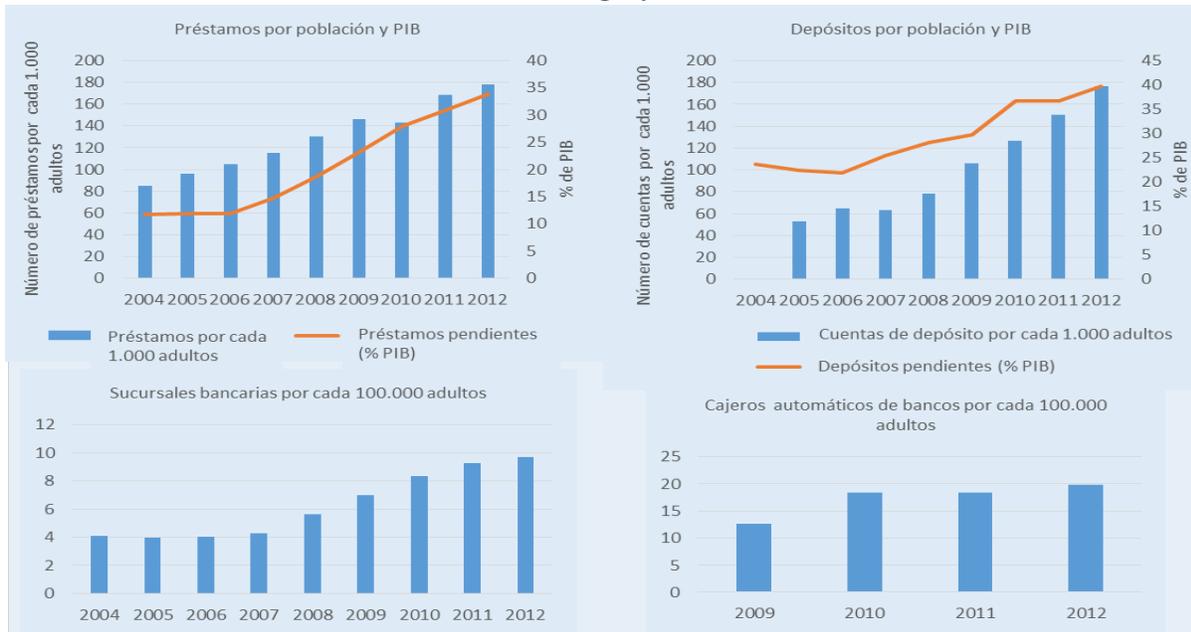
98 FAS del FMI

99 Datos provistos por BCP, junio 2014

100 Datos provistos por BCP, junio 2014

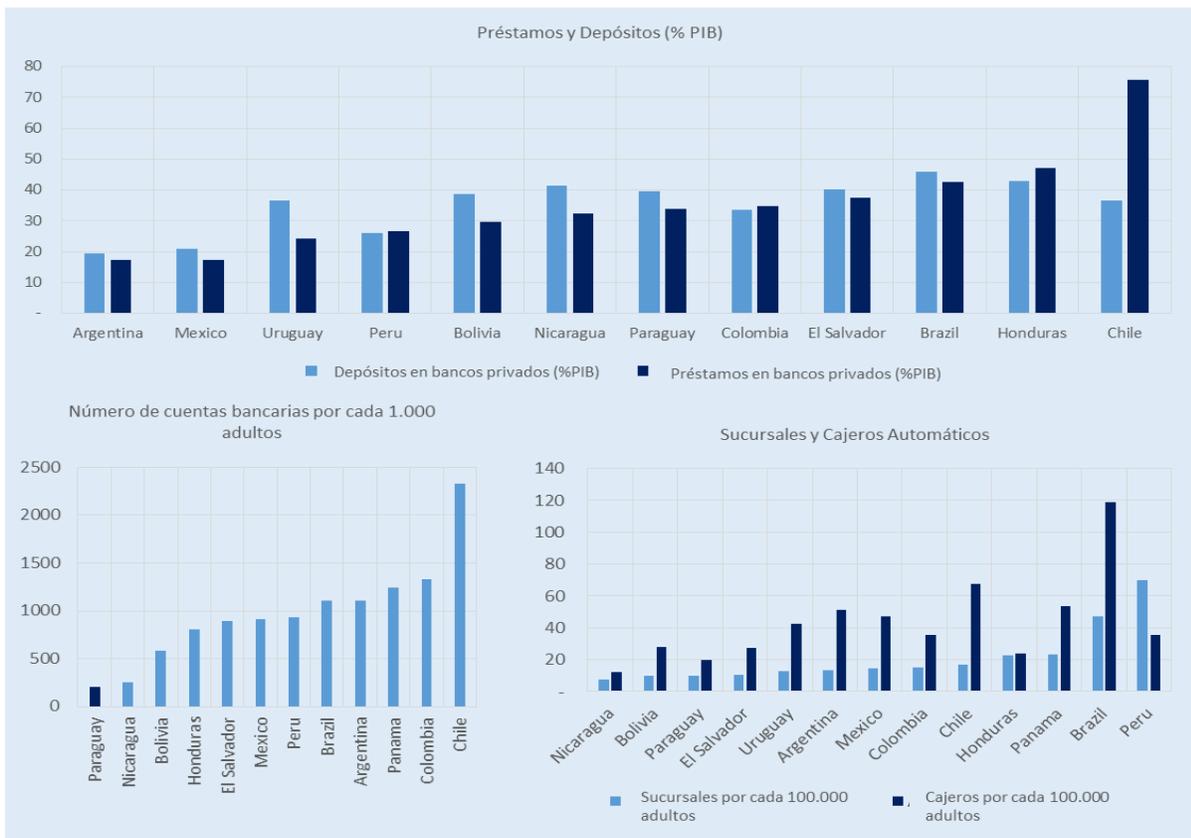
101 Salvo contrariamente indicado, en esta nota técnica el "sector bancario" o "bancos" se referirá tanto a bancos como a financieras como un solo grupo.

**FIGURA 5: Evolución del Sector Financiero de Paraguay**



Fuente: FAS del FMI.

**FIGURA 6: Sector Financiero de Paraguay y América Latina**



Fuente: FAS 2012 del FMI; Paraguay número de cuentas bancarias fuente: BCP abril 2014, estimación de la población adulta para 2014, DGEEC

## EXTENSIÓN FÍSICA DEL SECTOR FINANCIERO

Los clientes de bancos, financieras y cooperativas acceden y utilizan servicios bancarios principalmente en las sucursales, pero cada vez más se utilizan cajeros automáticos y agentes para expandir la presencia física de las instituciones financieras. Los clientes pueden realizar cualquier transacción en una sucursal, por ejemplo abrir una cuenta, solicitar un préstamo, depositar en una cuenta, retirar de una cuenta, retirar préstamos, pagar préstamos y consultar sobre saldos en la cuenta. En los cajeros automáticos en general los clientes sólo pueden retirar dinero y consultar el saldo en su cuenta. En Paraguay hay un total de 394 sucursales bancarias, 112 sucursales de financieras, 300 sucursales de cooperativas Tipo A y B<sup>102</sup>, 1.051 cajeros automáticos de los bancos y 312 agentes<sup>103</sup> (Tabla 4). Los cajeros automáticos suelen estar ubicados dentro de las sucursales o directamente afuera de las sucursales. No hay datos sobre la distribución exacta de los cajeros automáticos por ubicación (dentro o fuera de las sucursales).

**Tabla 4: Número de puntos de atención por proveedor**

	Sucursales	Cajeros automáticos	Agentes
<b>Bancos Privados</b>	339	851	125
<b>Bancos Públicos</b>	55	163	0
<b>Financieras</b>	112	37	187
<b>Cooperativas Tipo A</b>	208	No hay datos	n/a
<b>Cooperativas Tipo B</b>	92	No hay datos	n/a
<b>TOTAL</b>	<b>806<sup>104</sup></b>	<b>1051</b>	<b>312</b>

Fuente: Datos de bancos y financieras provistos por el BCP mayo 2014; Datos sobre las cooperativas provistos por el INCOOP julio 2014.

Sesenta y siete por ciento de los 224 distritos del país (es decir 151 distritos) tienen una sucursal de banco o de una cooperativa (Tipo A o B), cajeros automáticos y/o agentes, lo cual significa que 33% de los distritos no tienen presencia de servicios

<sup>102</sup> Datos provistos por INCOOP

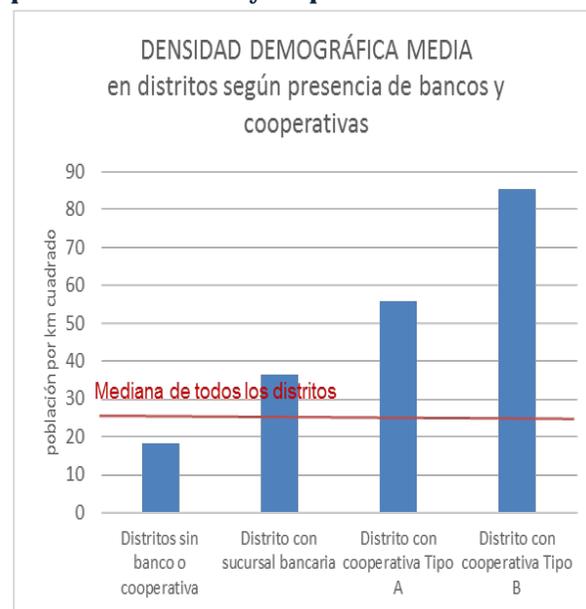
<sup>103</sup> Datos bancarios provistos por el BCP, mayo 2014

<sup>104</sup> Según el Censo Nacional Cooperativo 2012 de CONPACCOOP, hay 490 sucursales de cooperativas. Los datos presentados en esta tabla presentan solamente cooperativas Tipo A y Tipo B y fueron provistos por el INCOOP.

financieros formales. De los 73 distritos sin presencia de un banco o de una cooperativa, 69 distritos tienen una población de más de 2.000 habitantes, lo cual implica que instituciones financieras pueden estar interesadas en cubrir estas zonas. Ver el Anexo B para la lista completa de los distritos que no cuentan con cobertura bancaria.

La presencia física de bancos y cooperativas se concentra sobre todo en los centros urbanos de todo el país. Esto abarca Asunción y sus alrededores inmediatos, así como los centros urbanos de todo el interior del país. Los distritos sin presencia bancaria tienden a estar menos poblados que los que tienen presencia bancaria, lo cual implica que estos distritos son sobre todo rurales. La densidad demográfica media de los distritos sin presencia de un banco o una cooperativa, es decir, sin sucursal bancaria, sucursal de cooperativa, agente bancario o cajero automático, es de 18,4, mientras que la densidad demográfica media de los distritos con sucursal bancaria es 36,3. Parecería que las cooperativas se concentran más en zonas urbanas que los bancos. La densidad demográfica media de los distritos con una cooperativa Tipo A es 55,7, y para los distritos con una cooperativa Tipo B la densidad demográfica media es 85,4 (Figura 7).

**FIGURA 7: Densidad demográfica según presencia de bancos y cooperativas**



Fuente: Datos de población de distritos y zonas físicas provenientes de la DGEEC junio 2014. Datos de presencia bancaria provistos por el BCP Mayo 2014. Datos de presencia de cooperativas provistos por el INCOOP julio 2014.

Si bien tienden a atender a zonas más bien urbanas,

**las cooperativas Tipo A y B tienen sucursales en 30 distritos (es decir 13% de los 224 distritos) donde los bancos no tienen sucursal.** Ocho por ciento de la población vive en estos distritos atendidos solamente por cooperativas.

**El BCP autorizó la utilización de agentes bancarios en 2011.**<sup>105</sup> Los agentes pueden contribuir de manera significativa a la inclusión financiera aumentando la extensión física de los bancos a zonas de difícil acceso. Veinte por ciento de los distritos del país no tienen sucursal bancaria, pero son atendidos por un agente; 10% de la población vive en estos distritos (Figura 8).

**Actualmente sólo tres bancos utilizan agentes con un total de 312 agentes que operan en Paraguay.**

Operar a través de agentes permite que los bancos extiendan su presencia física a zonas de escaso acceso y descongestionen el tráfico de clientes en zonas donde ya hay sucursal bancaria. El uso de agentes implica costos. Aparte de pagar al agente por los servicios prestados, los bancos también deben absorber los costos relacionados con tecnología, ampliación de capacidades y la logística necesaria. Legalmente los agentes pueden realizar desembolsos y reembolsos de préstamos, transferencias, depósitos y extracciones, consultas de saldo, consultas de resumen de transacciones, pagos y apertura de cuentas de bajo riesgo (que incluyen las cuentas simplificadas, así como otras cuentas de bajo riesgo tal como definidas por los criterios establecidos por principios internacionales ALD). Sin embargo, en la práctica los bancos suelen permitir que sus agentes ofrezcan solamente un subconjunto limitado de estos servicios. Ofrecer servicios diferentes implica retos diferentes, tanto para el agente como para la institución financiera. Por ejemplo, a medida que se permita a los agentes aceptar depósitos, el banco tendrá que considerar la capacidad del agente de manejar mayor flujo de caja, el costo de manejar efectivo y la consolidación de los depósitos. Para permitir extracciones, los bancos tendrían que implementar medidas para asegurar que los agentes cuenten con suficiente efectivo, lo cual puede significar retos logísticos significativos. Para permitir que los clientes soliciten préstamos a los agentes, los bancos tendrían que asegurar que las solicitudes de préstamos lleguen a la oficina del banco. Para permitir que los clientes abran cuentas a través de un agente, los bancos tendrían que tomar medidas contra el robo de identidad.

**Legalmente un agente puede ser una persona natural o una persona jurídica, como una empresa.** En la práctica son empresas independientes, pequeñas cadenas de tiendas, farmacias, casas de cambio y otros tipos de tiendas. Los agentes suelen necesitar computadora, impresora y conexión a Internet. Los bancos están autorizados a operar a través de gestores de agentes, pero parece que en la práctica los bancos prefieren gestionar y apoyar a sus agentes directamente. La ley no prohíbe la exclusividad de los agentes, es decir, un banco puede obligar a sus agentes contractualmente a representarle solamente a él.

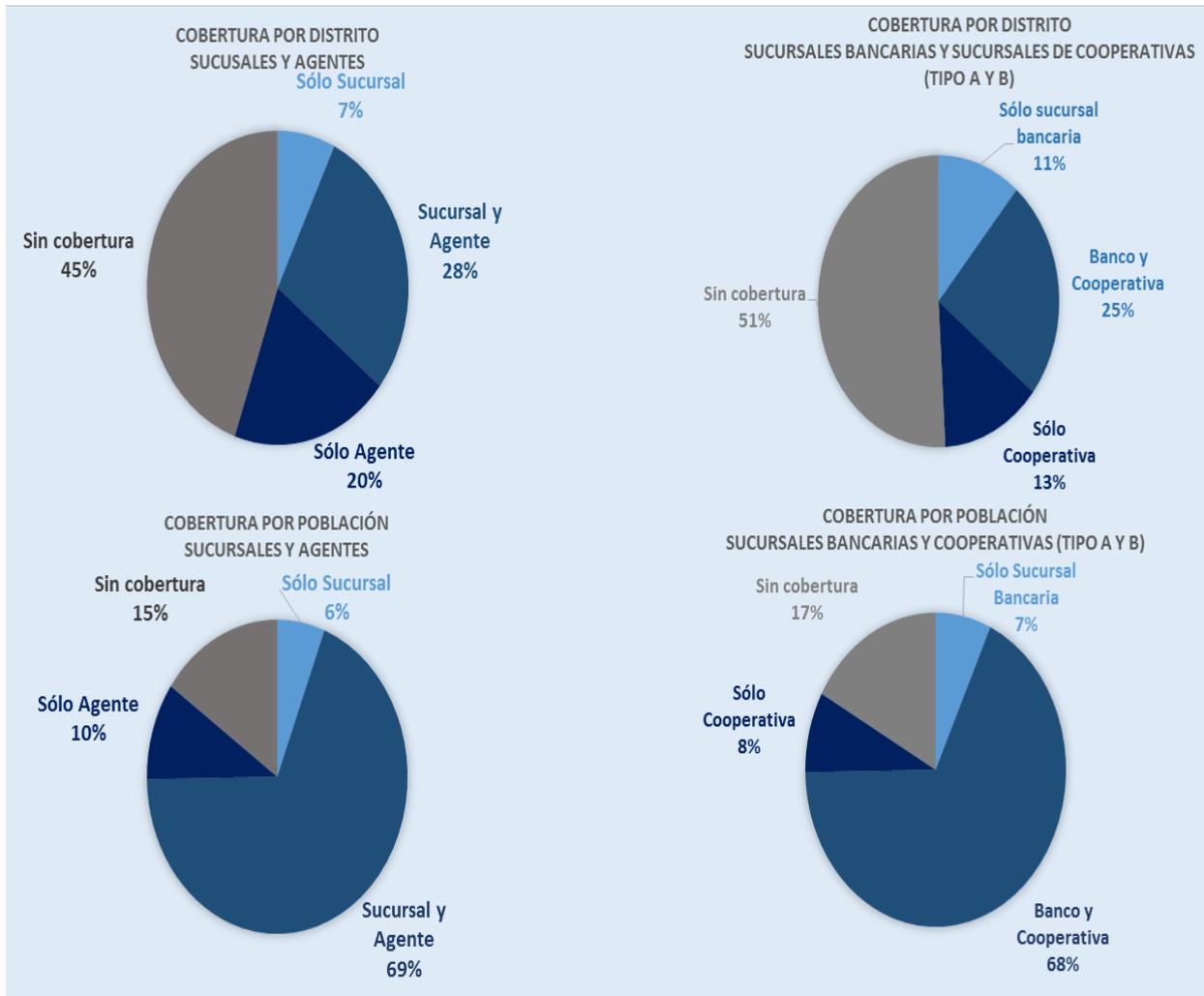
**Una de las tres entidades que utilizan agentes afirma que la gran mayoría de las transacciones que realizan sus agentes es el pago de las facturas de servicios públicos.**

El valor de las transacciones realizadas por agentes varía de Gs. 1.000 a Gs. 5.000.000. Normalmente las instituciones financieras pagan a sus agentes por transacción realizada, y no hay costo adicional para el cliente. Hasta la fecha, los agentes tienden a ofrecer una pequeña gama de servicios, pero parece que hay interés en ampliar los servicios que ofrecen los agentes, lo cual sin duda contribuiría a la inclusión financiera en el país.

**Con la Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 y su modificación a través de la Resolución 11.481 del 6 de febrero de 2014, ahora las cooperativas pueden utilizar cualquier canal de prestación de servicios (sucursales, agentes, Internet y teléfonos móviles) con la autorización previa del INCOOP, la cual se decide caso por caso.** Unas pocas cooperativas ya ofrecen servicios específicos a través de otras cooperativas a modo de agente bancario, pero hasta la fecha este modelo sigue siendo muy limitado. Con la nueva regulación las cooperativas podrían aumentar la utilización de agentes.

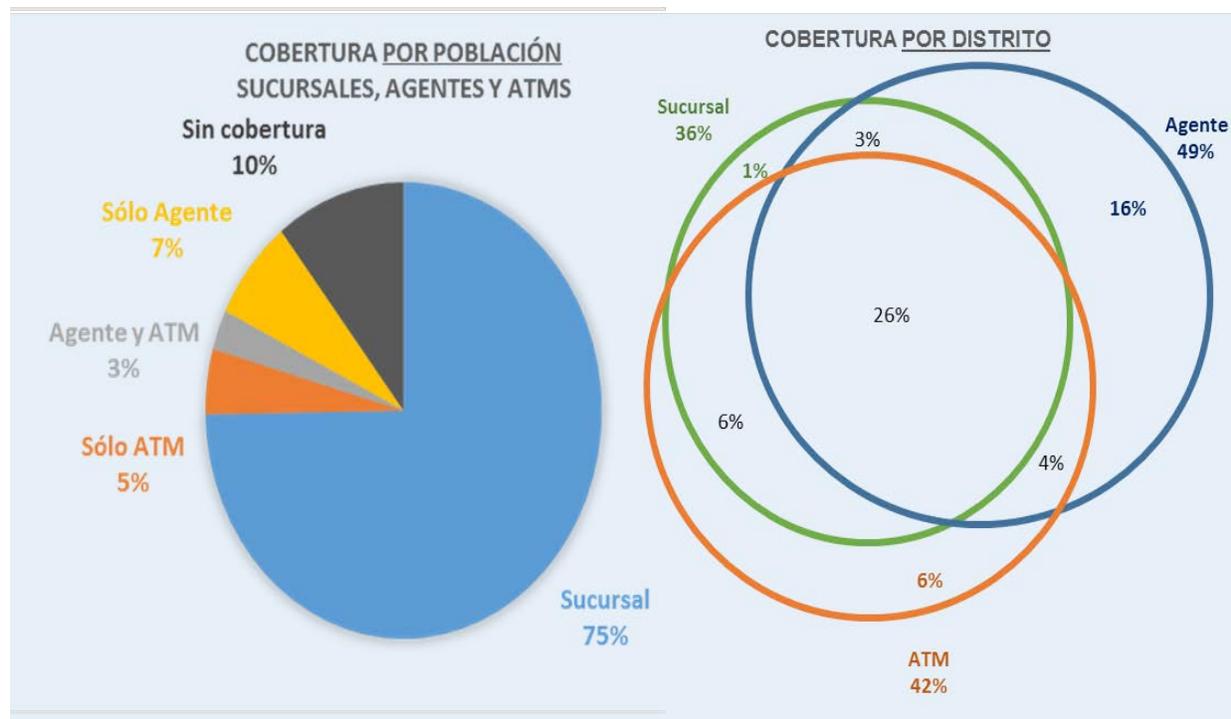
<sup>105</sup> Resolución 1/11 del BCP

**FIGURA 8: Cobertura de sucursales de bancos y cooperativas por distrito y población**



Fuente: Presencia bancaria en distritos provista por el BCP (actualización: mayo de 2014). Presencia de cooperativas en distritos provistos por INCOOP (actualización: julio 2014). Datos de población de distritos provistos por la DGEEC (proyecciones para 2014)

**FIGURA 9: Cobertura de sucursales bancarias, agentes y cajeros automáticos por distrito y población**



Nota: Se incluyen bancos y financieras en este análisis (no las cooperativas).

Fuente: Presencia bancaria en distritos provista por el BCP (actualización: mayo de 2014). Datos de población de distritos provistos por la DGEEC (proyecciones para 2014)

El diagrama de Venn en la Figura 9 ilustra cómo algunos distritos están cubiertos por múltiples tipos de puntos de atención bancaria (no se incluyeron cooperativas en este análisis), es decir, sucursales, agentes y cajeros automáticos, mientras que otros dependen únicamente de cajeros automáticos o agentes. Esto demuestra el impacto que los agentes y cajeros automáticos pueden ejercer sobre la inclusión financiera en zonas donde es difícil que los bancos establezcan una sucursal. De los 224 distritos<sup>106</sup> en Paraguay, sólo 80 (es decir 36% de todos los distritos) cuentan con una sucursal bancaria. Ciento ocho distritos (es decir 49% de todos los distritos) cuentan con un agente; de estos distritos con un agente, 44 (20% de todos los distritos) no cuentan con una sucursal. Los cajeros automáticos suelen estar ubicados adentro o

inmediatamente afuera de las sucursales bancarias. Esto ayuda a los bancos a descongestionar las operaciones de los cajeros en el banco y también extiende el horario de atención más allá del horario de oficina normal. Sin embargo, a veces los bancos instalan cajeros automáticos en sitios para ampliar su cobertura física. En 13 distritos (6% de todos los distritos), los cajeros automáticos son la única presencia bancaria, es decir, no hay sucursales ni corresponsales no bancarios (Figura 9).

En términos de población, como ilustra en el gráfico circular en la Figura 9, 75% de la población del país vive en un distrito con una sucursal de un banco (y/o financiera). Los agentes extienden la cobertura a los distritos que representan otro 10% de la población. El cinco por ciento de la población vive en distritos con solamente un cajero automático y 10% de la población vive en distritos sin presencia bancaria en absoluto (Figura 9).

<sup>106</sup> Datos distritales y demográficos provistos por la DGEEC. Poblaciones por distrito son proyecciones para 2014 de la DGEEC.

La Figura 10 ilustra la distribución física de las sucursales bancarias, agentes y cajeros automáticos (las cooperativas no están incluidas). El sombreado verde oscuro indica un distrito con una sucursal bancaria; el sombreado verde claro indica un distrito con un agente, pero sin una sucursal. El amarillo indica un distrito cuya única presencia bancaria es un cajero automático. El color naranja indica un distrito sin banco, sucursal, agente o cajero automático. El verde claro y amarillo del mapa muestra el importante papel que desempeñan los agentes y cajeros automáticos en el acceso físico a servicios financieros en grandes porciones del país. Sin embargo, cabe destacar que actualmente el tipo de transacción y servicio ofrecido por agentes y cajeros automáticos es muy limitado en comparación con los servicios que una persona puede recibir en una sucursal. El mapa también muestra la variación en el tamaño físico de los distritos. Para los distritos más grandes, incluso con un punto de atención, sería difícil determinar si las personas que viven en ese distrito en realidad tienen acceso apropiado dada las grandes distancias que habría que recorrer para llegar a un punto de acceso (Figura 10).

En otros países, como México, los entes reguladores<sup>107</sup> han realizado un análisis similar para identificar los distritos del país donde podría haber demanda insatisfecha para servicios financieros. Los proveedores de servicios financieros no suelen estar al tanto de las oportunidades de mercado existentes fuera de los centros urbanos. Monitorear la presencia física de los servicios financieros por distrito no sólo ayudaría a medir el progreso logrado respecto de la estrategia nacional de inclusión financiera, sino que también podría servir como útil herramienta de investigación de mercado que en sí misma podría promover la inclusión financiera.

## CONCLUSIÓN

El sector financiero paraguayo está compuesto por numerosos y diversos actores. Si bien hay muchas entidades del sector formal, se desconoce el número de entidades semiformales e informales y no se monitorean sus actividades financieras. Las autoridades deberían realizar esfuerzos por seguir más de cerca las actividades de las casas de crédito, casas de empeño y tiendas comerciales que otorgan crédito. Esto permitiría un panorama más exacto de la inclusión financiera en el país y permitiría a las autoridades monitorear el posible riesgo de sobreendeudamiento.

<sup>107</sup> La Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México elabora un Reporte Anual de Inclusión Financiera.

El spread del tipo de interés de Paraguay es uno de los más altos de la región. Los bancos deben esforzarse en mejorar su eficiencia operativa, lo que les permitiría ofrecer tasas de interés más competitivas y accesibles a sus clientes.

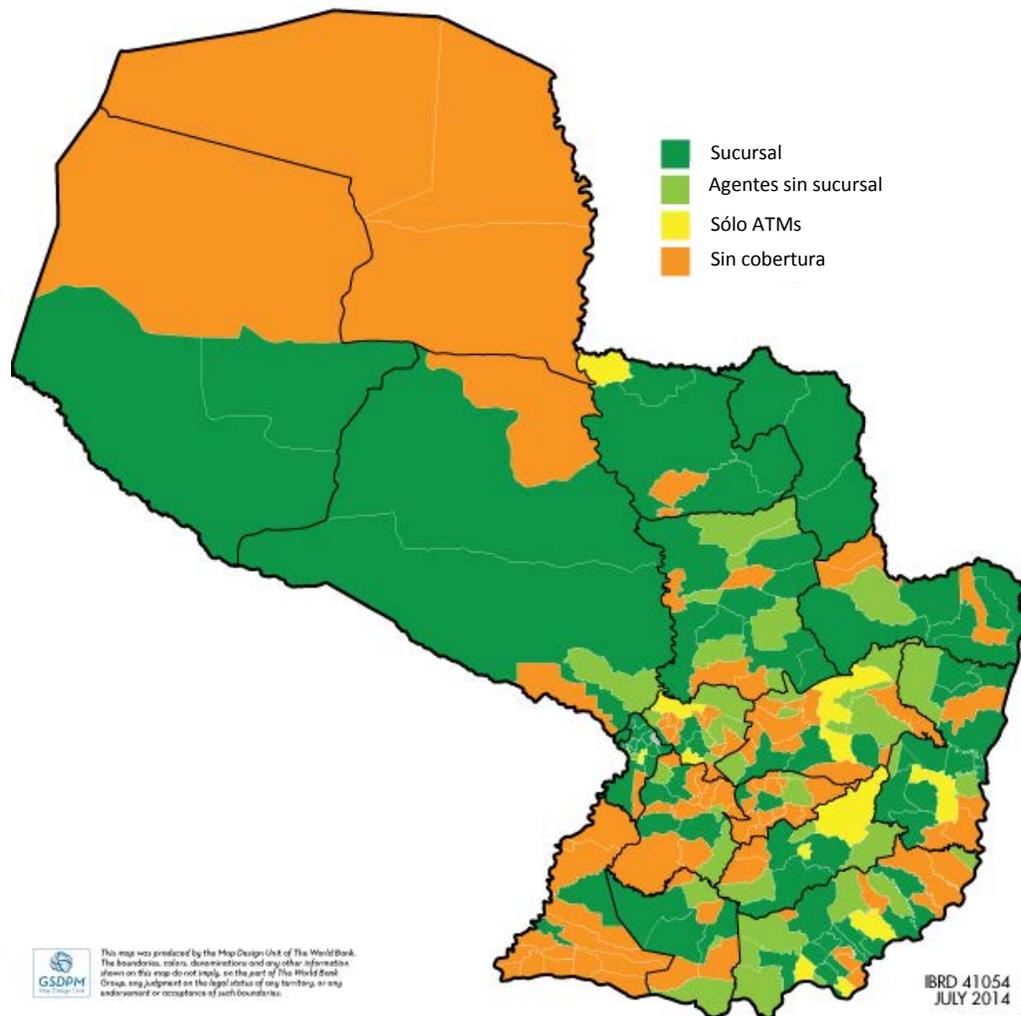
En Paraguay las instituciones financieras públicas podrían potencialmente contribuir a los planes de inclusión financiera. Es importante asegurar que efectivamente estén llenando un vacío en el mercado y ayudando a clientes a pasar a instituciones financieras privadas, antes que distorsionar el mercado y desplazar a los otros actores del mercado. En particular la AFD tiene potencial de aumentar el acceso a financiación de las MIPYMES promoviendo sus productos para MIPYMES y aumentando cada vez más su participación con instituciones financieras que llegan al mercado de bajos ingresos. Se podría expandir y aprovechar la amplia red de sucursales y cajeros automáticos del BNF: i) Asegurando la interoperabilidad de su plataforma con la de los bancos privados para aumentar la extensión efectiva a los segmentos rurales de Paraguay; ii) Utilizando esta amplia red para canalizar las transferencias y transacciones de pago del gobierno. El CAH debe resolver el tema de los préstamos no pagados que siguen inflando su cartera morosa. El CAH también debe concentrarse en proveer productos innovadores de factoraje y leasing para micro y pequeñas empresas.

Un alto porcentaje de distritos no son atendidos por el sistema financiero formal. Hay 69 distritos en todo el país con una población de más de 2.000 habitantes, pero que no tienen ni sucursal, ni cajero automático, ni agente (de un banco o cooperativa). Las autoridades deberían concienciar a los proveedores de servicios sobre las zonas del país con mayor densidad demográfica, pero sin presencia formal, monitoreando y presentando informes regularmente sobre la presencia de bancos en todo el país. Las autoridades también deben fomentar el uso de agentes y cajeros automáticos como forma de bajo costo de llegar a zonas que no se consideran viables para una sucursal.

Los agentes bancarios serán de suma importancia para la inclusión financiera de Paraguay. Se debería estimular a los bancos a que utilicen agentes. Ya hay extensas redes de agentes que fueron montadas por los ORMs y los proveedores de servicios de pago que las instituciones financieras podrían aprovechar para rápidamente forjar una red confiable de agentes. Las autoridades deberían alentar y ayudar a las instituciones financieras a que desplieguen sus propias redes de agentes aprovechando esta robusta red de agentes calificados y con experiencia. En la práctica, es común que los agentes representen a múltiples entidades. El uso de agentes por las instituciones financieras ejercerá un mayor impacto sobre la inclusión financiera si los

agentes no están contractualmente obligados a representar solamente a una entidad. Legalmente el agente está autorizado para llevar a cabo una amplia gama de servicios financieros, pero hasta ahora las instituciones financieras sólo permiten que los agentes provean un conjunto limitado de servicios a los clientes. Los agentes pueden ejercer un impacto mucho mayor en la inclusión financiera si ofrecieran una amplia gama de servicios, incluyendo la apertura de cuentas. Las autoridades deberían fomentar estas prácticas entre los proveedores de servicios financieros.

**FIGURA 10: Mapa de Paraguay y Cobertura Bancaria**



### **Recuadro 1.1 Experiencias internacionales con Agentes Bancarios**<sup>108</sup>

El aumento de la presencia bancaria a través de nuevas sucursales, especialmente en zonas rurales, puede ser una propuesta prohibitivamente cara para los bancos y otras instituciones financieras. Permitir que los bancos ofrezcan servicios a través de agentes, tales como farmacias, despensas u oficinas de correos puede reducir drásticamente el costo de atender a comunidades anteriormente desatendidas y aumentar el acceso a servicios financieros en todo el país.

En América Latina se utiliza muchísimo el abordaje de agentes bancarios. Brasil, frecuentemente considerado un pionero en este sentido, introdujo los agentes bancarios por primera vez en el año 2000. Para el 2011, todos excepto unos pocos de los 5.570 municipios del país tenían presencia bancaria, ya sea con una sucursal o un agente. Como sólo 0,4% de los municipios tenía una sucursal bancaria, pero no un agente, los agentes bancarios eran los únicos proveedores de servicios bancarios en 37,8% de los municipios.

Colombia autorizó el inicio de los agentes bancarios en el año 2006. A partir de marzo 2014 hay 61.981 agentes en el país. En 2013 los agentes realizaron 20.199.348 transacciones por valor de US\$ 90.743.885.<sup>109</sup>

Los costos y los desafíos que se enfrentan al movilizar una red de agentes bancarios incluyen la identificación de agentes calificados, capacitación de los agentes, creación y mantenimiento de todo el equipo necesario, gestión del flujo de caja de los agentes y gestión del riesgo y seguridad contra fraude y robo.

Estos desafíos pueden ser minimizados y los agentes bancarios pueden ser movilizados relativamente rápido si los bancos logran aprovechar las redes de agentes existentes. Por ejemplo, aprovechando la red existente de agentes de los ORMs, los bancos de Kenia desplegaron a casi 9.000 agentes en el primer año de la introducción de la regulación sobre los agentes bancarios. México también desplegó a más de 9.000 agentes en el primer año porque los bancos se asociaron con cadenas de tiendas y farmacias existentes como agentes bancarios.

Se puede autorizar a los agentes bancarios a realizar una amplia gama de servicios y transacciones bancarias. Ejemplos de las operaciones autorizadas en Brasil y Colombia incluyen el pago de facturas, envío y recepción de dinero, depósito y extracción de dinero, transferencia de fondos entre cuentas, y desembolso y pago de préstamos. Al ofrecer este tipo de servicios, los agentes permiten un uso más activo y frecuente de los servicios financieros por los clientes existentes.

Un importante aporte que pueden ofrecer los agentes bancarios al acceso a servicios financieros es facilitar la apertura de cuentas nuevas y solicitudes de préstamos. En Brasil, los agentes están autorizados para recibir y remitir préstamos y solicitudes de tarjetas de crédito, así como solicitudes de cuentas de depósito, cuentas de ahorro a plazo y cuentas de ahorro. En Colombia, los agentes también están autorizados para recibir y remitir solicitudes de cuentas y préstamos, e incluso pueden entrevistar a clientes como parte del proceso de una solicitud. En 2010, los agentes en Colombia habían facilitado la apertura de 9.652 cuentas nuevas.

<sup>108</sup> Alianza para la Inclusión Financiera, documento de debate: Banca Agente en América Latina, 2012

<sup>109</sup> Banca de las Oportunidades. <http://www.bancadelasoportunidades.com.co/>



**El ahorro es un instrumento financiero fundamental.**

La movilización de ahorros es de importancia nacional para aumentar las inversiones y fortalecer la economía en general. Para la inclusión financiera el ahorro es un producto importante para que la población financieramente excluida pueda acumular activos de manera segura y conveniente. Esto ayuda a mitigar el riesgo de imprevistos o crisis económicas y racionalizar el consumo en el tiempo.

**En Paraguay los depósitos bancarios han aumentado como porcentaje del PIB a lo largo de los últimos diez años.** En 2004, los depósitos bancarios eran sólo 24% del PIB y en el año 2012 (los datos más recientes reportados a la FAS del FMI) los depósitos habían aumentado a 40% del PIB. Basado en cálculos, en abril 2014 el valor de los depósitos bancarios era de Gs. 60.917.592 millones, es decir 42,6% del PIB<sup>110</sup> y el valor de los depósitos en cooperativas a fines de 2013 era Gs. 7.210.111 millones, es decir un adicional de 5,0% (Figura 12).

<sup>110</sup> PIB en 2013 fue Gs. 142.850.205 millones Fuente: BCP, Estadísticas Económicas, mayo 2014

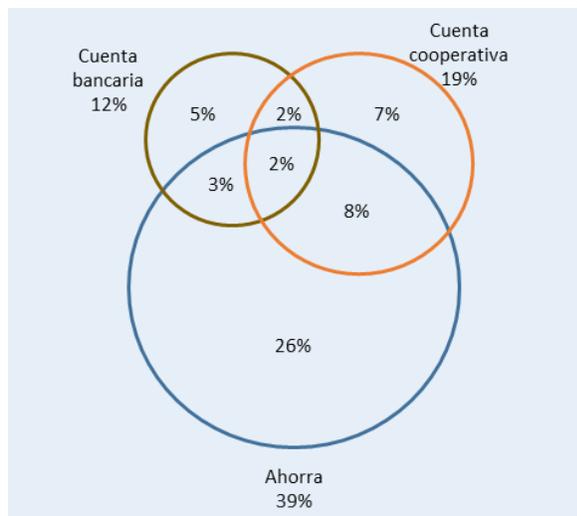
**Si bien el aumento del ahorro en el sector financiero formal ha continuado en los últimos años, el porcentaje de la población que utiliza productos formales para ahorrar sigue siendo bajo.** La Encuesta de Inclusión Financiera del Paraguay (EIF) realizada en 2013 determinó que 29% tiene una cuenta en una institución financiera formal, 12% de todos los adultos tiene una cuenta en un banco y 19% en una cooperativa; se reporta una superposición de aproximadamente 5% en más de un tipo de institución financiera formal, con bancos y cooperativas como la combinación más frecuente.

**Aproximadamente 39% de la población ahorra pero sólo 14% ahorra en una cuenta formal, mientras que 25% ahorra a través de medios informales<sup>111</sup>.** No todos los que tienen una cuenta reportan estar ahorrando.<sup>112</sup> Aproximadamente el 14% de la población tiene una cuenta pero no ahorra (5% de la población solamente tiene una cuenta bancaria pero no ahorra,

<sup>111</sup> EIF 2013  
<sup>112</sup> La Encuesta Nacional de Inclusión Financiera preguntó a los encuestados si habían ahorrado en los últimos 12 meses.

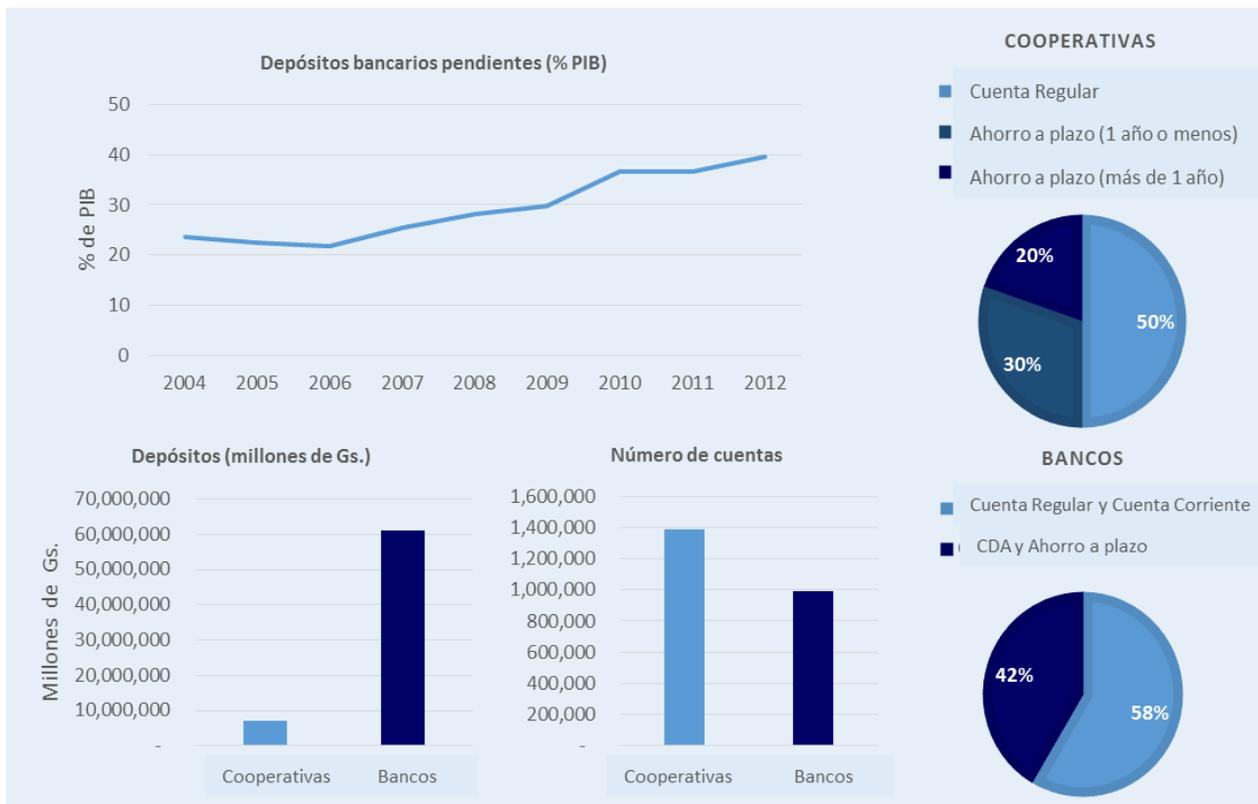
7% de la población solamente tiene una cuenta en una cooperativa pero no ahorra, y el 2% tiene cuentas tanto en un banco como en una cooperativa pero igualmente no ahorra (Figura 11). Estos segmentos de la población - aquellos que ahorran de manera informal y aquellos que tienen cuentas formales pero no ahorran - representan vacíos del mercado y oportunidades cruciales para fomentar el ahorro formal.

**FIGURA 11: Cuentahabientes y Ahorros**



Fuente: EIF 2013

**FIGURA 12: Indicadores del Ahorro**



Fuente: BCP, FMI, INCOOP

**El tamaño promedio de los depósitos en bancos es aproximadamente 12 veces mayor que el tamaño promedio de los depósitos en cooperativas (Gs. 61 millones y Gs. 5 millones respectivamente).** Si bien las cooperativas proveen el 58% de las cuentas de depósito por volumen, sólo tienen 11% de los depósitos en el país por valor. Adicionalmente, los bancos tienen 89% de los depósitos por volumen, pero sólo 42% de las cuentas de depósito por valor.

**Los clientes utilizan una combinación de cuentas de ahorro que van desde cuentas corrientes y cuentas de ahorros a la vista a cuentas de ahorro a plazo (tipos de ahorro a plazo incluyen "ahorros con compromiso" o "ahorros programados") y CDAs.** Las cuentas corrientes y las cuentas de ahorros a la vista devengan intereses bajos, pero se puede retirar el dinero en estas cuentas en cualquier momento. Los bancos suelen ofrecer una tarjeta de débito con la cuenta corriente y la cuenta de ahorros a la vista. Algunas cooperativas Tipo A también ofrecen tarjetas de débito a sus clientes, pero esto todavía no es práctica común en la mayoría de las cooperativas. Las cuentas de ahorro a plazo y los CDA devengan un interés mayor, pero el cliente debe comprometerse a no retirar los fondos durante un cierto período de tiempo. Los plazos de los productos de ahorro van de seis meses a cuatro años o más. Las cooperativas en particular ofrecen una serie de cuentas de compromiso que están diseñadas para ayudar a las personas a ahorrar para eventos específicos de su vida o necesidades que puedan surgir. En los bancos, 58% de los depósitos (por valor) está en cuentas corrientes y cuentas de ahorros a la vista, y 42% está en CDAs y otras cuentas de ahorro a plazo. En las cooperativas 50% (por valor) está en cuentas de ahorros a la vista, 30% en cuentas de ahorro a plazo de un año o menos, y 20% en cuentas de ahorro a plazo de más de un año (Figura 12 y Tabla 5).

**Tabla 5: Tasas de interés bancario (promedio ponderado de todos los bancos)**

Tipo de depósito	Bancos	Financieras
Cuenta de ahorros a la vista	0,81%	0,48%
Ahorro a plazo	5,54%	10,61%
CDA	10,33%	11,58%
<b>Total Promedio Ponderado</b>	<b>5,90%</b>	<b>4,39%</b>

Fuente: BCP Febrero 2014

## **COSTO Y OTRAS BARRERAS PARA EL AHORRO**

**¿Por qué las personas optan por ahorrar en efectivo y cabezas de ganado en lugar de ahorrar en el sector financiero formal?** Ciertamente la extensión geográfica,

tal como descrita en la Sección 1, podría ser un factor. Pero según la EIF sólo 4% afirmó que la distancia era la razón principal por la que no ahorran en una cuenta. Los productos también deben estar bien diseñados, ser asequibles y apropiados.

**Los documentos necesarios para abrir una cuenta bancaria (según lo estipulado por la SEPRELAD<sup>113</sup>) son un documento nacional de identidad, comprobante de ingresos y una factura de servicios públicos.** Según la EIF 24% de los encuestados citaron la falta de documentación como la razón por la que no abren una cuenta. La Tabla 6 provee un detalle de los requisitos de documentación para abrir una cuenta en diferentes países.

**El comprobante de ingresos es una barrera administrativa significativa para la apertura de una cuenta bancaria.** De hecho, la mayoría de la población no podría presentar estos documentos. Se estima que sólo 28% de la población en edad laboral son empleados asalariados (esto no incluye a propietarios de empresas, trabajadores independientes y empleados domésticos).<sup>114</sup> En 2013, 92,5% de la población de Paraguay contaba con cédula expedida por el gobierno (94,3% en zonas urbanas y 89,8% en zonas rurales)<sup>115</sup>. Las facturas de servicios públicos también plantean un desafío para algunas personas. Según la ANDE, en el año 2011 (el año más reciente reportado), hubo 1.058.182 clientes facturados (hogares) en el país, que la ANDE estima cubre 98,2% de la población del país. Del mismo modo, según la DGEEC en 2013 97,9% de la población rural y 99,7% de la población urbana contaba con electricidad, lo cual significa 99% de la población total.<sup>116</sup>

**Las cooperativas más grandes suelen tener los mismos requisitos que los bancos, pero tienden a ser más flexibles con empleados o trabajadores autónomos, y aceptan comprobantes alternativos de ingresos, tales como recibos.** Las cooperativas también se suelen asociar a una ciudad o un sector productivo, y por lo tanto están dispuestas a incluir clientes que forman parte de su comunidad objetivo, aunque tal vez no cuenten con todos los documentos requeridos.

<sup>113</sup> Resolución 349, Artículos 16 a 19.

<sup>114</sup> Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2012. Cálculos propios del autor basados en que el 9,2% y el 35,8% de la población ocupada (3.246.904) son empleados públicos y privados, respectivamente. Hay 5.309.235 habitantes en edad de trabajar.

<sup>115</sup> DGEEC, Condiciones de Vida 2009-2013.

<sup>116</sup> DGEEC, Condiciones de Vida 2009-2013

**Tabla 6: Comparación entre países de los requisitos de documentación para abrir una cuenta**

País	Comprobante de identidad mediante identificación expedida por el gobierno	Comprobante de identidad mediante cualquier identificación	Comprobante de la nacionalidad/situación legal en el país	Comprobante de domicilio	Comprobante de ingresos	Comprobante de empleo	Excepción de requisitos para solicitantes de bajos ingresos o cuentas pequeñas
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Argentina	Sí		Sí	Sí			Sí
Bolivia	Sí		Sí	Sí			
Brasil	Sí		Sí	Sí			Sí
Chile	Sí		Sí	Sí	Sí		Sí
Colombia	Sí						Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Ecuador							
El Salvador	Sí		Sí	Sí			
Guatemala	Sí		Sí	Sí			
Jamaica	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
México	Sí		Sí	Sí			
Nicaragua	Sí		Sí	Sí			
Panamá	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
Perú	Sí			Sí			
Uruguay	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	
Venezuela	Sí	Sí			Sí	Sí	

Fuente: CGAP, La medición del acceso a los servicios financieros en todo el mundo 2009

**Sobre la base de información sobre los productos y las tarifas de 20 bancos y financieras,<sup>117</sup> todas las instituciones requieren un saldo mínimo en todas sus cuentas de ahorro (sin incluir las cuentas básicas simplificadas que se analizan más adelante en esta Nota).** El saldo mínimo promedio es de Gs. 750.000, es decir 42% del salario mínimo mensual.<sup>118</sup> El setenta y siete por ciento de la población vive en un hogar cuyo ingreso familiar es menor que el salario mínimo.<sup>119</sup> La multa promedio por no mantener el saldo mínimo es Gs. 33.000 por mes.

**La estructura de estas tarifas puede ser abrumadora y un disuasivo para personas que ingresan en el sector bancario.** Aparte de la tarifa de mantenimiento cobrado a las cuentas con un saldo bajo, 10% de los bancos cobran al cliente por la tarjeta de débito (el resto provee la tarjeta sin cargo) y 30% cobra por volver a emitir el PIN si el cliente lo olvida. Cada cuenta tiene asignado un cierto número de transacciones en cajeros automáticos por mes que incluye extracciones de dinero, así como consultas sobre el saldo en la cuenta. Se cobra por transacción por encima de las transacciones permitidas. Las estructuras tarifarias suelen ser complicadas. Por ejemplo, algunos bancos permiten a sus clientes un cierto número de transacciones en los cajeros automáticos propios de la institución, así como un cierto número de transacciones en los cajeros automáticos de otras instituciones, después de lo cual el recargo por transacción para el uso de cajeros automáticos de otras instituciones es más del doble que lo cobrado para el uso de cajeros automáticos del mismo banco. Algunos bancos incluso asignan el número permitido de transacciones en cajeros automáticos por mes sobre la base del saldo promedio de la cuenta en el mes anterior. Además, parece que no se notifica a los clientes del recargo que se aplicará por el uso del cajero automático antes de que se concrete la transacción. Sólo aparece en el recibo después de completada la transacción y cobrado el recargo.

**Las cooperativas no ofrecen las mismas cuentas simplificadas que los bancos, pero sí ofrecen ahorros a sus asociados sin saldo mínimo. Sin embargo, hay costos para inscribirse en la**

**cooperativa y también para mantener la membresía, lo cual probablemente disuade a potenciales micro-ahorradores.** Por lo general asociarse a una cooperativa requiere el pago de una serie de gastos administrativos, más el pago de "solidaridad" (analizado en la Sección 5), además de un depósito inicial en una cuenta de ahorros. No hay datos agregados disponibles sobre el sector pero, por ejemplo, el costo de asociarse a la Cooperativa Medalla Milagrosa, una de las cooperativas más grandes con 145.418 socios activos en 2013, es de Gs. 110.000. Mantener una cuenta en esta cooperativa cuesta Gs. 17.000 por mes (incluyendo Gs. 6.000 de solidaridad), lo cual representa 1% del salario mínimo legal.<sup>120</sup> Si una persona quisiera mantener unos pequeños ahorros en una cuenta de una cooperativa, las cuotas mensuales rápidamente reducirían los ahorros reales. En un año las cuotas mensuales sumarían hasta Gs. 204.000. Por ejemplo, en un pequeño ahorro de Gs. 500.000, esta tarifa equivaldría a un costo anual de 40,8%.

**Por otro lado, si bien la EIF determinó que sólo 8% afirmaba falta de confianza como una razón para no tener una cuenta bancaria, igualmente podría ser un problema.** Entre 1995 y 2003 Paraguay experimentó una serie de crisis financieras a raíz de la cual se liquidó casi la mitad de los bancos y dos tercios de las instituciones financieras no bancarias.<sup>121</sup> Evidencia anecdótica indica que esta experiencia puede haber dañado la confianza de la población en instituciones financieras formales.

## CUENTAS DE AHORRO SIMPLIFICADAS

**En 2013 el BCP introdujo una nueva regulación para permitir que los bancos ofrezcan cuentas básicas simplificadas.<sup>122</sup>** Los clientes pueden abrir una cuenta simplificada sólo con la cédula nacional y un formulario firmado. No se cobra cuota mensual de mantenimiento y no se impone monto mínimo para la apertura o el saldo. Se permite a los clientes por lo menos tres consultas del saldo y cuatro extracciones mensuales usando cajeros automáticos, agentes u otros mecanismos bancarios sin sucursal (por ejemplo, teléfonos móviles, Internet) sin recargo. Más allá de estas características exigidas, cada institución puede definir las tarifas a cobrar por transacciones adicionales, así como las demás especificidades del producto a ofrecer.

**Según la regulación, las personas pueden tener una cuenta básica por institución y hasta dos cuentas básicas en total.** Actualmente el BCP no monitorea las

<sup>117</sup> Publicación de tarifas en abril 2014 de 20 bancos y financieras: Interfisa, BNF, El Comercio, Itaú, Visión, Familiar, Bancop, GNB, Itapúa, Sudameris, Solar, Río, Regional, FPJ, Continental, Citibank, BNA, BBVA, Atlas, Amambay

<sup>118</sup> Gs. 1.824.055 por mes. Este valor del salario mínimo está vigente desde marzo de 2014. Este salario mínimo se aplica sólo al empleo formal. Las personas que trabajan de manera informal o los cuentapropistas pueden ganar menos que este salario mínimo.

<sup>119</sup> Cálculo basado en la Encuesta Permanente de Hogares 2013 de la DGEEC y los ingresos de los hogares per cápita del Boletín 2013 de los Resultados Principales sobre la Pobreza y Distribución del Ingreso. [http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph\\_2013/Boletin%20de%20pobreza%202013.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph_2013/Boletin%20de%20pobreza%202013.pdf)

<sup>120</sup> El salario mínimo actual es Gs. 1,8 millones o US\$ 411 por mes

<sup>121</sup> FMI, Paraguay: Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero - Actualización, julio 2011

<sup>122</sup> Resolución 25, Act 51, 2013

cuentas de ahorro por cédula individual como hace con los préstamos. Para hacer cumplir el límite del número de cuentas básicas por persona, el BCP prevé comenzar a monitorear estas cuentas simplificadas.

**Los bancos no están obligados a ofrecer cuentas simplificadas y hasta el momento sólo seis bancos han solicitado (y han sido autorizados) a ofrecer cuentas básicas: Interfisa Financiera, Visión Banco, Banco Sudameris, Banco Itaú, Financiera El Comercio y Banco Continental.** Para ser aprobados para ofrecer este producto, los bancos presentan el contrato propuesto para el cliente al BCP para asegurar que cumple con la regulación y con las normas de protección al consumidor. Hasta la fecha la mayoría de los bancos ni siquiera han comenzado a ofrecer este producto; al 2 de septiembre de 2014, el BCP informa que Interfisa y Visión Banco han abierto 8.744 cuentas bancarias simplificadas en el país.

**A pesar de trabajar en estrecha colaboración con el sector privado para diseñar las regulaciones, la adopción de las cuentas simplificadas ha sido lenta.** El gobierno no las está subsidiando y tal vez los bancos no consideran que las cuentas simplificadas sean un producto atractivo debido a la falta de recargos a su favor. En algunos países donde se introdujeron cuentas simplificadas el gobierno exigió que los bancos las ofrecieran, pero potencialmente esto puede conducir a resultados negativos o a poco uso de las cuentas si no se implementan mecanismos de incentivos apropiados (Recuadro 2.1). El BCP debe iniciar un diálogo con los bancos y las asociaciones (ASOBAN y ADEFI) específicamente para obtener retroalimentación sobre las razones del rezago en el interés en las cuentas simplificadas. Debido a que en Paraguay no se exige que los bancos ofrezcan estas cuentas, el BCP también debería realizar esfuerzos concertados para llegar a las instituciones financieras para concienciar sobre los beneficios y posibles oportunidades de negocio que representa el ofrecer estas cuentas. El gobierno también puede mejorar las condiciones del mercado apoyando iniciativas de educación financiera y concienciación dirigidas a las poblaciones objetivo.

**En los últimos dos años, Visión Banco ha ofrecido una cuenta de ahorro simplificada denominada "Ahorro Fácil" y ha abierto 70.000 de estas cuentas.**<sup>123</sup> Visión Banco ha desarrollado un modelo de negocios que aprovecha estas cuentas para ayudar a ingresar en mercados subatendidos. Para Visión Banco es rentable atender a estos mercados porque hay poca competencia y el alto volumen de clientes compensa los

bajos márgenes de ganancia que provee este producto. Ahora que se introdujo la regulación, Visión Banco se encuentra en proceso de convertir todas estas cuentas en cuentas básicas oficiales.

**La Tabla 7 compara las diferentes cuentas de ahorro ofrecidas por varios bancos.** Incluye dos ejemplos de cuentas simplificadas: Visión Banco y Sudameris Bank, disponibles a junio de 2014.

<sup>123</sup> Entrevista con Visión Banco. Visión Banco tiene 157.784 cuentas de depósito en total según los datos del BCP actualizados mayo 2014

**Tabla 7: Comparación de los productos de ahorro ofrecidos por diferentes bancos y financieras**

	Visión Banco		Sudameris Bank		Banco Continental	Banco Familiar	Banco Regional	Banco Atlas	Financiera El Comercio	Interfisa
	Cuenta de ahorro a la vista <i>(Ahorro a la vista)</i>	Cuenta de ahorro simplificada <i>(Ahorro Fácil)</i>	Cuenta de ahorro a la vista <i>(Ahorro a la vista)</i>	Cuenta de ahorro simplificada <i>(Cuenta básica)</i>	Cuenta de ahorro a la vista <i>(Ahorro a la Vista)</i>	Cuenta de ahorro a la vista <i>(Caja de Ahorro)</i>	Cuenta de ahorro a la vista <i>(Caja de Ahorro)</i>	Cuenta de ahorro a la vista <i>(Caja de Ahorro)</i>	Cuenta de ahorro a la vista <i>(Caja de Ahorro)</i>	Cuenta de ahorro a la vista <i>(Caja de Ahorro)</i>
Máximo depósitos por mes	No hay máximo	Gs. 9.950.000	No hay máximo	6 salarios mínimos	No hay máximo	No hay máximo	No hay máximo	No hay máximo	No hay máximo	No hay máximo
Depósito inicial	Gs. 500.000	No hay mínimo	Gs. 1.500.000	No hay mínimo	Gs. 1.000.000	Gs. 1.000.000	Gs. 1.500.000	Gs. 300.000	Gs. 50.000	Gs. 50.000
Saldo mínimo	Gs. 500.000	No hay mínimo	Gs. 1.500.000	No hay mínimo	Gs. 1.000.000	Gs. 1.000.000	Gs. 10.000.000	Gs. 300.000	n/a	Gs. 500.000
Tarifa por saldo bajo	Gs. 20.000	n/a	Gs. 88.000	n/a	Gs. 88.000	Gs. 22.000	Gs. 110.000	Gs. 33.000	N/A	Gs. 25.000
Cancelación de la cuenta	N/A	Gs. 10.000	N/A	N/A	N/A	N/A	Gs. 11.000	Gs. 22.000	N/A	N/A
Tarjeta de débito	Sin costo	Sin costo	Sin costo	Sin costo	Sin costo	Sin costo	Sin costo	Sin costo	Gs. 22.000	Sin costo
Re-emisión de tarjeta de débito	Gs. 21.000	Gs. 21.000	Gs. 66.000	Gs. 66.000	Gs. 33.000	Gs. 22.000 ~ 38.500	Gs. 55.000	Gs. 22.000	Gs. 22.000	Gs. 22.000
Número de extracciones en cajeros automáticos al mes	N/A	6	5 Sudameris	5 Sudameris	3 Banco Continental	N/A	N/A	N/A	6	N/A
Número de consultas de saldo y/o extracciones en cajeros automáticos por mes	N/A	2	5 Sudameris	2 Otros	3 Banco Continental	N/A	N/A	N/A	N/A	10 Interfisa - 5 otros
Número total de transacciones por mes	5 a 25 dependiendo del saldo en la cuenta durante el mes anterior	N/A	N/A	3 Sudameris y 2 con los demás	N/A	N/A	5	N/A	N/A	3
Costo por extracción de dinero adicional o consulta de saldo	Gs. 6.000	2.100 cajero automático o Visión 4.300 otros cajeros automáticos	Gs. 2500-3500 Sudameris 3.300-4.400 Otros	Gs. 2.200 cajero automático Visión Gs. 2.200 otros cajeros automáticos	US\$ 0,22 Continental US\$ 0,33 ~ 0,66 otros	Gs. 2.750	Gs. 3.300	Gs. 1.650 ~ 4.400 Atlas Gs. 2.200 ~ 5.500 Otros	Gs. 4.400	Gs. 4.500 ~ 5.000

Fuente: Provisto por el BCP, junio 2014

### **Recuadro 2.1 Experiencias internacionales con cuentas de ahorro simplificadas**

Las cuentas de ahorro simplificadas pueden ejercer un impacto significativo en la inclusión financiera. Los requisitos y procedimientos de documentación para abrir una cuenta bancaria suelen excluir a segmentos importantes de la población del ahorro de su dinero a través de medios formales. No es infrecuente que en muchos países las personas, en particular las poblaciones de bajos ingresos y rurales, no cuentan con toda la documentación necesaria para abrir una cuenta, o incluso que no puedan llegar a una sucursal en persona para presentar la solicitud.

Los requisitos anti-lavado de dinero (ALD) están diseñados para proteger contra el riesgo de la actividad económica delictiva. Por lo que los entes reguladores enfrentan el reto de diseñar regulaciones para la apertura de cuentas que garanticen suficientes trámites de Conozca a su Cliente (KYC) y a la par no excluyan innecesariamente a clientes calificados del sistema financiero formal.

Las cuentas simplificadas son cuentas de ahorro de bajo valor, de bajo riesgo que dan cabida a trámites simplificados de apertura de cuentas. Generalmente se pueden abrir con trámites mínimos y suelen requerir solamente la cédula nacional. Las cuentas suelen tener tope para el número y valor de las transacciones realizadas por mes y para el saldo de la cuenta. Suele ser posible abrir cuentas simplificadas con agentes o a través de un teléfono móvil en lugar de exigir que un cliente potencial se presente físicamente en una sucursal bancaria.

Las cuentas simplificadas han aumentado la población bancarizada considerablemente en varios países; sin embargo, para que el modelo sea sostenible el desafío radica en encontrar la manera de asegurar que el producto sea económicamente viable para los bancos, pero que siga siendo apropiado y asequible para la población de bajos ingresos.

Las cuentas simplificadas se lanzaron en Sudáfrica en el año 2004 como parte de una Carta Nacional del Sector Financiero. Los cuatro bancos más importantes del país y el Banco del Servicio Postal diseñaron conjuntamente las características y comercializaron el nuevo producto denominado la cuenta Mzansi. De 2004 a 2008 se abrieron seis millones de cuentas Mzansi y el porcentaje de sudafricanos bancarizados aumentó de 46% a 63%. Sin embargo, al crear lo que era básicamente un producto común, los bancos no pudieron competir con las características del producto, con su precio y su branding, lo cual impidió que con el tiempo estos bancos ajustaran y mejoraran el producto como hubieran hecho normalmente. Como resultado, para agosto de 2008 aproximadamente 30% de las cuentas Mzansi estaban inactivas o cerradas y debido al alto costo operativo y las bajas tasas cobradas, este producto tampoco fue especialmente atractivo para los bancos. Después de 2008, al concluir la primera fase de la Carta del Sector Financiero, los bancos ya no estaban obligados a ofrecer la cuenta Mzansi. Los bancos detuvieron la promoción de las cuentas Mzansi y después de 2008, el nivel de inclusión financiera comenzó a estancarse en torno a 63%.<sup>124</sup>

Del mismo modo, en 2007 se introdujeron regulaciones de cuentas simplificadas en Colombia, lo cual exigió que los bancos permitieran dos transacciones y una consulta de saldo por mes. La adopción de este producto por los bancos fue lenta debido a su alto costo operativo y los bajos ingresos que generaban estas cuentas. Los bancos comenzaron a ofrecer estas cuentas activamente recién después de que se modificara la regulación en 2010 permitiendo que los bancos cobraran por las transacciones. A fines de 2011 había 2.787.250 cuentas simplificadas (pero 27% estaban inactivas).<sup>125</sup>

A fin de facilitar la adopción de las cuentas simplificadas es necesario que los entes reguladores den suficiente flexibilidad a los bancos y otros proveedores de servicios para diseñar un producto que se ajuste a su modelo de negocios, a la par que retiene las características básicas de estas cuentas que den lugar a una mayor inclusión financiera.

<sup>124</sup> AFI, *The Use of Financial Data Country Case: South Africa. The Mzansi Story and Beyond*, enero 2014 y el blog CGAP: *Beyond the Mzansi Account in South Africa – Targeting Usage*, 19 de octubre, 2012

<sup>125</sup> Nota técnica legal y Banca de las Oportunidades, Reporte de Inclusión Financiera 2012

## AHORRO INFORMAL

**Según la EIF el 25% de la población adulta reportó ahorrar de otras maneras aparte de cuentas formales, si bien la evidencia anecdótica indica que la tasa de ahorros informales puede ser mucho mayor debido a la naturaleza subjetiva del concepto de ahorro.** La EIF constató que el mecanismo de ahorro informal más comúnmente mencionado es el ahorro en efectivo en la casa (o incluso enterrado cerca de la casa). Sin embargo, aparte de dinero en efectivo, las personas en zonas rurales regularmente compran y venden ganado, tales como cerdos, vacas y pollos como forma de ahorro (e inversión) en especie.<sup>126</sup> El ganado es una alternativa productiva (si bien riesgosa) de guardar efectivo porque, por ejemplo, los pollos y cerdos pueden reproducirse y ser vendidos, las vacas producen leche y los pollos producen huevos. Otra manera informal de ahorro es comprando joyas u otros bienes que pueden ser revendidos posteriormente.

**Estos mecanismos de ahorro informal presentan ciertos riesgos.** El efectivo y los objetos de valor pueden ser robados o perdidos a causa de incendio o inundación. El efectivo escondido en la casa tampoco es un mecanismo ideal porque requiere disciplina adicional del ahorrista, así como de los otros miembros de la familia, para no utilizar el dinero. Los animales, cuando las personas necesitan el dinero, suelen venderse por una fracción de su valor de mercado justo. El mantenimiento de los animales también puede ser costoso e, incluso con el cuidado adecuado, los animales suelen ser susceptibles a enfermedades mortales. Durante la visita de campo, los hogares entrevistados compartieron sus experiencias de usar ganado como mecanismo de ahorro solamente para perder la totalidad de este ahorro cuando una enfermedad azotó la zona el año pasado.

**El alto nivel de ahorro informal se debe principalmente a la falta de acceso al sistema bancario y a las cooperativas por la mayor parte de la población.** A pesar de la introducción de cuentas simplificadas, el comprobante de ingresos y/o el comprobante de empleo son documentos exigidos por la mayoría de los bancos y las cooperativas para abrir una cuenta de ahorro, lo cual constituye un gran disuasivo para el ahorro formal. También está la cuestión de la accesibilidad física a bancos y cooperativas, tal como analiza este informe. Si una persona tiene que invertir

<sup>126</sup> Se suele considerar al ganado como inversión en lugar de ahorros, pero en la práctica se suele describir producto de ahorro. Durante la misión, las personas describían cómo iban a comprar un animal cuando tuvieran más ingresos que gastos y cómo lo venderían para ayudar a cubrir sus gastos cuando su ingreso no alcanzara o en caso de crisis económica.

cantidades desproporcionadas de dinero y tiempo para realizar un depósito y luego retirar el dinero, lo más probable es que opte por métodos más informales de ahorro más cerca de su casa a pesar de los inconvenientes. La evidencia anecdótica también sugiere que, con el paso del tiempo, los pobres tienen una percepción de que el sistema financiero formal simplemente no es para ellos. Estas cuestiones podrían ser mejoradas con el uso de agentes, promoción de las cuentas simplificadas y fortalecimiento de la cultura financiera de los subatendidos.

**Las denominadas ruedas o una variación de las mismas son comunes en muchos países, especialmente en zonas que no cuentan con suficiente cobertura bancaria.** En Paraguay, estos grupos de ahorro informal se denominan "ruedas". Si bien existen, por lo general no son muy comunes incluso en los entornos rurales donde se supondría que la demanda por mecanismos de ahorro alternativos sería alta. De hecho, la evidencia anecdótica sugiere que las ruedas son más comunes entre compañeros de trabajo en lugares de trabajo urbanos.

## MERCADO DE VALORES

**El mercado de valores se ha expandido de forma continua en los últimos años.** En 2010 la capitalización de mercado fue de sólo 0,2% del PIB,<sup>127</sup> y en 2012 la capitalización bursátil fue de hasta 3,77% del PIB.<sup>128</sup> El volumen de comercio en 2013 fue Gs. 586.810 millones, en comparación con Gs. 290.120 millones en 2006.

**El mercado secundario está creciendo como porcentaje del mercado total, pero todavía sigue siendo bajo.** En 2013, las operaciones del mercado secundario constituyeron el 23% de las operaciones totales de ese año. Esto representa un aumento de sólo 5% respecto de 2006.<sup>129</sup>

**El mercado está compuesto predominantemente de bonos y la participación del sector público sigue siendo baja.** El instrumento de inversión más común son los bonos, con un 59% del volumen de operaciones en el año 2013. Los bonos subordinados constituyen el 26% de las transacciones, los títulos de deuda el 7%, las acciones el 6% y los pagarés a corto plazo el 2%. El sector público representó sólo el 9% de las operaciones realizadas en 2013 (Figura 13).

<sup>127</sup> Base de datos del Banco Mundial

<sup>128</sup> Datos provistos por la Bolsa de Valores & Productos de Asunción S.A., 2014

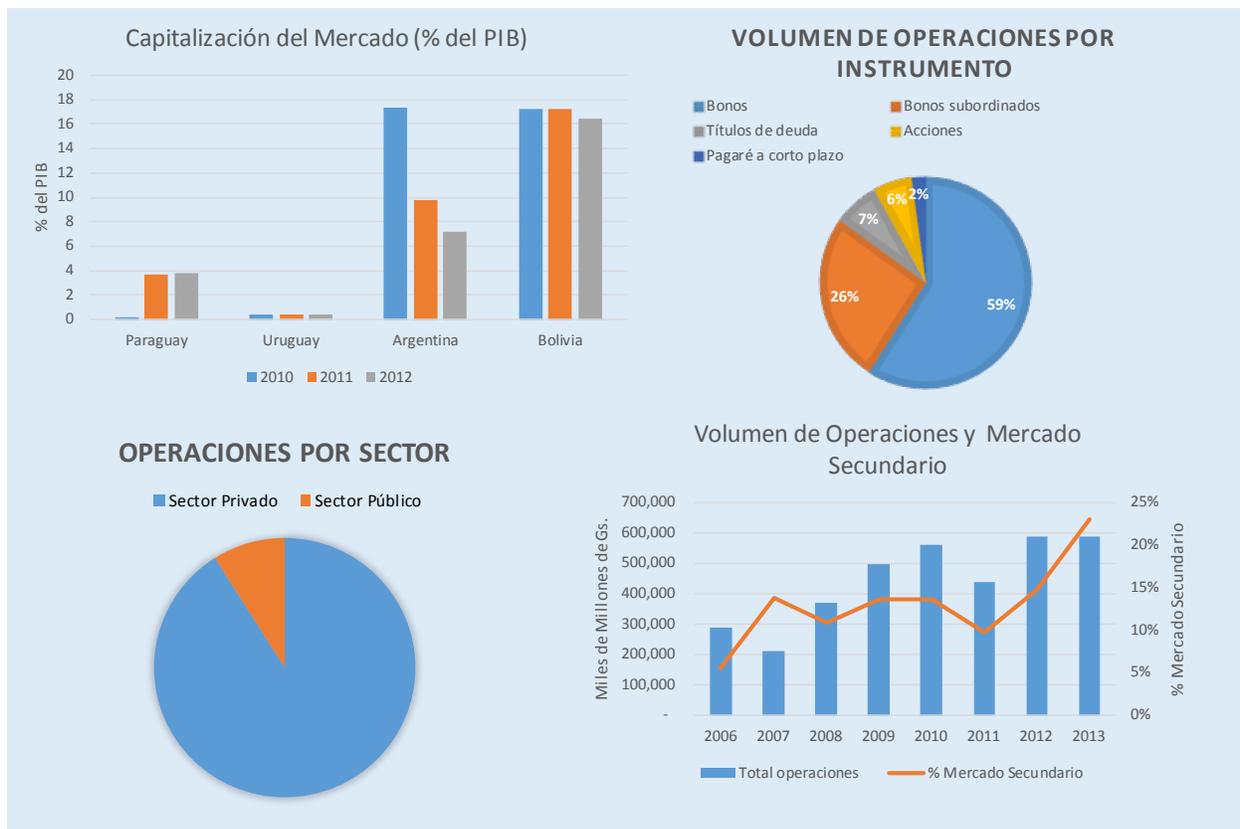
<sup>129</sup> Datos provistos por la Bolsa de Valores & Productos de Asunción S.A., 2014

Si bien en general el mercado de valores está creciendo, pocos paraguayos realmente invierten o se benefician del mercado de valores. Si bien no existen datos disponibles sobre cuántas personas invierten en el mercado de valores, la evidencia anecdótica sugiere que los que participan en este mercado sólo son personas con una sólida cultura financiera y que ya utilizan una serie de servicios y productos financieros.

Generalmente los productos del mercado de capitales están fuera del alcance de la mayoría de los

paraguayos sub-bancarizados y no bancarizados. No obstante, la expansión del mercado puede ejercer un impacto positivo en la inclusión financiera. El mercado puede dar cabida a más opciones para la financiación a largo plazo para las empresas y también puede proveer a las personas con vehículos alternativos para el ahorro y la inversión. Una clave para desbloquear este potencial es fortalecer la cultura financiera y trabajar con las instituciones financieras y gubernamentales para que se involucren más activamente en el mercado.

FIGURA 13: Mercado de Valores de Paraguay



Fuente: Datos provistos por la Bolsa de Valores y Productos de Asunción S.A., 2014.

## CONCLUSIÓN

---

**El principal desafío de los ahorros es que la mayor parte de la población no cuenta con opciones apropiadas o adecuadas para ahorrar su dinero en instituciones formales.** Las cuentas simplificadas serán fundamentales para aumentar la inclusión financiera. La adopción de las cuentas simplificadas ha sido lenta. El BCP debe entablar un diálogo con los bancos y las asociaciones (ASOBAN y ADEFI) sobre las cuentas simplificadas para entender las razones detrás de la lenta adopción de este producto. El BCP también puede desempeñar un papel importante llegando a estas instituciones financieras para concienciar sobre los beneficios y posibles oportunidades de negocio que ofrecen estas cuentas.

**Las cuentas de ahorro a la vista también deben ser analizadas para encontrar la forma en que los bancos puedan aumentar su accesibilidad.** También hay que reconsiderar los requisitos ALD/CFT para permitir que las instituciones financieras no exijan comprobante de empleo y/o ingresos para abrir una cuenta de ahorro a la vista, lo cual reduciría significativamente las barreras al ahorro. El saldo mínimo requerido por la mayoría de los bancos también es

prohibitivamente alto. Además, el gobierno debería seguir apoyando los esfuerzos, tales como las campañas anuales de cedulación llevadas a cabo por la Policía Nacional y tal vez empezar a financiar otras iniciativas para garantizar que todos los ciudadanos elegibles de Paraguay cuenten con su cédula.

**Hay evidencia de que los pobres y subatendidos están interesados en ahorrar.** Las instituciones financieras deben ser estimuladas y asistidas en la innovación de nuevos productos de ahorro para los pobres, tales como productos de ahorro programado dirigidos a este segmento de la población.

**El BCP debería recopilar y mantener una base de datos de depositantes individuales (no sólo de los titulares de cuentas simplificadas) para monitorear el ahorro global más de cerca.**

**También es necesario apoyar el mercado de valores para aumentar la inclusión financiera de manera sostenible.** Se debería permitir y estimular a los fondos de jubilación y las compañías de seguros a que inviertan en valores. Los bancos también deberían ofrecer nuevos productos de inversión a sus clientes.



**El acceso a productos de crédito asequibles y apropiados es fundamental para la inclusión financiera y un impulsor del crecimiento económico del país.** El acceso al crédito ayuda a las personas a racionalizar su consumo y mejorar su calidad de vida a largo plazo mediante inversiones, como en educación y vivienda. Para las MIPYMES, el crédito es vital para crear y expandir un negocio.

**El crédito en el sector bancario de Paraguay ha crecido a lo largo de los años de 12% del PIB<sup>130</sup> en 2004 a 39% del PIB en 2014.**<sup>131</sup> También ha aumentado el número de prestatarios por 1.000 adultos (15 años y mayores) de 85 en 2004<sup>132</sup> a 202 en 2013.<sup>133</sup>

**Las financieras cobran intereses más altos sobre los préstamos que los bancos.** El tipo de interés promedio para préstamos bancarios es 19% y de las financieras es 34%. En general, la diferencia puede atribuirse al perfil diferente de la clientela. El mercado de las financieras

tiende a fluctuar entre la población de bajos ingresos y clientes de alto riesgo, por lo tanto tienen que cobrar intereses más altos. Los préstamos al consumo y tarjetas de crédito son los tipos más caros de crédito tanto en bancos como en financieras. Los préstamos para la vivienda y préstamos para desarrollo que proveen los bancos devengan el tipo de interés promedio más bajo de 13%, mientras que los préstamos de consumo son los más caros con tipos de interés de 27%. En las financieras los préstamos para desarrollo devengan el tipo de interés más bajo de 18%, mientras que el tipo de interés para préstamos para la vivienda es 25% y los préstamos de consumo devengan interés de 28%. Los bancos cobran 41% sobre el sobregiro de cuentas corrientes (las financieras no pueden ofrecer cuentas corrientes). Los bancos cobran un promedio de 50% en tarjetas de crédito, mientras que las financieras ofrecen un tipo de interés promedio de 41% (Tabla 8).

**El sector bancario (incluyendo bancos y financieras) constituye 84% del mercado de crédito formal por valor y las cooperativas constituyen el otro 16%.** Tal como detalla la Sección 1, los bancos y las financieras están estructurados de manera similar, pero las financieras tienden a atender a personas y empresas de nivel de ingresos más bajo que los bancos. Los bancos,

<sup>130</sup> FAS del FMI  
<sup>131</sup> Datos provistos por BCP, junio 2014  
<sup>132</sup> FAS del FMI  
<sup>133</sup> Datos provistos por BCP, junio 2014

sin incluir las financieras, son los mayores proveedores de crédito por volumen del país y la mayor parte de su crédito se asigna al sector agrícola (35%).<sup>134</sup> Para las cooperativas y las financieras, la mayor parte del crédito por volumen se asigna a crédito al consumo y otros préstamos personales, 58% y 32%, respectivamente (Figura 14).

**Tabla 8: Tasas de interés (promedio ponderado)**

Tipo de préstamo	Bancos	Financieras
<i>Préstamos comerciales</i>	18%	25%
<i>Préstamos para desarrollo</i> <sup>135</sup>	13%	18%
<i>Préstamos para el consumo</i>	27%	28%
<i>Préstamos para la vivienda</i>	13%	25%
<i>Otros</i>	12%	N/A
<b>Promedio ponderado de préstamos</b>	19%	34%
<i>Sobregiro</i>	41%	N/A
<i>Tarjeta de crédito</i>	50%	41%
<b>Promedio ponderado del sobregiro y tarjetas de crédito</b>	<b>23%</b>	<b>41%</b>
<i>Préstamos de cooperativas</i> <sup>136</sup>	<b>24,3%</b>	

Fuente: Datos provistos por el BCP Febrero 2014 y el INCOOP

<sup>134</sup> En realidad esta financiación agrícola de los bancos parece atender a todos los niveles de empresas desde pequeñas fincas familiares a grandes empresas. Según el Censo Agropecuario 2008, 15% de las pequeñas fincas familiares con crédito se financia a través de bancos y 14% de las explotaciones agrícolas medianas y grandes empresa se financia a través de bancos (pero, por supuesto, sólo el 16% de las fincas familiares obtienen crédito en comparación con 37% de las explotaciones medianas y grandes).

<sup>135</sup> El BCP define préstamos para desarrollo como préstamos para personas y empresas que no son de gran tamaño focalizados en los sectores agropecuario e industrial.

<sup>136</sup> Fuente: INCOOP. Promedio ponderado del Tipo de interés **efectivo** para cooperativas Tipo A en junio de 2013.

**FIGURA 14: Mercado crediticio**



Fuente: Arriba: FAS del FMI; Abajo a la izquierda: Censo Nacional de Cooperativas de 2012 de CONPACOO; Centro y derecha de la parte inferior: BCP Febrero 2014. Nótese que las categorías en virtud de las cuales reportan los bancos/ financieras y cooperativas son distintos.

**Otros sectores que reciben crédito bancario son:** Comercio (mayorista y minorista) con 22% de la cartera de préstamos de los bancos, crédito al consumo (familias) representa 16%, y los sectores industriales y de servicios representan 10% cada uno. Por otro lado, las financieras proveen 23% de su cartera al comercio, 20% a la agricultura, y 11% a servicios. Las cooperativas asignan 43% de su cartera a préstamos personales, 15% a préstamos de consumo, 13% a la agricultura y 6% a la vivienda (Figura 14).

**El mercado de crédito se caracteriza por liquidez pero insuficiente información.** A partir de abril de 2014, 58,82% de los activos bancarios eran préstamos bancarios<sup>137</sup> y el resto eran principalmente recursos líquidos mantenidos en cuentas del Banco Central. Debido a que la información crediticia actual en el mercado no es robusta y debido a que los bancos tienen la liquidez para préstamos, los bancos y otras entidades

prestamistas buscan atraer a los clientes con comprobante de empleo asalariado. Por un lado, para personas y empresas que no tienen comprobante de ingresos documentado, ya sea como empleado o como propietario de un negocio, es difícil obtener préstamos. Por otro lado, para clientes que califican la aprobación del crédito es relativamente fácil y no es infrecuente que obtengan préstamos múltiples, o incluso préstamos para pagar otros préstamos.

**Actualmente el país no cuenta con un registro de garantías.**<sup>138</sup> Un registro de garantías podría aumentar el acceso a financiación por parte de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), agronegocios y otros sectores productivos. Actualmente la IFC se encuentra en las fases iniciales de atraer a las instituciones públicas y privadas pertinentes para iniciar una evaluación financiera, jurídica e institucional del sistema

<sup>137</sup> Cálculo del BCP provisto 20 de junio 2014

<sup>138</sup> Fuente: Banco Mundial, *Doing Business* 2014: Paraguay

actual de transacciones garantizadas y del registro de garantías.

**En respuesta a la falta de garantías por los prestatarios, algunas instituciones empiezan a estudiar metodologías alternativas, tales como el leasing y el factoraje.** Actualmente el Banco Itaú es el único banco que tiene un producto de factoraje establecido, pero este servicio es exclusivamente para grandes empresas.<sup>139</sup> El Fondo Ganadero también ha expresado interés en leasing y factoraje, y está explorando estas opciones. Actualmente el CAH está poniendo a prueba un producto piloto de factoraje. Parece haber demanda por ambas instituciones financieras, así como por empresas para estos instrumentos alternativos, pero se requiere más investigación de mercado y desarrollo del negocio.

## CRÉDITOS AL CONSUMO Y OTROS

**El crédito al consumo ha crecido en los últimos años.** Hubo un aumento del 24,5% en créditos al consumo otorgado por bancos en el 2013.<sup>140</sup> La EIF determinó que 34% de la población adulta tomó dinero prestado en los últimos 12 meses, 7% sólo de fuentes informales y 20% sólo de una institución formal<sup>141</sup>.

**El tipo de interés anual promedio de los préstamos de consumo es 27%, para la vivienda el promedio es del 13%, y para las tarjetas de crédito el promedio es 50%.**<sup>142</sup>

**La mayoría de las instituciones financieras más formales ofrecen crédito al consumo y personal, y no es infrecuente que personas que operan con crédito lleven múltiples deudas a la vez.** Según la EIF, 34% de los adultos reportan haber tomado un préstamo en los últimos 12 meses, de los cuales 4% reportó haber solicitado un préstamo de más de una fuente. Esto no incluye tarjetas de crédito.

**Los bancos y las financieras mantienen 973.766 cuentas de tarjetas de crédito.**<sup>143</sup> Por lo tanto el ratio tarjetas de crédito / población adulta es 20,36%. Por otro lado, la EIF demostró que sólo 8% de los adultos reporta tener una tarjeta de crédito, y 40% de los titulares de la tarjeta de crédito tiene más de una tarjeta de crédito, lo cual sitúa la penetración de tarjetas de crédito de Paraguay por debajo del promedio en ALC. Este bajo

nivel de penetración probablemente se deba al bajo nivel de acceso al sistema bancario en general. La mayor parte de la población no tiene relación alguna con una institución financiera, por lo que las oportunidades de conocer acerca de tarjetas de crédito son escasas. Por ende, estos datos sugieren que ese 40% de tarjetahabientes (es decir 3,2% de la población adulta) que tiene más de una tarjeta en realidad tiene muchas tarjetas cada uno, tal vez tres o más cada uno.

**Tabla 9: Crédito al consumo formal**

Instituciones Financieras	Crédito al consumo pendiente
Bancos	Gs. 8.210.930 millones
Financieras	Gs. 1.078.236 millones
Cooperativas	Gs. 1.754.238 millones
<b>Total</b>	<b>Gs. 11.043.405 millones</b>

Fuente: BCP 2014, Préstamos totales de cooperativas provistos por el INCOOP 2013; Designación de préstamos al consumo (15%) provisto por el Censo Nacional de Cooperativas de 2012 de CONPACOP.

**La mayoría de las entidades prestamistas formales y semiformales piden la cédula, factura de servicios públicos, comprobante de ingresos y una referencia personal (esto se utiliza como medio alternativo para localizar al prestatario).** La documentación fundamental que gran parte de la población no puede proveer es el comprobante de ingresos (72% de la población en edad de trabajar no tienen empleo asalariado<sup>144</sup>). La evidencia anecdótica indica que, debido a que las entidades prestamistas los buscan como clientes calificados (y debido a que no hay información detallada sobre los préstamos vigentes de una persona), no es infrecuente que empleados asalariados de ingresos medios a bajos, tales como docentes u oficinistas, terminen sobreendeudados. La falta de educación y/o capacidad financiera apropiada también contribuye a este problema de manera significativa.

<sup>139</sup> [www.ita.com.py/Paginas/paraempresas\\_pagoselectronicos\\_factoring](http://www.ita.com.py/Paginas/paraempresas_pagoselectronicos_factoring)

<sup>140</sup> Datos provistos por el BCP

<sup>141</sup> Se reportó además una superposición (formal e informal) de 2% y 5% de los adultos mencionó haber prestado pero sin especificar la fuente.

<sup>142</sup> Datos provistos por el BCP, febrero 2014

<sup>143</sup> Datos provistos por el BCP, junio 2014

<sup>144</sup> Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2012. Cálculos del autor basados en que 9,2% y 35,8% de la población con empleo (3.246.904) son empleados públicos y privados, respectivamente. Hay 5.309.235 habitantes en edad de trabajar.

## El crédito al consumo pendiente total de las instituciones formales es Gs. 11.043.405 millones<sup>145</sup>

(Tabla 9). Si bien no hay datos sobre el monto de la deuda de consumo de los paraguayos a nivel individual,<sup>146</sup> un indicador representativo interesante es considerar el ratio deuda de consumo / número total de empleados asalariados, que es Gs. 7,4 millones.<sup>147</sup> Esto aporta una estimación del crédito al consumo promedio de los empleados asalariados.

## Lo más llamativo es que, por lo general, 72% de la población en edad de trabajar del país sin empleo asalariado no puede acceder a créditos al consumo.

Tal como detallado en la Sección 2, también hay segmentos de la población que tendrían dificultades para presentar una cédula o facturas de servicios públicos. Los que no suelen calificar para un préstamo suelen tener una mayor oportunidad de calificar en una cooperativa, especialmente si cuentan con una relación de larga data con la cooperativa, es decir, que han pagado sus cuotas de afiliación sistemáticamente y mantenido una cuenta de ahorros en la cooperativa. Para los muchos que no reúnen los requisitos para un préstamo, simplemente no es posible obtener un préstamo de una institución financiera formal.

## La AFD financia la mayoría de los préstamos para la vivienda; es un banco público de segundo piso enfocado en préstamos a largo plazo.

De junio 2006 hasta abril 2014, la AFD destinó US\$ 703,7 millones para préstamos en el mercado formal. La AFD ofrece varios productos de préstamo y opera con 13 bancos, 9 financieras y 19 cooperativas. La financiación de los diferentes tipos de préstamo se determina de conformidad con la demanda de las instituciones financieras. La demanda ha sido consistentemente alta para préstamos para la vivienda. En 2014 la AFD aprobó 33,08% de su cartera a su producto hipotecario, Mi Casa, y 4,38% a su producto hipotecario Mi Primera Casa para compradores de vivienda por primera vez. El tipo de interés para instituciones financieras correspondiente a Mi Casa es de 7,25% a 8,25%, y para Mi Primera Casa es de 5,5% a 6,5%.

## MICROFINANZAS

### Hay un total de 1.148.141 MIPYMES en Paraguay.<sup>148</sup>

De éstas, la gran mayoría (1.117.735) son microempresas (Tabla 10). El treinta y cinco por ciento de la fuerza laboral nacional son trabajadores autónomos - 24% en las zonas urbanas y 51% en las zonas rurales.<sup>149</sup>

### El grupo de empresas que puede clasificarse como MIPYME es muy diverso.

Su nivel de capacidad, sus recursos y necesidades varían enormemente, tanto entre micro y medianas empresas como entre empresas rurales y urbanas. En cuestión de acceso al crédito, las micro y medianas empresas y las empresas rurales son las menos atendidas por los proveedores de servicios financieros formales. Las empresas rurales están principalmente en el sector agrícola; las microempresas rurales tienden a ser fincas familiares. Tanto las microempresas rurales como las urbanas tienden a ser informales y solicitan préstamos de tamaño relativamente pequeño, lo que hace que estas empresas sean poco atractivas o difíciles para que las instituciones financieras operen con ellas. Treinta y dos por ciento de los préstamos solicitados por microempresas eran por valor de Gs. 2 millones o menos<sup>150</sup> (Figura 15). Esto es equivalente a préstamos de consumo o personales, pero con mayor riesgo para la entidad prestamista debido a la naturaleza inestable de las microempresas en comparación con el empleo asalariado.

<sup>145</sup> Fuente: BCP 2014, Préstamos totales de cooperativas provistos por INCOOP 2013; designación de préstamos al consumo (15%) provisto por el Censo Nacional Cooperativo 2012 de CONPACCOOP.

<sup>146</sup> El sistema de informes crediticios de la central de riesgo del BCP tiene la deuda total por cliente bancario, pero no diferencia los diferentes tipos de préstamos. No hay datos disponibles sobre préstamos a asociados de las cooperativas, si bien INCOOP está desarrollando su propia central de riesgo

<sup>147</sup> Estimación de 1.486.586 asalariados basado en empleados del sector público y privado, EPH 2011, DGEEC

<sup>148</sup> Red de Microfinanzas Paraguay, Actualización del Estudio "Oferta y Demanda de Microfinanzas con Alcance Rural en el Paraguay." Mayo 2013

<sup>149</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2012

<sup>150</sup> Fuente: UNDP, Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la Oferta y la Demanda, 2010

**Tabla 10: Número de micro, pequeñas y medianas empresas por industria**

	Micro	Pequeña	Mediana	TOTAL
Empresas Comerciales, Industriales y de Servicios	936.848	3.658	2.607	943.113
Empresas Agropecuarias	180.887	18.292	5.849	205.028
<b>TOTAL</b>	<b>1.117.735</b>	<b>21.950</b>	<b>8.456</b>	<b>1.148.141</b>

Fuente: Red de Microfinanzas Paraguay, Actualización del Estudio "Oferta y Demanda de Microfinanzas con Alcance Rural en el Paraguay". Mayo de 2013

**El acceso al crédito es fundamental para estas empresas.** Según la Resolución No. 1, Acta No. 60 del 28 de septiembre de 2007 microcrédito son préstamos a personas físicas o jurídicas asignados a la financiación de producción, comercialización o servicios a pequeña escala, y que no exceden 25 salarios mínimos mensuales. Actualmente el BCP está analizando y revisando la definición de microcrédito, pero aún no existe una ley específica para el microcrédito en Paraguay, lo cual según algunas instituciones financieras hace difícil ofrecer microcréditos.

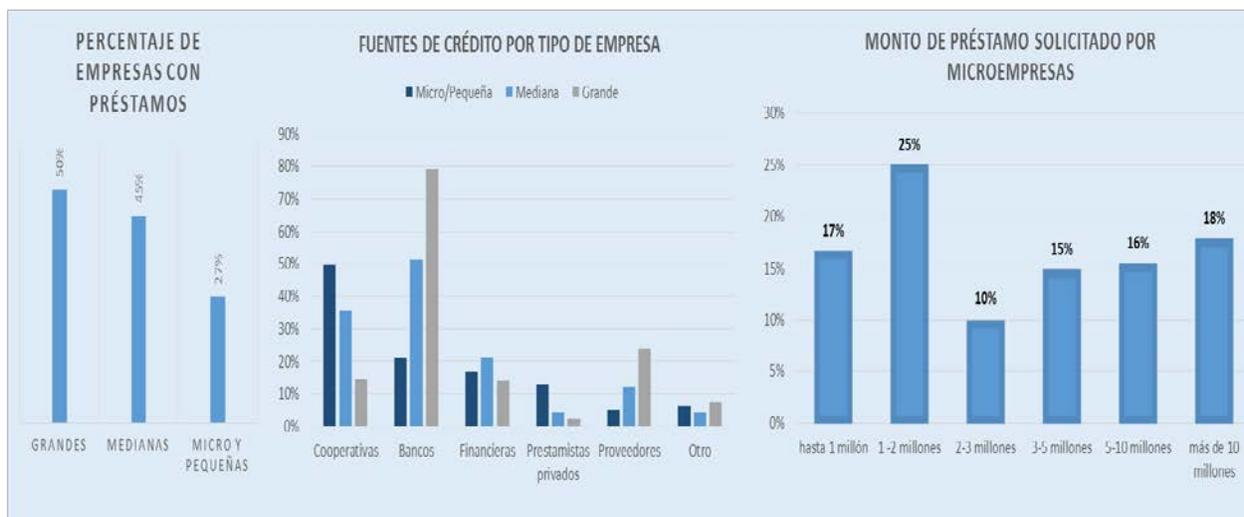
**Paraguay, a diferencia de muchos otros países, no cuenta con una clasificación de instituciones microfinancieras.** Sólo hay bancos, financieras y cooperativas que ofrecen productos microfinancieros. También hay instituciones semiformales que ofrecen microcrédito como las casas de crédito, que ofrecen todo tipo de crédito, algunos para MIPYMES y otros para consumo o personal, y las dos instituciones microfinancieras/ONGs sin fines de lucro que ofrecen microfinanciación.

**De los 27 bancos y financieras sobre los cuales hubo datos, 14 (52%) ofrecen préstamos específicos para PYMES.**<sup>151</sup> Para bancos con productos específicos para microempresas, los términos, es decir, montos, tipos de interés y condiciones de pago, suelen ser similares a la cartera de crédito al consumo de la entidad prestamista.

<sup>151</sup> Bancos incluyen préstamos para microempresas en esta categoría general. Fuente: cuestionario a bancos sobre préstamos a PYMES del Banco Mundial (2014) e informe de tarifas, febrero 2014

El préstamo mínimo promedio para PYMES es Gs. 1 millón y el préstamo máximo promedio es Gs. 150 millones. El tipo de interés mínimo promedio es 18% y el tipo de interés máximo promedio es 35%. El plazo mínimo promedio es 3 meses y plazo máximo promedio es 36 meses, lo cual podría no ser tiempo suficiente para que algunas PYMES inviertan sustancialmente en sus negocios.

**FIGURA 15: Microcrédito**



Fuente: Izquierda y Centro: DGEEC, Censo Económico Nacional, 2011. Derecha: PNUD, Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la Oferta y la Demanda, 2010

**Algunas instituciones financieras han diseñado productos microfinancieros adaptados a las necesidades de las industrias o poblaciones específicas.** Instituciones financieras, tales como el CAH y Financiera El Comercio, así como algunas de las ONG prestamistas ofrecen programas de préstamos grupales (denominada banca comunal) con personas (especialmente mujeres) que desean participar en una actividad económica pero que no cuentan con la garantía para sacar un préstamo. En este modelo los participantes forman grupos dentro de los cuales cada persona del grupo es responsable de que cada persona del grupo cumpla con los pagos de su préstamo. Otro ejemplo de productos de préstamo ajustados a las necesidades son las instituciones que atienden a productores agrícolas y han diseñado los términos de sus préstamos de conformidad con el ciclo productivo de cultivos específicos. Otro ejemplo de adaptación a las necesidades del mercado se constata claramente en el modelo de negocio de la Cooperativa Mercado 4 que trabaja específicamente con los vendedores del mercado. La Cooperativa Mercado 4 ha diseñado productos de préstamos diarios, desembolsando y cobrando los préstamos en persona en el local de los propietarios. Unas pocas instituciones financieras ofrecen financiación a largo plazo (hasta cinco años) para microempresas con fondos provenientes de la AFD. La financiación a largo plazo es importante porque facilita la transformación de las microempresas en pequeñas o medianas empresas; sin embargo, aparte de los préstamos financiados por la AFD, el plazo más largo que ofrecen los bancos para microfinanciación es de tres años.

**Los requisitos de los bancos para préstamos a PYMES suelen incluir: RUC, factura de servicios**

**públicos, cédula nacional, comprobante de pago de impuestos, y comprobante de por lo menos 1-3 años de existencia.** Las PYMES formales con entre 5 y 99 empleados están bien atendidas en Paraguay con 58,5% de este tipo de empresa con préstamos pendientes en comparación con la región de ALC con el 45,7%.<sup>152</sup> Sin embargo, sólo 23% de las microempresas son formales, es decir, tienen su RUC.<sup>153</sup> Es posible prestar a empresas sin la documentación requerida, pero probablemente se traduzca en términos menos atractivos y en tipos de interés más altos. Al igual que con el crédito al consumo, a veces las cooperativas son más indulgentes que los bancos para prestar a microempresas informales cuando el propietario del negocio tiene una relación con la cooperativa o si el negocio forma parte de la clientela objetivo de la cooperativa. Otra forma en que las empresas informales acceden a crédito de bancos y cooperativas es cuando estas entidades prestamistas están dispuestas a contratar a investigadores para que investiguen la empresa de forma independiente y verifiquen la información facilitada por el solicitante. Esto afecta el costo de los préstamos concedidos a estas micro y pequeñas empresas informales. El hecho de que las micro y pequeñas empresas no suelen contar con la documentación requerida, junto con el hecho de que la mayoría de estas empresas recibe préstamos de cooperativas en comparación con empresas medianas y grandes que toman préstamos principalmente de bancos (Figura 15), sugiere que las micro y pequeñas empresas

<sup>152</sup> Fuente: Banco Mundial, Encuestas de Empresas (<http://www.enterprisesurveys.org>)

<sup>153</sup> PNUD, Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la Oferta y la Demanda. Noviembre 2010.

están subatendidas. Parece menos probable que las microempresas accedan a créditos de bancos y financieras.

**Para los bancos, la informalidad y las prácticas informales de las MIPYMES, junto con la falta de información crediticia y la falta de una ley de microcrédito, constituyen un desafío.** De los 16 bancos que respondieron a una encuesta sobre préstamos a MIPYMES realizada por el Banco Mundial,<sup>154</sup> 12 ofrecen productos al sector MIPYMES. De estos 12, once (92%) coincidieron en que las prácticas informales de las MIPYMES son una importante limitante a los préstamos para este sector. Diez (83%) coincidieron en que los estados financieros y la documentación constituyen un problema y nueve (75%) coincidieron en que sus insuficientes habilidades contables son una limitación. Siete (58%) convinieron en que la deficiente información crediticia es una limitación, y seis (50%) convinieron en que la limitante es el marco regulatorio. Una institución financiera explicó que la falta de regulación dirigida específicamente al crédito para las MIPYMES genera competencia desleal. La gran mayoría de las instituciones financieras que prestan a MIPYMES indican que aplican algún tipo de metodología de flujo de caja.

**Según el Censo Económico Nacional de 2011, sólo 27% de las pequeñas y microempresas del país obtiene crédito (Figura 15).** Al analizar solamente a las microempresas rurales o fincas familiares,<sup>155</sup> este porcentaje cae a sólo 15,9%<sup>156</sup> (datos de 2008. No se dispone de datos más recientes; sin embargo, es probable que el nivel actual sea más alto) (Figura 17). Es difícil determinar qué porcentaje de empresas sin préstamos en realidad tiene demanda insatisfecha. No hay datos internacionales fácilmente disponibles sobre micro y pequeñas empresas informales. Sin embargo, reconociendo que la mayoría de las micro y pequeñas empresas son informales y que, por tanto, no podrán cumplir con los requisitos típicos para obtener un préstamo al que típicamente pueden acceder las empresas, es posible suponer que algunas de estas empresas quedan involuntariamente excluidas y/o muchas podrían estar aceptando préstamos de consumo o préstamos a más corto plazo y a tipos de interés más altos que sus contrapartes formales.

**Setenta por ciento de las microempresas urbanas con acceso a crédito toman prestado de cooperativas.**<sup>157</sup> Del mismo modo, las cooperativas son la fuente más común de crédito para empresas agropecuarias medianas y grandes; 47% de estas empresas con acceso a crédito toman prestado de cooperativas.<sup>158</sup> Mientras tanto, sólo 27% de las fincas familiares con acceso a crédito toman prestado de cooperativas (Figura 16).

<sup>154</sup> A pedido del Banco Mundial, el BCP envió una encuesta a todos los bancos y financieras sobre acceso al crédito de las MIPYMES. Recibió dieciséis respuestas.

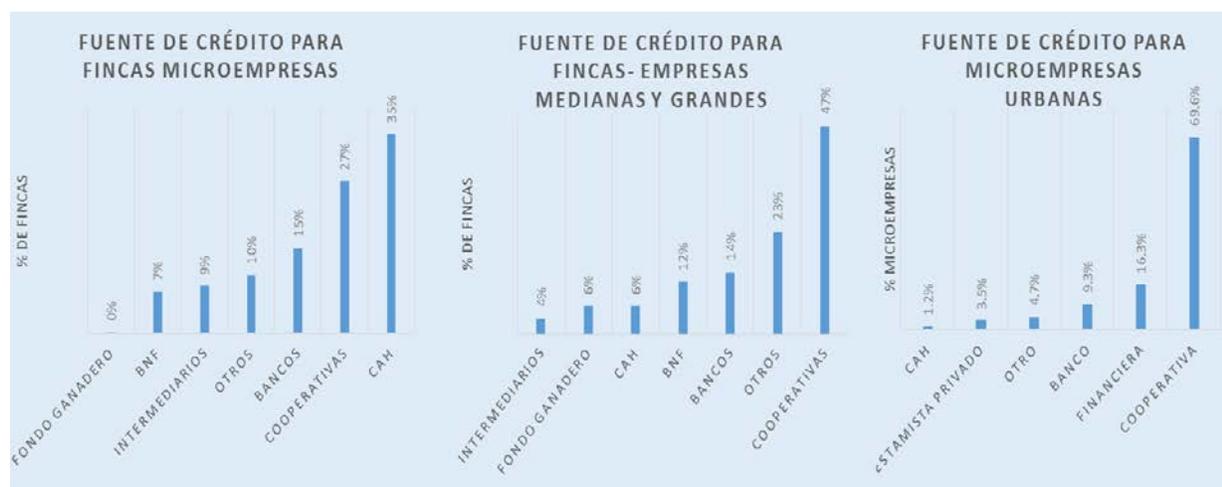
<sup>155</sup> El Ministerio de Agricultura clasifica las fincas familiares como fincas con menos de 20 hectáreas.

<sup>156</sup> Censo Agropecuario 2008

<sup>157</sup> PNUD, Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la Oferta y la Demanda. 2010

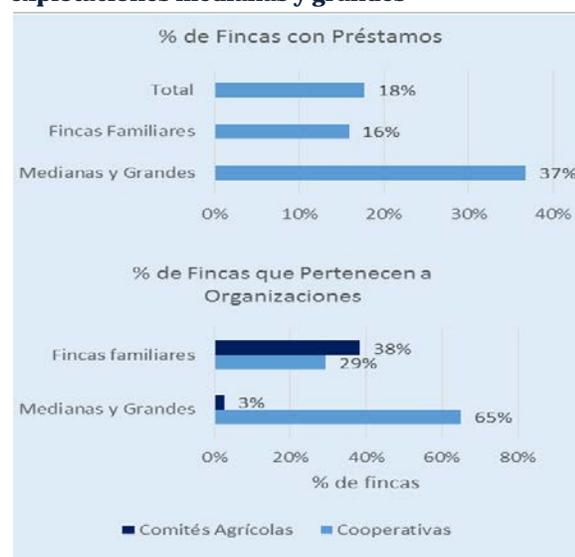
<sup>158</sup> Censo Económico, 2011. Esta estadística no diferencia entre las cooperativas productivas y cooperativas dedicadas a ahorro y crédito.

**FIGURA 16: Fuente de préstamos a empresas agropecuarias y urbanas**



Fuente: PNUD, Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la Oferta y la Demanda. 2010. (Datos del Censo Agropecuario 2008.)

**FIGURA 17: Crédito y apoyo organizativo para fincas familiares en comparación con explotaciones medianas y grandes**



Fuente: Censo Agropecuario 2008

Después de las cooperativas, la fuente de crédito más utilizada por microempresas urbanas son las financieras con 16% de las microempresas urbanas que usan crédito, seguido por los bancos con 9% y por último los prestamistas privados con 3,5%<sup>159</sup> (Figura 16).

En el sector agrícola (principalmente rural), las microempresas toman prestado dinero de diferentes maneras de sus contrapartes medianas y grandes. La fuente de crédito más común para las fincas agrícolas familiares que utilizan crédito es el CAH con 35%, 15% toma prestado de bancos,<sup>160</sup> 9% toma prestado de intermediarios, y 7% toma prestado del BNF. De igual manera las explotaciones medianas y grandes no dependen excesivamente de los bancos privados: solamente 14% toma prestado de un banco privado. El tipo de préstamos del BNF es relativamente alto con un 12%. Sólo 6% de las empresas medianas y grandes que utilizan crédito toman prestado del CAH. Seis por ciento toma prestado del Fondo Ganadero y sólo 4% toma prestado de intermediarios (Figura 16).

En el sector agrícola, los agricultores suelen organizarse para brindarse apoyo mutuamente y colaborar en iniciativas que podrían beneficiar a sus integrantes. Estos grupos varían en materia de formalidad. En general, cuánto más formal es el grupo, más recursos que puede proveer a sus integrantes. Las cooperativas son la forma de organización más formal de los agricultores y son supervisadas por el INCOOP. Los

<sup>159</sup> PNUD, Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la Oferta y la Demanda. 2010.

<sup>160</sup> Esta estadística se refiere al sector bancario, es decir, bancos y financieras

agricultores también pueden formar comités, que son grupos informales semejantes a cooperativas. No es infrecuente que las cooperativas de producción y, en ocasiones los comités en mucha menor medida, provean préstamos a sus asociados. Las cooperativas desempeñan un papel más importante para las empresas medianas y grandes que para los pequeños agricultores familiares. Los agricultores familiares tienden a unirse en comités en vez de cooperativas, 38% y 29%, respectivamente<sup>161</sup> (Figura 17).

**El gobierno paraguayo ha tomado medidas para promover préstamos a MIPYMES.** La ley de MIPYMES<sup>162</sup> fue promulgada en 2012, lo cual condujo a la creación de un Viceministerio de MIPYMES en el Ministerio de Industria y Comercio. La misión del Viceministerio es promover a las MIPYMES en el país y en este sentido el Viceministerio está trabajando con otras instituciones gubernamentales para poner en marcha un fondo de garantía de crédito para MIPYMES que fue creado por ley<sup>163</sup> en 1995, pero que aún no ha sido implementado. Un nuevo proyecto de ley está siendo redactado. El banco público de segundo piso, la AFD, ofrece productos específicos para MIPYMES, pero se podría hacer más para promover estos productos y atender a más MIPYMES. Otras instituciones financieras públicas, el CAH ha estado explorando el factoraje y el Fondo Ganadero ha estado explorando el leasing como formas alternativas para aumentar los préstamos a las MIPYMES. Ambas iniciativas se encuentran en sus primeras etapas y se requiere una investigación más profunda para evaluar la viabilidad de estos productos en el mercado paraguayo y el mejor rumbo a seguir. El gobierno podría desempeñar un papel importante en la investigación y el desarrollo, introduciendo estas nuevas innovaciones para aumentar el financiamiento para las MIPYMES. Además, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) cuenta con una plataforma en línea que permite a los proveedores de servicios presentar propuestas para nuevos contratos y que almacena toda la información de las empresas participantes, tales como su RUC y estados financieros. Dentro de esta plataforma, la DNCP ha incorporado una nueva funcionalidad llamada FINANPYMES que permite a los proveedores de servicios intercambiar la información de su empresa con las instituciones financieras, lo que ayuda a racionalizar el proceso y minimizar el costo y los trámites que conlleva solicitar un préstamo.

**Como señalado anteriormente en esta sección, los sectores público y privado también están en las etapas iniciales de discutir potencial trabajo con la IFC para evaluar la posibilidad de implementar un registro de garantías, lo cual podría aumentar significativamente el acceso al crédito de las MIPYMES que no cuentan con garantías tradicionales como títulos de propiedad (Recuadro 3.1).**

<sup>161</sup> Censo Agropecuario 2008, DGEEC

<sup>162</sup> Ley No. 4447

<sup>163</sup> Ley No. 606/95

### **Recuadro 3.1 Experiencia internacional con registros de garantías**

El Programa de Préstamos Garantizados de la IFC promueve y facilita el desarrollo de sistemas eficientes de transacciones garantizadas y registros de garantías para ampliar el acceso a financiación en todo el mundo, prestando atención especial al aumento de financiación para PYMES.

Según la IFC, es importante implementar registros de garantías porque si bien terrenos y edificios son ampliamente aceptados como garantía de préstamos, la utilización de bienes muebles a modo de garantía (tales como inventario, cuentas por cobrar, ganado, cultivos, equipos y maquinaria) está restringido por leyes y registros inexistentes u obsoletos de transacciones garantizadas. Por lo que, reformar el marco de garantías con bienes muebles aumenta el acceso de las empresas al crédito, especialmente de las PYMES que tienen la capacidad de solicitar un préstamo para fomentar sus negocios, pero no reúnen las formas de garantía tradicionales. Permitir garantía con bienes muebles no sólo aumenta el nivel de crédito, sino que también tiende a disminuir el costo y mejorar los términos. Según la IFC, en los países industriales los prestatarios que ofrecen garantías obtienen nueve veces el nivel de crédito, plazos de amortización hasta 11 veces más largos y tipos de interés de 50% más bajos que los prestatarios sin garantía.

La IFC cuenta la siguiente historia de éxito de su trabajo en Ghana:

*Fuente: IFC, "Transacciones Garantizadas y Registro de Garantías"*

En 2008 Ghana se embarcó en una reforma de su marco legal y registro de garantías de bienes muebles, con el apoyo de la IFC. Antes de concretar la reforma en Ghana ofrecer garantía con bienes muebles era una limitación clave para la financiación de las PYMES. Tras la promulgación de la "Ley de Prestatarios y Prestamistas" en 2008, el Banco de Ghana estableció un registro de garantías. Con apoyo de la IFC, el Banco de Ghana actualizó la Ley de Prestatarios y Prestamistas y rediseñó el sistema de registro para alinearse con las mejores prácticas internacionales. Este período de transición fue sumamente exitoso y algunos de sus resultados son:

- Más de 20.000 préstamos registrados desde marzo de 2010.
- Financiación total garantizada con bienes muebles representando más de US\$ 800 millones.
- Aproximadamente 63% de los bancos y otras instituciones financieras utilizan el registro; el reto sigue siendo llegar a los bancos rurales y comunitarios.
- Las cuentas por cobrar, otros instrumentos de inversión como acciones, efectivo, bonos y bienes domésticos son los 3 principales tipos de garantías de bienes muebles utilizados por las empresas y las PYMES, representando 64% del total.
- El nuevo sistema de transacciones garantizadas ha generado el desarrollo de regímenes de financiación de la cadena de suministro productiva en la industria de la minería y el petróleo, beneficiando a más de 100 PYMES locales que crean cientos de nuevos puestos de trabajo.

## **PRÉSTAMOS SEMIFORMALES E INFORMALES**

**Hay numerosas fuentes de crédito semiformales e informales en el mercado.** Estas entidades prestamistas otorgan crédito a personas físicas y empresas que no pueden obtener préstamos de instituciones formales por falta de documentación y calificaciones o bien pueden obtener un préstamo, pero prefieren estas fuentes informales. Estos productos informales tienden a cobrar tipos de interés más altos que sus contrapartes formales, pero también pueden ser más apropiados para las necesidades de los clientes, por ejemplo, pueden ser más rápidos, más cómodos, más cercanos, en cantidades más pequeñas.

**Hay numerosas casas de crédito en el país, pero se desconoce el número exacto de las instituciones.** La mayoría de las mismas ofrecen préstamos personales. Los trámites de solicitud de estos préstamos, en particular de las casas de crédito especializadas en préstamos personales, son rápidos y generalmente menos estrictos que los trámites de las instituciones formales. Sin embargo, al igual que otras entidades

prestatistas, las casas de crédito también atienden principalmente a asalariados. La mayoría de las casas de crédito cobran el tipo de interés máximo permitido por el BCP, que actualmente es 56,16%.

**Evidencia anecdótica indica que las tiendas de aparatos electrónicos domésticos y otras tiendas minoristas otorgan mucho crédito de consumo al mercado.** Estas tiendas no sólo venden sus productos a crédito, sino que algunas también ofrecen tarjetas de crédito e incluso prestan dinero en efectivo a sus clientes, además de su compra. No hay datos disponibles sobre este mercado, sin embargo, estas tiendas de artículos electrónicos domésticos son uno de los principales usuarios de la información crediticia. Informconf, la principal central de riesgo de Paraguay, informó que en mayo de 2014 y junio 2014 las tiendas comerciales realizaron el 15% y el 12% de las consultas.

**Hay seis casas de empeño inscriptas en SEPRELAD, pero según el Censo Económico hay 349 casas de empeño en el país.** Debido a que el prestatario provee la garantía físicamente por adelantado, las casas de empeño tienen la ventaja de otorgar crédito inmediato. La gente utiliza las casas de empeño para sus

necesidades urgentes, tales como emergencias o para pagar facturas importantes. Tal como estipulado en la ley que regula las casas de empeño, el tipo de interés máximo cobrado por las casas de empeño es el tipo de interés máximo permitido por el BCP,<sup>164</sup> más un costo adicional que puede llegar al 50% del tipo de interés máximo para cubrir la seguridad y otros gastos relacionados con el funcionamiento de una casa de empeño, es decir, que el tipo total podría llegar al 84,24%.

**Los intermediarios son los principales prestamistas informales para las microempresas agropecuarias en zonas rurales.** Los intermediarios recorren de finca en finca consolidando productos agrícolas para revenderlos en mercados mayoristas. Con frecuencia estos intermediarios prestan dinero a sus productores al inicio de la temporada y cobran el pago del préstamo con el interés devengado al comprar los productos agrícolas. Es bien sabido que los tipos de interés son altos, sin embargo, este mercado no tiene regulación alguna, razón por la cual tampoco se dispone de datos.

**Los prestamistas privados de dinero son importantes proveedores de préstamos para vendedores de los mercados, especialmente en zonas urbanas.** Estos prestamistas privados de dinero ofrecen préstamos diarios. Visitan a sus clientes para desembolsar los préstamos por la mañana y regresan por la tarde para cobrar sus préstamos más los intereses. Según una entrevista con la Cooperativa Mercado 4 que se especializa en este tipo de préstamo diario para los vendedores del mercado, los prestamistas privados de dinero cobran un interés de 20% por día, pero ahora que la cooperativa ofrece préstamos similares a un tipo de interés de 10% por día, los prestamistas privados de dinero también están cobrando 10%.

## **SOBREENDEUDAMIENTO**

**La evidencia anecdótica sugiere que el sobreendeudamiento se está convirtiendo en un grave problema en ciertos segmentos de la población, en particular el segmento de trabajadores asalariados que viven en zonas urbanas.** Sin embargo, la morosidad sigue siendo baja (2,5 por ciento en el sector bancario<sup>165</sup>) y sólo 4 por ciento de los prestatarios reportan adeudar préstamos de más a una fuente<sup>166</sup>, lo que sugiere que, si hay un problema de

sobreendeudamiento, no es sistémico y no afecta a grandes segmentos del mercado.

**En el sector formal el tipo de interés de préstamos en mora<sup>167</sup> sigue siendo bajo, pero es importante tener en cuenta que, debido a que los bancos y financieras pueden vender partes de sus carteras de préstamos, es difícil conocer la situación real del sobreendeudamiento a partir de sus estadísticas.** Las financieras y los bancos tienen unos préstamos en mora del 5,18% y 2,08%, respectivamente, con un tipo promedio total de 2,27% (Figura 18). Las Cooperativas (Tipo A solamente) tienen una cartera morosa del 7%<sup>168</sup> y la morosidad de las microfinancieras es del 3,4%<sup>169</sup>. Una persona podría sacar nuevos préstamos para pagar otros préstamos, y hasta que esta persona deje de pagar un préstamo, es difícil conocer acabadamente el problema del sobreendeudamiento sin un sistema de información crediticia más sólido y completo y/u otras medidas.

164 56,16% en 2014

165 BCP 2014

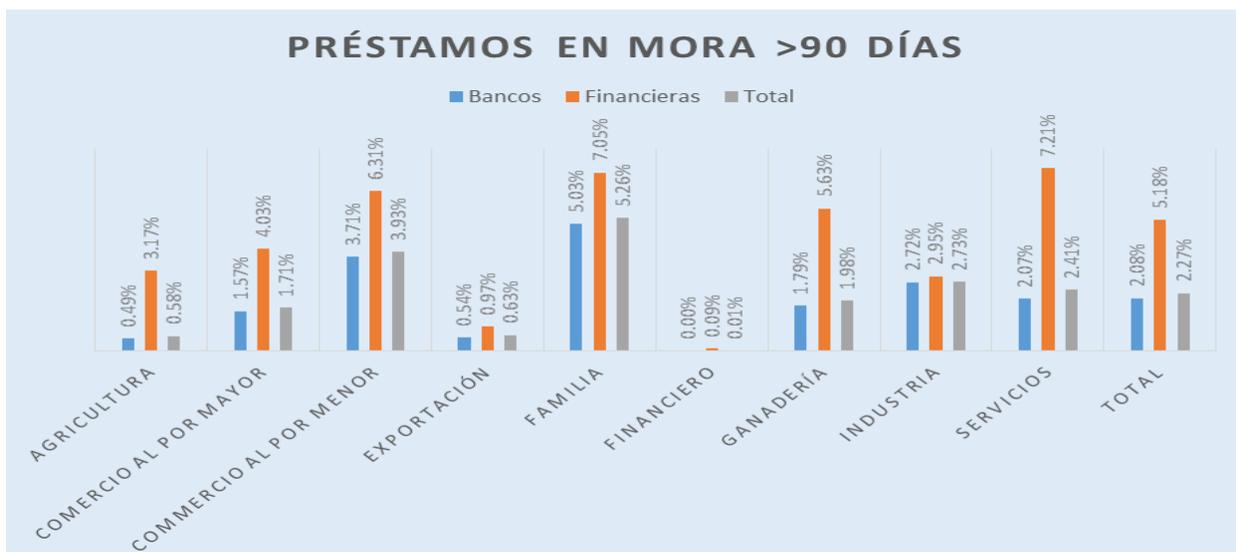
166 EIF 2013

167 El BCP monitorea la morosidad >90 días

168 Fuente: INCOOP 2013

169 PNUD, Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la Oferta y la Demanda. 2010

**FIGURA 18: Préstamos en mora**



Fuente: Datos del BCP, para abril 2014

## CENTRAL DE RIESGO

**Un sistema de información crediticia en funcionamiento es fundamental para dar cabida a un mercado crediticio robusto y eficiente.** La información crediticia permite que las instituciones financieras tomen decisiones informadas acerca de la concesión de préstamos sobre la base del historial crediticio, lo cual a su vez permite que estas instituciones ofrezcan préstamos a personas y micro y pequeñas empresas que no están en condiciones de proveer las formas tradicionales de garantía para acceder a un préstamo. También atenúa el riesgo moral y la selección adversa, y en general crea un entorno más propicio para los préstamos. Hay dos fuentes principales de información crediticia en Paraguay: Informconf y la Central de Riesgo del BCP.

**Fundada en 1963, Informconf es una empresa privada recientemente comprada por Equifax y que es la única base de datos de información crediticia a disposición de todos los proveedores de crédito, incluso de tiendas de artículos de electrodomésticos, microfinancieras sin fines de lucro, y las microfinancieras privadas.** En la práctica, la información provista por Informconf es el historial de las solicitudes de informes crediticios (la entidad que solicita los datos y la fecha de la solicitud), los préstamos que están en mora e información sobre las demandas judiciales contra la persona (por razones financieras exclusivamente). Si bien el sistema de Informconf puede almacenar información positiva, las instituciones financieras no reportan información positiva, supuestamente por temor a que les quiten los clientes pagadores. La evidencia anecdótica sugiere que podría haber problemas con la calidad de los datos guardados por Informconf, por ejemplo, personas que aparecen varias veces o datos inexactos. Informconf contiene 40% de la población adulta y 13% de las empresas de Paraguay (Tabla 11).

**Todos los bancos y financieras están obligados a reportar sus préstamos a personas y empresas cada mes al BCP para la Central de Riesgos.** Con la información de la Central de Riesgos, el BCP produce informes que incluyen el monto total adeudado por cada persona o empresa, así como la persona o empresa con la calificación más baja entre todos los préstamos pendientes adeudados a un banco. La información no provee una imagen completa. Una vez más no se cuenta con información positiva y, sobre todo, esta base de datos solamente cubre préstamos a las entidades supervisadas por el BCP, por lo que excluye a cooperativas, casas de crédito y demás. Adicionalmente, la información de esta Central sólo está disponible para

bancos y financieras. Dado que los datos sólo se actualizan mensualmente, las instituciones financieras no pueden evaluar a un cliente potencial adecuadamente que podría potencialmente ser un cliente que está solicitando varios préstamos al mismo tiempo. La Central de Riesgos del BCP contiene 18% de la población adulta y 4% de las empresas de Paraguay (Tabla 11).

**Tabla 11: Comparación de la información crediticia**

Características	Informconf	Central de Riesgos del BCP
¿Tiene datos sobre empresas y personas?	Sí	Sí
¿Tiene datos positivos y negativos?	No	Sí (pero los datos positivos a los que se refiere todavía son sumamente limitados)
¿Tiene datos de minoristas e instituciones financieras?	Sí	No
¿Tiene más de 2 años de datos?	Sí	No
¿Tiene datos sobre préstamos de menos del 1% del ingreso per cápita?	Sí	Sí
¿Pueden los prestatarios inspeccionar sus datos?	Sí	Sí
Número de personas en la base de datos	1.892.210	858.162
% de la población adulta cubierta	40%	18%
Número de empresas en la base de datos	29.962	8.389
% de empresas cubiertas	13%	4%

Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2014: Paraguay. Población adulta de la DGEEC, Número de unidades económicas de la DGEEC, Censo Económico 2011.

**Hay una serie de otras iniciativas para crear nuevas centrales de riesgo**, incluyendo: Informconf está creando una base de datos especializada para instituciones selectas, incluyendo bancos, financieras y cooperativas, que compartirán información positiva sobre el cliente; el INCOOP ya ha comenzado a implementar una central de riesgo sólo para cooperativas, y CENCOPAN<sup>170</sup> está creando una central de riesgo de cooperativas selectas. Estas iniciativas dispersas y fragmentadas indican que la información crediticia actualmente disponible en el mercado es insuficiente; las instituciones buscan especialmente acceso a información positiva sobre clientes potenciales. Sin embargo, para evaluar la calificación crediticia de un cliente de manera efectiva, las entidades prestamistas también deben ser capaces de acceder a información sobre todos los sectores prestatarios. Es importante que los actuales sistemas de información crediticia tomen medidas para mejorar la presentación de información positiva, así como permitir su intercambio entre todos los actores.

## CONCLUSIÓN

---

**Hay ineficiencias significativas en el mercado crediticio.** Las empresas informales y las personas sin empleo formal enfrentan importantes obstáculos para obtener crédito. Para aumentar el acceso al crédito y la eficiencia general del mercado, es necesario mejorar las centrales de riesgo de Paraguay - Informconf y los registros públicos de crédito del BCP e INCOOP. Se debería fomentar la presentación de información positiva a Informconf, incluyendo información sobre el pago oportuno del préstamo, a través de medidas que disuadan la selección de los buenos clientes y estimulen la presentación de información más consistente. La base de datos de Informconf también necesita un mayor control de calidad de tal forma que el mercado pueda depender de la información provista. Los registros de crédito del BCP e INCOOP deberían recabar más datos sobre los clientes y comunicarse entre sí para dar información completa sobre la deuda de un cliente.

**Se debe apoyar el acceso de las MIPYMES a la financiación mediante: la implementación del fondo de garantía crediticia cuyo proyecto de ley está por ser aprobado en los próximos meses; el desarrollo de nuevos productos microfinancieros como el leasing y el factoraje; el establecimiento de un registro de garantías; y como se ha dicho anteriormente, el fortalecimiento del buró de crédito.**

**Hay un considerable sector semiformal que opera paralelamente al sector financiero formal.** Se deben monitorear los préstamos en el sector semiformal (por ejemplo, casas de crédito, tiendas comerciales y casas de empeño) aunque no se los supervise activamente. Del mismo modo, la morosidad de las instituciones financieras puede confundir ya que regularmente venden porciones de su cartera de préstamos de alto riesgo a entidades que están fuera del alcance del BCP. El BCP debería monitorear estos préstamos incluso cuando se venden a entidades no reguladas.

**La evidencia anecdótica sugiere que el sobreendeudamiento se está volviendo un problema en el Paraguay; sin embargo, no hay datos apropiados para apoyar esto.** Las autoridades deberían medir y monitorear el sobreendeudamiento en el país. Sin duda el monitoreo de los mercados de crédito semiformales, tal como arriba descrito, permitirá a las autoridades contar con una imagen más clara del comportamiento del mercado crediticio y otros factores que podrían generar un sobreendeudamiento sistémico. Las autoridades también pueden considerar medir el sobreendeudamiento del lado de la demanda a través de encuestas de hogares.

**El mercado crediticio formal en Paraguay requiere mucha documentación (por ejemplo, comprobante de empleo, cédula, RUC, etc.)** El gobierno debe realizar esfuerzos para facilitar la cédula a todos los paraguayos, especialmente en las zonas rurales donde uno de cada diez adultos no podría ni siquiera abrir una cuenta simplificada por no contar con la cédula. El gobierno también debe revisar los requisitos y trámites administrativos para la obtención del RUC y hacer que el proceso sea más accesible (tanto física como administrativamente) para rurales, micro y pequeñas empresas.

---

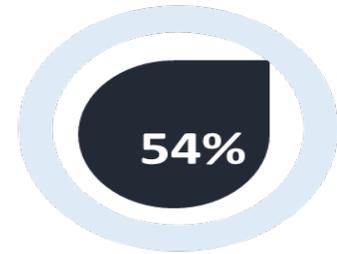
<sup>170</sup> Una cooperativa de segundo piso propiedad de las cooperativas de ahorro y crédito.



Porcentaje de distritos sin sucursal o agente bancario/cooperativo, pero cubiertos por Personal



Millones de líneas de teléfono celular en el país



Porcentaje de líneas de teléfono celular provistas por Tigo

Se suele considerar que los pagos, las transferencias y las remesas son "la puerta de entrada" a los servicios financieros. Al igual que en otros países, en Paraguay gran parte de la población no bancarizada utiliza estos servicios, por ejemplo, para recibir dinero de un familiar que reside en otras partes del país o en otro país, o para pagar facturas de servicios públicos.

Hay nueve empresas inscriptas en SEPRELAD como proveedores de servicios de transferencia de dinero.<sup>171</sup> Hay varios actores diferentes en el mercado de pagos y transferencias de dinero, desde operadores de redes móviles a empresas de transporte. Además de las empresas inscriptas en SEPRELAD, los bancos, financieras, cooperativas y casas de cambio suelen ofrecer servicios de transferencia de dinero. Debido a este grupo diverso de actores, el mercado se caracteriza por redes dinámicas con superposición en la utilización de agentes y extensión a zonas de bajo acceso de todo el país.

El BCP ha estado trabajando con el Banco Mundial desde 2007 para implementar un sistema de

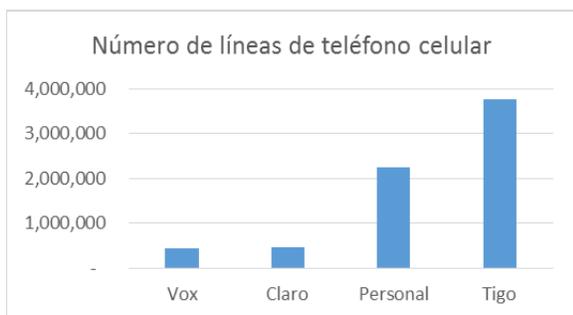
liquidación bruta en tiempo real (LBTR) y una Cámara de Compensación Automatizada (CCA) para pagos electrónicos entre instituciones financieras. Este sistema electrónico ha permitido pagos electrónicos reduciendo así el costo de las transacciones y aumentando la eficiencia del sistema financiero en general.

## DINERO ELECTRÓNICO Y TRANSFERENCIAS DE DINERO NACIONALES

Veintinueve por ciento de los adultos reportan haber enviado o recibido dinero de familiares o amigos que viven en una zona diferente de Paraguay en los últimos 12 meses. El dinero móvil es la manera más popular de enviar o recibir dinero de familiares o amigos que viven en otras partes de Paraguay. Según la EIF 2013, aproximadamente 80% de los remitentes y 70% de los receptores reportan haber utilizado un servicio de dinero móvil para estas transacciones. Alrededor de 10% de los que envían o reciben remesas nacionales reportan haber utilizado servicios de transferencia de dinero y menos de 5% reporta utilizar un banco.

<sup>171</sup> Bepsa, FortaleSer, Dirección Nacional de Correos del Paraguay, UB Sociedad Anónima, Mobile Cash Paraguay, Viajes América Cía. Ltda., Konecta S.A., Nuestra Señora de Asunción, DHL Paraguay

**FIGURA 19: Operadores de Redes Móviles**



Fuente: La Nación, Tigo y Personal propietarios del 87% de las líneas móviles, 18 de enero 2014

Hay 7 millones de líneas de telefonía celular en Paraguay lo cual, con una población de 6,6 millones, representa más de una línea por persona en promedio. Según evidencia anecdótica, las personas suelen mantener dos cuentas de teléfono celular para aprovechar las diferentes promociones de cada empresa. En cambio, en algunas familias, especialmente en zonas rurales, un celular suele ser compartido por varios integrantes de una familia.

Una regulación reciente<sup>172</sup> requiere una cédula para obtener un nuevo número de teléfono celular (tarjeta SIM). Este requisito de identificación constituye una barrera al acceso de personas sin cédula válida y podría estimular el uso compartido de líneas de teléfono celular. Sin embargo, el requisito de identificación permite la apertura de cuentas bancarias simplificadas según la regulación para este tipo de cuentas.

Tigo y Personal son los dos operadores de redes móviles más grandes de Paraguay y los únicos que han solicitado y están siendo estudiados como EMPES potenciales. Juntos, Tigo y Personal representan 87% del mercado de telefonía celular - Tigo con 54,4% y Personal con 32,3%. Tigo cuenta con agentes en todos los distritos del país, con la excepción de 6 distritos. Personal tiene agentes en 170 (76%) de los 224 distritos del país (Figura 20).

Tigo ofrece servicios de dinero electrónico desde 2008, enfocando principalmente en transferencias nacionales entre clientes tramitadas en ventanilla (es decir que no se almacena valor en una cuenta). En 2012 Tigo cambió el nombre de sus servicios de dinero electrónico a Tigo Money, introduciendo la billetera electrónica (valor almacenado) y ofreciendo una gama más amplia de servicios incluyendo transferencias nacionales e internacionales, pago de servicios públicos

<sup>172</sup> Resolución 1310/2007 de CONATEL

y otras facturas, pago a empresas comerciales y ahora, en alianza con el Banco Familiar, Tigo también cubre la solicitud, desembolso y reembolso de microcréditos.

Personal ofrece servicios de dinero electrónico también desde el año 2008. En 2012 la empresa lanzó un servicio específico de transferencia de persona-a-persona en ventanilla denominado Envíos Personal, el cual ha sido su producto de dinero electrónico más popular. Los servicios de Personal incluyen el pago de servicios públicos y otras facturas, y el pago a empresas comerciales.

El volumen y el valor de estas transacciones son considerables. Tigo realiza aproximadamente 2 millones de transacciones de Tigo Money por mes, incluyendo 7.000 transacciones de préstamos por mes. Aproximadamente 150.000 clientes pagan sus facturas con Tigo Money. En el mes de marzo de 2014, Personal realizó aproximadamente 8.000 transacciones de base bancaria por valor de Gs. 1.157 millones y aproximadamente 22.000 transferencias de dinero nacionales en ventanilla por valor de Gs. 6.494 millones. Por ley Tigo y Personal almacenan la flotación de su dinero móvil en un fondo fiduciario en instituciones financieras reguladas por el BCP.

A diferencia de Tigo, Personal se ha asociado con cinco bancos diferentes (Banco Atlas, Banco Continental, Financiera El Comercio, Interfisa Financiera y Visión Banco) para abrir cuentas bancarias simplificadas y permitir a los clientes manejar estas cuentas con su teléfono celular y realizar depósitos y extracciones a través de su red de agentes y cajeros automáticos. El reglamento para pagos electrónicos permite hasta Gs. 2,8 millones por transacción y un máximo de USD 200 por mes sin necesidad de una cuenta bancaria. Cuando un cliente de Personal excede estos toques, Personal le indica al cliente que abra una Billetera Personal usando uno de sus cinco socios bancarios. Desde el punto de vista de los clientes, se trata fundamentalmente de una billetera electrónica respaldada por un banco. A partir de mayo de 2014 Personal abrió 23.124 cuentas de Billetera Personal respaldadas por un banco.<sup>173</sup>

Tanto Tigo como Personal están realizando esfuerzos para reducir las transacciones en ventanilla, lo cual a nivel internacional es considerado como una utilización de "baja calidad" de los servicios financieros móviles debido a que no es necesario que los clientes se registren y no se almacena el dinero en la cuenta. La transición a cuentas de billetera electrónica registradas ha sido

<sup>173</sup> Datos provistos por Personal, mayo 2014

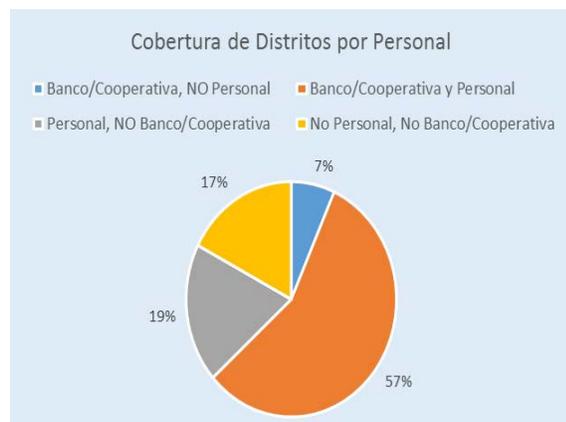
gradual. Habría que realizar un estudio de mercado a fin de identificar las principales barreras.

**En términos de actividades de extensión, Tigo y Personal cuentan con redes de agentes que llegan a algunas de las zonas más remotas del país.** No es inusual que agentes operen como agentes tanto para Tigo como para Personal. Si bien los clientes no pueden utilizar sus billeteras electrónicas para enviar dinero a clientes de la otra empresa, cualquier persona puede enviar dinero a un cliente Tigo o Personal como transacción en ventanilla de un agente.

**Tanto Tigo como Personal tienen varias clasificaciones de agentes según el tipo de transacción que están autorizados a realizar.** Por ejemplo, Tigo tiene un total de 33.000 agentes autorizados para vender tiempo de llamada. De estos, sólo 2.400 están autorizados como agentes de Tigo Money, y sólo 300 de ellos están autorizados para realizar transacciones con base bancaria, es decir, desembolso y reembolso de préstamos bancarios. Esta estratificación de los agentes de Tigo se debe al nivel variable del riesgo implícito de los diferentes tipos de transacciones permitidas. Los agentes de Personal proveen servicios financieros a 58 distritos (26% de todos los distritos del país) que los bancos no atienden (sin sucursal ni agente) (Figura 20).

**FIGURA 20: Extensión de los agentes de Personal**

Porcentaje de distritos con presencia de agentes de Personal o sucursales/agentes de bancos/cooperativas.



Fuente: Personal 2014

**Tigo y Personal tienen estructuras de costos similares.** Ambos cobran 4% para las transferencias de dinero. El depósito de dinero en una billetera electrónica es gratuito, pero retirarlo cuesta 4%. Si se utiliza el dinero en la billetera electrónica para hacer compras en tiendas comerciales o para pagar facturas, el cliente no paga nada (la empresa que recibe el pago suele pagar la tarifa) (Tabla 12).

**Tabla 12: Costo de las transacciones de dinero electrónico**

Transacción	Costo
Depósito de dinero en una cuenta	Gratis
Extracción de dinero de una cuenta	4%
Transferencia persona-a-persona	4%
Pago de servicios públicos y otras facturas	Gratis
Compras en tiendas comerciales	Gratis

Fuente: Información provista por Tigo y Personal, abril 2014

**Según las entrevistas con los negocios que prestan servicios de dinero electrónico de Tigo y Personal, en general los usuarios de dinero electrónico son personas no bancarizadas que parecen haber integrado el dinero electrónico en su manejo financiero cotidiano.** Según el personal, las mismas personas tienden a llegar todos los días o por lo menos una vez por semana. Por ejemplo, los clientes pueden ser propietarios de negocios que depositan dinero en su billetera electrónica para pagar a sus empleados usando dinero móvil o trabajadores que llegan para depositar pequeñas cantidades de efectivo en su billetera electrónica.

**Aparte de los ORMs, otros dos proveedores principales de servicios de transferencia de dinero persona-a-persona son una empresa de transporte/logística y casas de cambio extranjeras.** Western Union también ofrece remesas nacionales (e internacionales), pero opera exclusivamente a través de su red de agentes. La mayoría de los bancos también ofrece servicios de transferencias nacionales de sucursal-a-sucursal dentro de su red. Generalmente el costo de estos servicios es menor cuando es provisto por actores que no son ORMs (Tabla 13). A pesar de estos otros actores y sus costos menores, los ORMs dominan el mercado de transferencia de dinero y su participación en el mercado sigue creciendo. Esto se debe a que la red de agentes de los ORMs es mucho más extensa y, tal como indicado arriba, casi la totalidad de la población del país tiene acceso a un teléfono celular, lo cual aumenta la conveniencia y accesibilidad de los servicios de transferencia de dinero provistos por los ORMs en comparación con las otras alternativas.

**Tabla 13: Transferencias nacionales de dinero persona-a-persona**

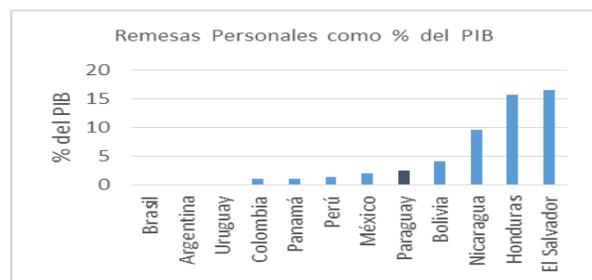
Proveedores de Servicios <sup>174</sup>	Costo del envío de dinero (como porcentaje del monto enviado)	Número de puntos de atención en el país
NSA	3-4%	180 oficinas
Cambios Chaco	0,39%-1,43%	30 oficinas
Western Union	1,99%	N/A
Konecta/Personal	4%	2.724 puntos de venta
Mobile Cash/Tigo	4%	33.000 agentes
Bancos	varios	515 sucursales bancarias <sup>175</sup>

Fuente: Reuniones con las respectivas entidades

## REMESAS INTERNACIONALES

En 2012 las remesas internacionales recibidas por personas en Paraguay representaron el 2,5% del PIB<sup>176</sup> (Figura 21). El volumen de las remesas ha aumentado en los últimos años y en 2012 llegó a US\$ 444 millones<sup>177</sup> (Figura 22). Las remesas provienen principalmente de paraguayos que se han trasladado a Brasil, Argentina y España para trabajar.

**FIGURA 21: Experiencia en todo el país con remesas internacionales**



Fuente: Base de datos del Banco Mundial

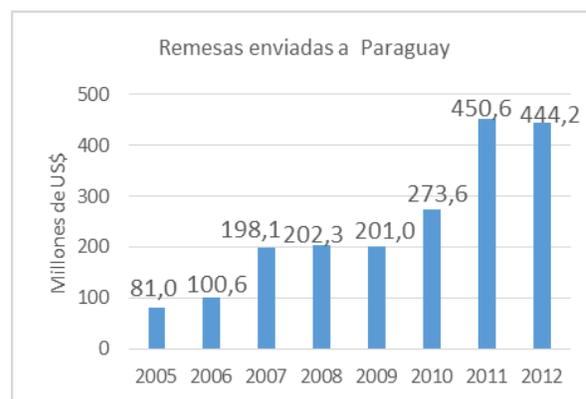
<sup>174</sup> Las empresas incluidas en esta tabla son empresas sobre las cuales había datos disponibles. Los otros proveedores de servicios son: BEPSA/Dinelco, FortaleSer, Correos de Paraguay, UB Sociedad Anónima, Latín Travel, DHL

<sup>175</sup> La mayoría de los bancos ofrecen servicios de transferencia nacionales. Se requiere una encuesta más completa a los bancos sobre este servicio; el número total de sucursales bancarias en el país es 515.

<sup>176</sup> Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>

<sup>177</sup> Banco Mundial, Programa de Aplicación de los Principios Generales para los Mercados de Remesas de América Latina y el Caribe: Paraguay, Marzo 2013

**FIGURA 22: Remesas internacionales en el tiempo**



Fuente: Banco Mundial, Programa de Aplicación de los Principios Generales para los Mercados de Remesas de América Latina y el Caribe: Paraguay, marzo 2013

Western Union es el proveedor más importante de remesas internacionales. Western Union opera sólo a través de sus agentes en Paraguay (la sede local está en Argentina), lo cual incluye a NSA, Financiera El Comercio, CIS, Pago Express e Interfisa. Tigo también es un agente, pero más bien limitado puesto que este ORM ofrece los servicios de remesas internacionales de Western Union solamente a través de sus teléfonos móviles. El costo de las remesas internacionales con Western Union es 4,5% a 7% del monto enviado.

Parte de las remesas que llegan a Paraguay provienen de Brasil. El costo total promedio para enviar USD 200 de Brasil a Paraguay es US\$ 11,77 o 5,88%.<sup>178</sup> En promedio, los bancos cobran US\$ 18,10 (es decir 9,05%) y los operadores de transferencias de dinero en promedio cobran US\$ 8,14 (es decir 4,07%).<sup>179</sup>

## PAGOS PERSONA-A-EMPRESAS

Las empresas especializadas en el procesamiento de pagos permiten el pago de facturas en efectivo en sus diferentes puntos de atención. La red de procesadores de pagos es extensa y llega a zonas remotas del país. El líder de este tipo de servicio es Aquí Pago.<sup>180</sup> El segundo proveedor de este tipo de servicios es Pago Express.<sup>181</sup>

Fundada en 1998 Aquí Pago facilita pagos a entidades públicas y privadas. En 2013 Aquí Pago

<sup>178</sup> Banco Mundial, Precios del envío de remesas a nivel mundial. Datos actualizados 7 de febrero 2014

<sup>179</sup> Banco Mundial, Precios del envío de remesas a nivel mundial. Datos actualizados 7 de febrero 2014

<sup>180</sup> Aquí Pago es la marca/servicio propiedad de PRONET S.A.

<sup>181</sup> Pago Express es la marca/servicio propiedad de Netel S.A.

facilitó casi 20 millones de transacciones por valor superior a US\$ 947.000.000. Esto incluye el pago de servicios públicos, seguros, pago de préstamos y cuotas escolares. Aquí Pago cuenta con un total de 2.670 agentes que cubren todos los departamentos del país, de los cuales 1.576 son puntos de venta autorizados para llevar a cabo la gama completa de transacciones financieras. Estos puntos de venta son bancos, cooperativas, farmacias y otras tiendas.

## OTROS SERVICIOS DE PAGO

**BEPSA (Dinelco) y Bancard (Infonet) son los principales proveedores de cajeros automáticos, puntos de venta (POS) y tarjetas de crédito.** La mayoría de los bancos comerciales e incluso algunas cooperativas son accionistas de Infonet. El Banco Nacional de Fomento (BNF) es el accionista principal de Dinelco.

**Los cajeros automáticos y POS de Dinelco e Infonet no son interoperables.** En las zonas sin presencia de un banco o cajero automático, esta falta de interoperabilidad puede ejercer un impacto significativo sobre la accesibilidad del sistema bancario. Por ejemplo, se paga a algunos de los beneficiarios de transferencias del gobierno a través de cuentas en el Banco Nacional de Fomento; sin embargo, los cajeros automáticos más cercanos en algunas de estas zonas pertenecen a Financiera El Comercio. Los beneficiarios deben viajar todo el día para llegar al cajero automático más cercano del BNF. La interoperabilidad entre los sistemas de BEPSA y Bancard facilitaría una mayor inclusión financiera, especialmente en zonas con escasa cobertura bancaria.

## PAGOS GOBIERNO-A-PERSONAS

**Vincular los pagos del gobierno a cuentas bancarias mejora la eficiencia y seguridad de los pagos, aumenta la inclusión financiera y ayuda a incorporar un considerable capital en el sistema bancario.** Brasil estima que la conversión de todos los pagos del gobierno a la forma electrónica significará un ahorro de 1% del PIB para la economía.<sup>182</sup> En Paraguay la transferencia de los pagos del gobierno a través del sistema bancario también representa un ahorro significativo, si bien no se ha calculado la cantidad exacta de ahorro. Actualmente se paga a todos los empleados públicos a través de transferencias bancarias. Por otro lado, sólo 22% de los adultos que trabajan tiempo completo reportan recibir sus salarios a

través de una cuenta bancaria o tarjeta de pago.<sup>183</sup> Pagar los salarios a través de bancos ayudaría a aumentar la inclusión financiera y la seguridad, y potencialmente reduciría los costos de transacción para los empleadores puesto que los bancos no cobran ni al remitente ni al destinatario por depósitos directos de pagos salariales.

**En 2000 el gobierno paraguayo comenzó a pagar a los empleados públicos vía medios electrónicos a través de cuentas bancarias principalmente en el BNF, pero una parte se paga a través del Banco Itaú, así como una serie de otros bancos.** El valor de los salarios más bonificaciones pagados electrónicamente en diciembre de 2013 fue de Gs. 545.129 millones<sup>184</sup> (Tabla 14). Los pagos se transfieren a través de siete instituciones – se paga a 76% de los beneficiarios (empleados y algunos jubilados) a través del BNF, 22% a través del Banco Itaú, 0,89% a través del Banco Regional, 0,44% a través del Banco Atlas, 0,41% a través del Banco Familiar, 0,20% a través del Banco Continental, y 0,14% a través del BBVA.<sup>185</sup>

<sup>182</sup> Fuente: Estudio del Banco Central de Brasil.

<sup>183</sup> EIF 2013

<sup>184</sup> Fuente:

[http://www.economiavirtual.com.py/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=7266:este-28-se-inician-desembolsos-de-salarios-a-trav%C3%A9s-del-bnf&Itemid=386](http://www.economiavirtual.com.py/index.php?option=com_k2&view=item&id=7266:este-28-se-inician-desembolsos-de-salarios-a-trav%C3%A9s-del-bnf&Itemid=386)

<sup>185</sup> Fuente: Datos provistos por el Ministerio de Hacienda, julio 2014

**Tabla 14: Programas Gobierno-a-Personas**

Programa	Número de beneficiarios	Valor por mes	Estado
Tekoporã (TMC)	80.262	Gs. 16.052 millones (aprox. Gs. 200.000 por familia)	<i>Programa Kakuaa</i> es un programa piloto cuyo objetivo es vincular 60.000 beneficiarios con cuentas en el BNF
IPS	42.090	Aprox. Gs. 92.482 millones	Aprox. 50% recibe su pago a través de un banco, incluyendo Banco Itaú, Visión Banco y el BNF
Caja Fiscal	54.489	Gs. 149.700 millones	La mayoría reciben sus pagos a través del BNF
Empleados públicos	396.318 <sup>186</sup>	Gs. 545.129 millones (Dic. 2013)	Se paga a todos los empleados públicos a través del BNF, Banco Itaú, entre otros

Fuente: Tekoporã: Sitio web de la Secretaría de Acción Social, IPS: Ministerio de Hacienda – Dirección de Seguridad Social

Los beneficiarios del IPS también comienzan a recibir sus pagos a través de la banca privada y más recientemente el BNF, pero la puesta en marcha de este programa ha sido lenta. Hay 42.900 beneficiarios que reciben el pago de su pensión de IPS y en julio 2014 aproximadamente la mitad de los jubilados de IPS seguía cobrando su pensión en las oficinas del IPS. La Caja Fiscal tiene 54.489 beneficiarios de pensiones y en julio 2014 la mayoría de los jubilados de la Caja Fiscal cobraba su mensualidad a través de una cuenta en el BNF.

Tekoporã es el programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) más importante de Paraguay. Este programa tiene 80.262 beneficiarios a los cuales se paga Gs. 16.052 millones cada mes. Como parte de un programa piloto llamado Kakuaa, la Secretaría de Acción Social (SAS) ha logrado la

participación de Fundación Capital para ayudar a proveer apoyo a 60.000 beneficiarios cuyas transferencias se pagarán a través de una cuenta de pago en el BNF. La fundación brinda capacitación a los beneficiarios sobre el uso de cajeros automáticos y cómo fortalecer sus conocimientos financieros.

**Para fortalecer la inclusión financiera, la Fundación y la SAS están trabajando con el BNF para convertir las cuentas de pago de los beneficiarios Kakuaa en cuentas básicas que les permitan acumular ahorros en estas cuentas.** Adicionalmente, para beneficiarios que viven a más de 20 km de un cajero automático o sucursal del BNF, la Fundación y la SAS también están trabajando en una estrategia para pagar estas transferencias a través de teléfonos móviles. Este componente del proyecto está en sus fases iniciales y todavía no ha comenzado su implementación.

**La conversión de los pagos gobierno-a-personas (G2P) y de gobierno-a-empresas a la vía electrónica suele ser la forma más fácil de promover los pagos electrónicos en un país y también ejerce un impacto positivo en la inclusión financiera, sobre todo si se vinculan los pagos a una cuenta bancaria.** Paraguay debería seguir ampliando el uso de pagos electrónicos para pagos gobierno-a-personas.

<sup>186</sup> Fuente: Datos provistos por el Ministerio de Hacienda, actualizados 30 de junio 2014

#### Recuadro 4.1 Experiencias brasileñas en la vinculación de los pagos G2P con el sistema financiero

Los pagos del gobierno-a-personas (G2P) afectan a diversos sectores económicos y segmentos de la población. Los pagos G2P pueden incluir transferencias monetarias condicionadas, pensiones y seguro social, sí como la nómina de pago, entre otros tipos de pagos. En la mayoría de los países, el valor de estas transferencias es significativo y realizar estas transferencias y pagos a través del sistema financiero formal no sólo aumenta la eficiencia, la seguridad y la transparencia, sino que también puede aumentar la inclusión financiera.

En Brasil, el Programa Bolsa Familia es el programa de transferencias monetarias más importante del país, con 12,4 millones de beneficiarios. El programa fue creado en 2003 con el objetivo de luchar contra el hambre y la pobreza en Brasil. El programa provee transferencias mensuales que varían entre US\$ 7 y US\$ 45 a familias de bajos ingresos.

Los beneficiarios pueden elegir entre dos métodos electrónicos para recibir las transferencias: 1. A través de una Tarjeta Social - una cuenta virtual que no permite depósitos ni valor almacenado por tiempo indefinido; o 2. A través de una cuenta bancaria simplificada. La Caixa opera ambas opciones, la Caixa es el banco público con un historial de servicio a clientes de bajos ingresos.

Los beneficiarios pueden acceder a sus pagos en cualquiera de los más de 36.000 puntos de acceso de la Caixa que están presentes en todos los municipios de Brasil. Estos puntos de acceso incluyen sucursales bancarias, agentes bancarios, puntos de lotería y cajeros automáticos.

Cambiar a la Tarjeta Social representó una reducción de los costos administrativos del gobierno de 14,7 por ciento a 2,6 por ciento del valor de los subsidios desembolsados. (Pero gran parte de los ahorros provino de la consolidación de varios pagos de programas de transferencias monetarias en un solo pago, no provino solamente del cambio a tarjetas electrónicas.)

Por otra parte, se estima que los costos administrativos relacionados con el pago de beneficiarios a través de una cuenta simplificada son 31% menos que los costos administrativos asociados con el pago a través de la Tarjeta Social. A partir de octubre de 2011, sólo 15% (es decir 2 millones) de los beneficiarios recibía sus pagos a través de una cuenta simplificada. Debido al perfil de los beneficiarios de Bolsa Familia, estos pagos electrónicos vinculados a bancos suelen ser la primera experiencia de los beneficiarios con una cuenta bancaria formal y pueden actuar como importante puerta de entrada al sector financiero formal.

*Fuente: Banco Mundial, Directrices Generales para la preparación de Programas de Pagos de los Gobiernos, Proyecto de Investigación CGAP, CGAP G2P Brasil Informe País*

## REDES

**Estos proveedores de servicios de pago han logrado construir una red de agentes sólida.** Frecuentemente los agentes representan a múltiples empresas a la vez. Adicionalmente, no es inusual que estos diferentes proveedores de pago formen alianzas con otras empresas para ampliar el alcance de su empresa y mejorar la gama de servicios ofrecidos a sus clientes. Por ejemplo, Pago Express es un agente de Western Union y Personal; ahora Personal por su parte se está asociando con bancos para ofrecer cuentas básicas a sus clientes.

**Los ORMs han desarrollado una extensa red de agentes que podría facilitar una mayor extensión de los servicios financieros a todo el país.** Los agentes de Personal están presentes en 43 distritos (19% de todos los distritos) que no tienen sucursal de banco ni de cooperativa ni agente bancario. Los agentes de Tigo están presentes en casi todos los distritos del país. A medida que estas empresas de telefonía móvil amplían sus servicios de dinero electrónico permitiendo que más de sus agentes realicen este tipo de transacción y registrando más clientes de billetera electrónica, esta presencia en zonas de bajo acceso puede ejercer un

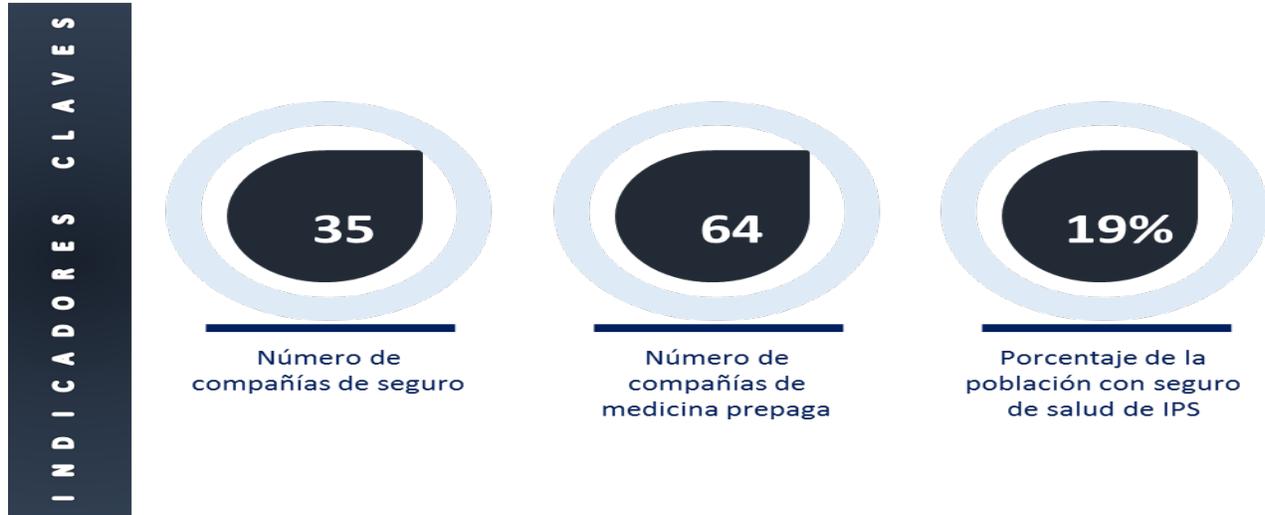
impacto significativo en la inclusión financiera del país. Adicionalmente, asociándose con estos operadores de redes móviles, las instituciones financieras pueden aprovechar la expansión de las redes construidas por los operadores de redes móviles para tener presencia incluso en zonas muy remotas del país. A medida que los bancos comienzan a permitir que las personas abran cuentas bancarias simplificadas y manejen sus cuentas utilizando dispositivos móviles y agentes, podría ser que algunos clientes nunca necesiten visitar una sucursal bancaria o cajero automático, volviendo el sistema bancario accesible para cualquier persona con un teléfono móvil.

## CONCLUSIÓN

**Debido a la extensa red de agentes de ORMs y la penetración de la telefonía celular, las billeteras electrónicas que permiten el almacenamiento seguro de valor en las cuentas móviles de sus clientes tienen un potencial considerable de aumentar la inclusión financiera en las poblaciones subatendidas.** La adopción de las billeteras electrónicas ha sido lenta. Tigo y Personal deberían seguir promoviendo sus respectivos productos de billetera electrónica y alentar a sus clientes a distanciarse de transacciones exclusivamente en ventanilla.

**Para aumentar la eficiencia de los pagos y potencialmente aumentar la inclusión financiera, se debería estimular a todas las entidades del sector público, incluyendo los fondos de pensiones y a las empresas privadas, a pagar a sus beneficiarios y empleados a través de transferencias electrónicas.** Esto mejoraría la eficiencia y la seguridad de estos pagos y contribuiría a la inclusión financiera. Actualmente el BNF facilita la mayor parte de las transferencias del gobierno, pero se debería realizar una evaluación para determinar si otros bancos podrían proveer servicios de pago más eficientemente.

**En Paraguay las dos redes principales de tarjetas de crédito/débito, POS y cajeros automáticos son BEPSA (Dinelco) y Bancard (Infonet).** Estos dos sistemas no son interoperables. BEPSA provee servicios al BNF, Tigo y Personal, mientras que Infonet presta servicios a la mayoría de los bancos comerciales, financieras y cooperativas. Lograr la interoperabilidad de estos sistemas ejercería un impacto significativo en el acceso a servicios financieros en zonas con baja cobertura bancaria y donde los cajeros automáticos suelen estar muy apartados entre sí. La interoperabilidad podría ahorrar dinero y tiempo a los clientes cuando deben llegar a un cajero automático para retirar dinero y, en general, pondría al sistema financiero formal a disposición de todos los clientes potenciales, independientemente del proveedor de servicios financieros.



El seguro permite a las personas manejar el riesgo y evitar gastos catastróficos relacionados con emergencias de salud, desastres naturales, accidentes y muerte súbita. La evidencia empírica sugiere que la adopción de seguros altera el comportamiento de las personas significativamente, frecuentemente resultando en inversiones más rentables y mayor resistencia a sobresaltos económicos.

El mercado de seguros de Paraguay tiende a atender a la "cima de la pirámide". La EIF reveló que era significativamente menos probable que los segmentos más pobres y menos educados de la población contaran con un seguro en comparación con el resto de la población. Desafortunadamente los pobres y los menos educados también son los menos propensos a ahorrar para emergencias debido a la falta de recursos, bajo acceso a lugares seguros para ahorrar y posiblemente niveles más bajos de cultura financiera. La evidencia anecdótica sugiere que hay una demanda insatisfecha de productos de seguros en estos segmentos de la población.

Hay 35 compañías de seguros en Paraguay. El requisito de capital mínimo para una compañía de seguros es US\$ 500.000,<sup>187</sup> los niveles de competencia deberían ser revisados, ya que podría no haber variaciones suficientes en los modelos de negocios entre las compañías de seguro.

<sup>187</sup> Ley No 827/96 de Seguros

Sin embargo, el mercado de seguros ha seguido creciendo en los últimos años. En 2007 las primas cobradas fueron de US\$ 95,4 millones y se pagaron reclamos por valor de US\$ 40,3 millones. En 2013 las primas cobradas habían triplicado alcanzando US\$ 342,4 millones y los siniestros habían aumentado a US\$ 155,2 millones.

Casi la mitad (48%) de las primas cobradas por las compañías de seguros en 2013 eran por seguro de automóvil.<sup>188</sup> (Figura 23) No obstante, solamente el 25% de los automóviles en Paraguay está asegurado. Paraguay es el único país de América del Sur donde el seguro de automóvil no es obligatorio.<sup>189</sup>

En términos de primas, el mercado de seguros que ocupa el segundo lugar es el de seguro de vida con 12% de las primas. Gran parte de las pólizas de seguro de vida son pólizas grupales generalmente contratadas para los beneficiarios por su empleo o asociadas a un préstamo de una institución financiera. Hasta hace poco los bancos solían integrar el costo de las pólizas de seguro de vida en el costo de sus préstamos, estableciendo la obligatoriedad del seguro de vida. Sin embargo, la Superintendencia de Bancos ha tomado medidas para mejorar la transparencia en torno a esta

<sup>188</sup> Fuente: Luque Portela (2013)

<sup>189</sup> En 2013 se aprobó una polémica ley que crea seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT) en Paraguay (Ley 4950) pero posteriormente fue revocada.

práctica y ha implantado nuevos requisitos de divulgación. Por lo general estas pólizas de seguro de vida sólo cubren lo adeudado al banco en caso de muerte o incapacidad. Los bancos están comenzando a ofrecer un seguro de vida adicional que cubre más que la deuda y que los clientes tienen la opción de comprar o no.

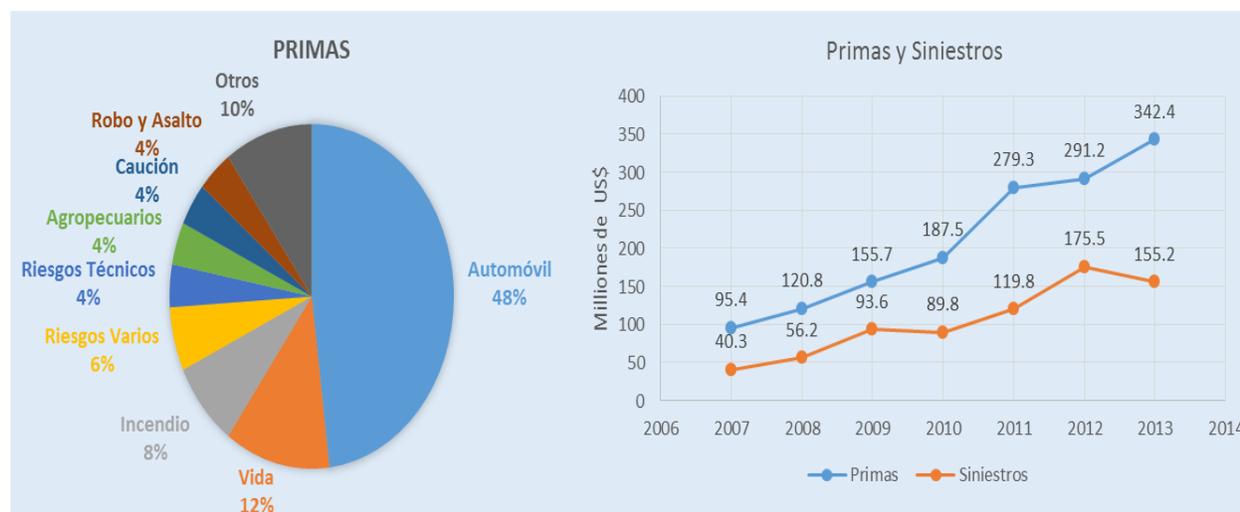
**El seguro agropecuario (o seguro de cosechas) representa sólo 4% del mercado de seguros pero debido al "fenómeno climático" cada vez más común parece que aumenta la necesidad por este tipo de seguro.** Las fincas agrícolas familiares y las grandes explotaciones comerciales se ven afectadas por igual por inundaciones, sequías, tormentas de granizo, vientos y temperaturas bajo cero. Algunas compañías de seguros ofrecen productos de seguros multirisgo climático, así como los productos de seguro solamente para riesgos climáticos específicos. Al 2012, sólo 6 del total de compañías de seguros ofrecían algún tipo de seguro agrícola (Recuadro 5.1). Es bastante común que los productores agrícolas medianos y grandes utilicen estos productos de seguro, pero las pequeñas fincas familiares no están tan protegidas. No hay muchos productos de seguro agropecuario diseñados para pequeñas fincas familiares; puede que estas fincas familiares no puedan pagar un seguro; y parece que hay un bajo nivel de concienciación sobre cómo obtener este tipo de seguro. La evidencia anecdótica sugiere que los pequeños productores familiares están muy preocupados por el riesgo de cambio climático y la volatilidad que genera en

sus ingresos. Sólo dos compañías de seguros ofrecen seguros agropecuarios a las pequeñas fincas, pero su extensión es limitada. La adopción del seguro agropecuario podría incrementarse asociando el seguro agropecuario con préstamos agrícolas de la misma manera que el seguro de vida está asociado con tarjetas de crédito, préstamos personales y otros tipos de préstamos. No se debería exigir un seguro, pero como institución, los bancos y las cooperativas deberían promover el seguro agropecuario a sus prestatarios y alentar a sus clientes a adquirir un seguro como parte normal del proceso de solicitud de préstamo.

**El Banco Mundial, en colaboración con el Gobierno de Paraguay (Ministerio de Agricultura), recientemente realizó un estudio sobre el riesgo agropecuario (incluyendo el riesgo financiero) y el potencial para el seguro agropecuario.** Todavía se están definiendo los siguientes pasos.

**Las compañías de seguros ofrecen muy pocos productos de microseguro.** El único producto de microseguro identificado durante este estudio fue un producto de seguro de vida que ofrece Sancor a los beneficiarios de un proyecto de microfinanciación implementado por la Fundación Paraguaya. Este microseguro está asociado al microcrédito y no se ofrece como producto independiente. La evidencia anecdótica indica que las compañías de seguros no están tan concienciadas sobre el tema microseguro.

**FIGURA 23: Primas de seguros y siniestros**



Fuente: Luque Portela (2013)

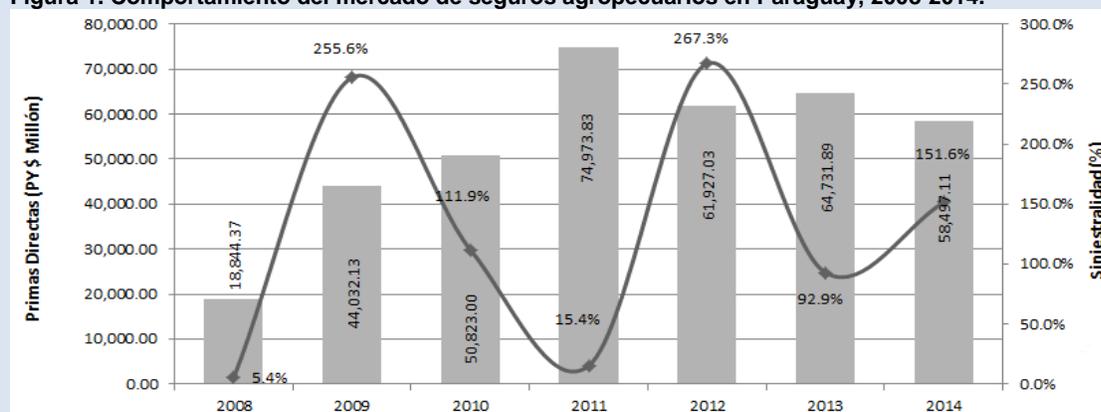
### Recuadro 5.1 Los seguros agropecuarios en el Paraguay

La introducción de los seguros agropecuarios en Paraguay tiene sus orígenes a mediados de la década del 1980 (IICA, 2010); sin embargo, su desarrollo fue discontinuado debido a los pobres resultados financieros que fueron obtenidos en ese entonces. No fue sino hasta la campaña del 2008 que este ramo se introdujo con un nuevo empuje por parte de las aseguradoras, lo que permitió un aumento considerable en el monto de las primas (Figura 1).

En lo concerniente a los tipos de productos de aseguramiento ofertados a la fecha, éstos se han enfocado en esquemas de aseguramiento individuales de multirisgo (MPCI, por sus siglas en inglés) para cultivos de soja, trigo, maíz, girasol, canola y caña de azúcar; y en seguros de riesgo nombrado para soja y trigo. En el caso del esquema MPCI, se ofertan principalmente dos coberturas: (i) Cobertura sobre costos de inversión; y (ii) Cobertura sobre un rendimiento de referencia pre-establecido.

Desafortunadamente, la siniestralidad promedio obtenida entre el 2008 y el 2014 ha sido superior al 128%; siendo la campaña del 2011-2012 la peor siniestralidad jamás registrada (267,3%). Esta situación desencadenó un alza en el costo de la prima de seguro, pasando de US\$49 la hectárea a US\$70 en las campañas siguientes.

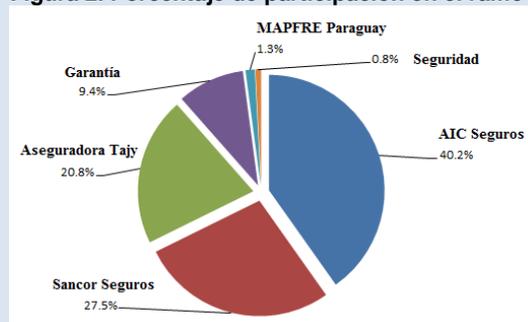
**Figura 1. Comportamiento del mercado de seguros agropecuarios en Paraguay, 2008-2014.**



Fuente: Axco, 2014; Banco Central del Paraguay

Como se ha notado anteriormente, la experiencia en el país con los seguros agropecuarios ha estado enfocado casi exclusivamente a productores altamente tecnificados. Al 2012, solamente seis compañías aseguradoras de un total de treinta y tres compañías registradas ante la Superintendencia de Seguros ofertaban pólizas agrícolas. La participación de las aseguradoras en el ramo agrícola en el año 2012 se muestra en la siguiente figura:

**Figura 2. Porcentaje de participación en el ramo agrícola, %, 2012**



Fuente: Axco, 2014.

No ha sido sino hasta en el 2014 que la Aseguradora Tajy está dirigiendo esfuerzos para el diseño de productos de aseguramiento que puedan ser aplicados para brindar coberturas climáticas a los más de 150 mil pequeños productores en Paraguay.

Fuente: Análisis de Riesgo del Sector Agropecuario en Paraguay, Banco Mundial, 2014.

## SEGURO DE SALUD

---

**El sistema de salud en Paraguay se compone de tres grandes proveedores de servicios: Entidades privadas con fines de lucro, el Instituto de Previsión Social (IPS) y entidades públicas gestionadas por el Sistema de Salud Pública y Bienestar Social.**<sup>190</sup> De los tres proveedores, la atención de salud con fines de lucro tiende a ofrecer la calidad más alta y la compran las personas o las entidades privadas y públicas para sus empleados. El IPS es un seguro de salud administrado públicamente y disponible solamente para ciertos segmentos de la población. Para los que no tienen cobertura de salud privada o del IPS, hay hospitales públicos y clínicas que atienden al público en general.

**Hay una marcada diferencia entre la cobertura médica para la población urbana y la población rural.** Según la Encuesta Nacional de Hogares (EPH) de 2011, un total de 26,6% de la población tenía seguro médico, 19,0% del IPS y 7,6% a través de otros proveedores, lo cual incluye la medicina prepaga y otros seguros de salud. En las zonas urbanas, 37,6% de la población tiene seguro médico, mientras que en zonas rurales sólo 10,4% tiene seguro médico (Figura 24).

**Para 74,4% de la población sin seguro médico, hay un sistema de salud pública gratuita.** Sin embargo, la calidad de la atención recibida en estos hospitales y clínicas es relativamente baja, sobre todo en zonas rurales.

**Si bien algunas compañías de seguros ofrecen productos de seguro de salud formales, lo que en Paraguay se suele considerar como seguro de salud privado en realidad es un producto denominado medicina "prepaga".** La medicina prepaga funciona como un seguro pero está regulada por la Superintendencia de Salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Quinientos mil, es decir aproximadamente 7% de la población de Paraguay, está cubierta por un plan de medicina prepaga.<sup>191</sup> Muchas empresas e incluso instituciones públicas ofrecen planes de medicina prepaga a su personal como parte de sus beneficios. Estos planes tienden a atender a la clase media a alta.

**Hay 64 compañías de medicina prepaga.**<sup>192</sup> En general hay tres tipos de compañías de medicina prepaga: 1. los grandes proveedores de medicina

prepaga que en realidad son centros médicos privados que contratan a todo su personal médico y pueden tener hasta 200.000 beneficiarios, 2. compañías de medicina prepaga de tamaño medio pueden conjuntamente ser propietarios de instalaciones médicas con otras compañías de medicina prepaga, 3. compañías de medicina prepaga pequeñas que funcionan exclusivamente como intermediarios. No son propietarias de instalaciones médicas y básicamente venden planes en nombre de los hospitales y centros médicos privados. Tienen unos 300-500 beneficiarios.<sup>193</sup>

**El seguro de salud del IPS cubre 1,25 millones de personas, es decir 19% de la población del país.** Esto incluye asalariados del sector privado, trabajadores de entidades descentralizadas y empresas de economía mixta, empleados de la ANDE, docentes del sector público y privado, empleados domésticos, jubilados del IPS, docentes jubilados, veteranos y discapacitados de la Guerra del Chaco (beneficiarios, hijos y cónyuge).<sup>194</sup>

---

<sup>190</sup> La Universidad Nacional y la Sanidad Militar y Policial también presta servicios de salud pública.

<sup>191</sup> Fuente: Superintendencia de Salud

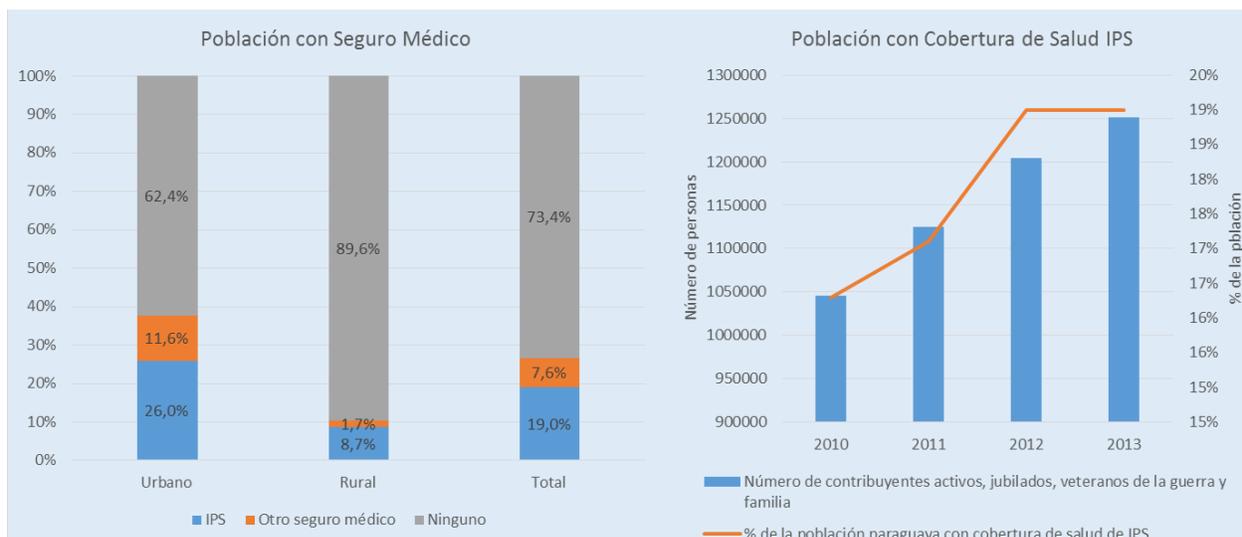
<sup>192</sup> Fuente: Superintendencia de Salud

---

<sup>193</sup> Fuente: Entrevista con ProMed

<sup>194</sup> Fuente: Datos provistos por el Ministerio de Hacienda, julio 2014

**FIGURA 24: Cobertura de seguro médico a través de IPS y otros proveedores**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC, 2011; IPS en Cifras, IPS actualizado junio 2013

## SEGUROS INFORMALES

Todas las cooperativas de ahorro y crédito requieren que sus asociados paguen una cuota mensual llamada "solidaridad". Este producto actúa como microseguro, pagando cantidades fijas para distintos eventos de la vida que generarían gastos para una familia, por ejemplo, muerte de un familiar, cirugía y discapacidad. La solidaridad también tiene un aspecto social positivo porque también premia eventos positivos (que también podrían significar costos) tales como matrimonio, nacimiento y graduaciones escolares.

El producto de solidaridad varía para cada cooperativa pero, en principio, todos sirven un propósito similar, es decir, proveer una pequeña red de seguridad a sus asociados a un precio razonable. No hay datos agregados sobre los productos de solidaridad ofrecidos por las cooperativas. La Tabla 15 ilustra un ejemplo de la cobertura del producto de solidaridad ofrecido por la Cooperativa Medalla Milagrosa, cuya solidaridad cuesta Gs. 6.000 por mes.

**Tabla 15: Ejemplo de Cobertura de Solidaridad: Cooperativa Medalla Milagrosa**

Evento	Cobertura (Gs.)
Matrimonio	150.000
Nacimiento normal de un hijo (madre)	400.000
Nacimiento de un hijo (padre)	400.000
Cesárea (madre)	600.000
Nacimiento múltiple	200.000
Graduación Escuela Primaria	100.000
Graduación Enseñanza Media	150.000
Graduación Secundaria	250.000
Graduación Universidad	350.000
Muerte de cónyuge	500.000
Muerte de un hijo	400.000
Muerte de padres	350.000
Entierro de familiar o cónyuge	2.500.000
Entierro de un hijo	1.000.000
Entierro de padres	1.000.000
Nacido muerto	400.000
Incapacidad temporal de hasta 30 días	450.000
Incapacidad temporal después de 10 días	150.000
Incapacidad permanente	2.000.000
Cirugía menor	200.000
Cirugía mayor	600.000

Fuente: Sitio web Cooperativa Medalla Milagrosa<sup>195</sup>

<sup>195</sup> <http://www.medalla.coop.py/solidaridad.php>

**Si bien no se supervisa este producto solidaridad como seguro, el riesgo relacionado con este tipo de producto informal de microseguro parece relativamente bajo.** La evidencia anecdótica sugiere que el precio de la solidaridad es apropiado para la clientela de las cooperativas, en la medida en que los asociados consideren que los pagos mensuales (o primas) son asequibles y valen la pena por la seguridad que proveen. La evidencia anecdótica también sugiere que las cooperativas no tienen problemas para cubrir todos los pagos de solidaridad (o reclamos).

**Hay evidencia de que la población en zonas rurales de tanto en tanto se organiza para mitigar los riesgos de otras maneras.** Por ejemplo, cada mujer de un pequeño grupo de mujeres de una comunidad rural en Caaguazú contribuyó cierta cantidad de dinero y depositó esta cantidad global en una cuenta bancaria a nombre de dos de las mujeres. Si alguna de las contribuyentes del grupo sufría una emergencia (particularmente una emergencia médica), podía tomar prestado el dinero del grupo, a ser pagado posteriormente sin intereses.

## SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIÓN

**El sistema estatal de pensiones se compone de ocho instituciones.** Éstas son: 1. IPS, 2. la Caja Fiscal, el sistema de pensiones administrado por el Ministerio de Hacienda, 3. el sistema para empleados bancarios (Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay), 4. el sistema para los empleados municipales (Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal Municipal), 5. el sistema para los miembros del poder legislativo (Fondo de Jubilaciones y Pensiones para miembros del Poder Legislativo), 6. el sistema para los trabajadores ferroviarios (Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios), 7. el sistema para los empleados de la Administración Nacional de Electricidad ANDE (Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la ANDE) y 8. el sistema para empleados de la represa hidroeléctrica Itaipú Binacional (Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones de la Itaipú Binacional).

**Las dos instituciones de pensiones principales son la Caja Fiscal y el IPS.** En general la Caja Fiscal atiende a asalariados del sector público y el IPS atiende a asalariados del sector privado.<sup>196</sup> El programa de pensiones cubre un total de 812.132 personas, 500.278

<sup>196</sup> El IPS no cubre a los empleados bancarios, pero también cubre a los empleados públicos de las entidades descentralizadas. La Ley 4933/13 autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos en el sistema de pensiones del IPS. (Fuente: Molinas Gwynn, et al. Estudios y Proyecciones Actuariales del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Prevención Social)

personas cubiertas por IPS y 311.854 cubiertas por la Caja Fiscal<sup>197</sup> (Tabla 16).

**Tabla 16: Beneficiarios de pensiones administradas por el Estado**

	IPS	Caja Fiscal	TOTAL
Contribuyentes	458.188	232.631	715.553
Jubilados	42.090	46.800	96.579
TOTAL	500.278	311.854	812.132

Fuente: Ministerio de Hacienda – Dirección de Seguridad Social

**Además del sistema público, las cajas mutuales son entidades privadas que suelen ofrecer fondos de ahorro para jubilación, junto con otros servicios financieros como productos de crédito y otros productos de ahorro.** Estas entidades fueron creadas por la Ley No. 3472/08, la cual indica que serán supervisadas por un Instituto Nacional de Mutuales (INMU). Esta institución aún no ha sido creada,<sup>198</sup> por lo que se dispone de información limitada sobre las cajas mutuales. Si bien no se monitorea el número total de cajas mutuales en el país, las cuatro empresas principales en este sector son la Caja Mutual de Cooperativistas del Paraguay, la Caja Médica de Profesionales Universitarios, la Mutualidad Notarial y la Caja Mutual de Profesores de la Universidad Católica.

## CONCLUSIÓN

**El acceso a seguros es sumamente bajo para la mayoría de los paraguayos, con los pobres desproporcionadamente subatendidos.** Existe una significativa demanda insatisfecha por seguros en los segmentos de bajos ingresos de la población. Se debería alentar a las compañías de seguros a que diseñen nuevos productos de microseguro para ayudar a los pobres a mitigar sus riesgos. La Asociación Paraguaya de Compañías de Seguros y la Superintendencia de Seguros deberían realizar un estudio sobre la viabilidad del mercado de microseguros. El estudio podría ayudar a concienciar y aumentar el interés de las compañías de seguros en microseguros, y dar forma a productos factibles. Las autoridades también deberían fomentar una mayor competencia en el mercado de seguros lo que se podría realizar mediante la inducción de varios modelos de negocios para microseguros.

<sup>197</sup> Datos provistos por el Ministerio de Hacienda, abril 2014

<sup>198</sup> Mientras tanto se prevé que se aprobará una nueva ley a fines de 2014 que crea una Superintendencia de Pensiones para supervisar las cajas mutuales.

**Hay una fuerte demanda por seguros de salud, pero la cobertura de los pobres es insuficiente.** La medicina prepaga desempeña un papel importante en la prestación de seguros de salud en el país. Las compañías de medicina prepaga, así como compañías de seguros formales, deberían introducir productos dirigidos a personas y familias de menores ingresos. Además, básicamente la medicina prepaga es un producto de seguro, y el aspecto financiero de la medicina prepaga debe ser regulado con el mismo marco normativo que cualquier otro seguro para garantizar la seguridad de sus clientes.

**También se debería exigir el seguro de automóvil.** Paraguay es uno de los únicos países de América Latina que no exige seguro de automóvil. La falta de seguro de automóvil combinado con la falta de seguro médico introduce un riesgo significativo, no sólo para los

conductores, sino para todos los paraguayos. También ha introducido una carga financiera para el hospital público que atiende a los pacientes de trauma que no tienen seguro.

**La cobertura de las pensiones y de la seguridad social también es muy baja.** Se deberían realizar esfuerzos para incorporar a más personas al sistema de pensiones y seguridad social y permitir que más personas sin empleo formal participen en estos planes.

**Se debería asociar el seguro agropecuario a los préstamos agropecuarios.** Las compañías de seguros deberían asociarse con bancos y cooperativas para garantizar que se ofrezcan y se promuevan seguros como parte regular del proceso de solicitud de préstamo al igual que se suelen ofrecer los productos de seguros de vida a clientes de préstamos personales.

# Resumen de las Recomendaciones | 6

Recomendación:	Prioridad: Alta, Media o Baja	Periodo de tiempo: inmediato (dentro de los 6 meses), mediano plazo (6-24 meses) o largo plazo
Las autoridades deberían recabar datos y monitorear con regularidad las actividades de casas de crédito, casas de empeño y tiendas comerciales que ofrecen crédito.	Alta	Inmediato
Las instituciones financieras deberían aprovechar las robustas redes de agentes ya construidas por operadores de redes móviles y proveedores de servicios de pago. Para este fin, las autoridades deberían fomentar la no exclusividad entre instituciones financieras y sus agentes.	Alta	Inmediato
Los bancos deberían permitir a los agentes (corresponsales no bancarios) realizar una amplia gama de servicios financieros.	Alta	Inmediato
El BCP debería entablar un diálogo con los bancos y las asociaciones (ASOBAN y ADEFI) para: i) solicitar retroalimentación sobre las cuentas básicas para comprender las razones detrás de la lenta adopción de este producto, y ii) crear conciencia sobre los beneficios y posibles oportunidades de negocio que representa ofrecer cuentas básicas.	Alta	Inmediato
El BCP debería recabar y mantener una base de datos de depositantes individuales (no sólo de los titulares de cuentas básicas) para monitorear más de cerca el acceso al ahorro en general.	Alta	Inmediato
Las autoridades deberían trabajar con las instituciones financieras para desarrollar nuevos productos microfinancieros que puedan mejorar el acceso al crédito de las MIPYMES, tales como el leasing y el factoraje.	Alta	Inmediato
El BCP debería monitorear las carteras de crédito vendidas por instituciones financieras formales a entidades no reguladas.	Alta	Inmediato
Las autoridades deberían medir y monitorear el sobreendeudamiento en el país, incluyendo indicadores del lado de la oferta, datos de los sistemas de información crediticia, así como la información provenientes de encuestas de hogares nacionalmente representativas	Alta	Inmediato
ORMs deberían seguir promoviendo sus respectivos productos de billetera electrónica y alentar a sus clientes a distanciarse de transacciones exclusivamente en ventanilla.	Alta	Inmediato
Todas las entidades del sector público, incluyendo los fondos de pensiones, deberían pagar a sus beneficiarios y empleados a través de transferencias electrónicas.	Alta	Inmediato
Se debería estimular a las empresas privadas a que paguen a sus empleados a través de transferencias electrónicas, posiblemente mediante campañas de sensibilización dirigidas a empresas.	Alta	Inmediato
La Asociación Paraguaya de Compañías de Seguros y la Superintendencia de Seguros deberían realizar un estudio sobre la viabilidad del mercado de microseguros.	Alta	Inmediato
Las compañías de seguros deberían asociarse con bancos y cooperativas para garantizar que se ofrezca y promueva el seguro agropecuario como parte normal del proceso de solicitud de un préstamo agrícola.	Alta	Inmediato

Debería revisarse los requisitos de documentación para las cuentas de ahorro a la vista (cuentas de ahorro ordinarias) conforme a requisitos ALD/CFT. Los clientes potenciales no deberían tener que presentar prueba de ingresos o de empleo para abrir una cuenta de ahorros normal.	Alta	Mediano plazo
Debería reducirse el saldo mínimo requerido para las cuentas de ahorro a la vista a un nivel más razonable (con relación al salario mínimo).	Alta	Mediano plazo
Se debería estimular y asistir a las instituciones financieras en la innovación de nuevos productos de ahorro para los pobres, tales como productos de ahorro programado dirigidos a este segmento de la población.	Alta	Mediano plazo
Las Centrales de Riesgo del BCP e INCOOP deberían recabar más datos sobre los clientes y comunicarse entre sí para dar información completa sobre la deuda de un cliente.	Alta	Mediano plazo
El gobierno paraguayo debería implementar el fondo de garantía de crédito para las PYMES.	Alta	Mediano plazo
Las compañías de medicina prepaga, así como compañías de seguros formales, deberían incorporar productos dirigidos a personas y familias de menores ingresos.	Alta	Mediano plazo
Asegurar que todos los bancos y las financieras estén conectados al Sistema de Transferencia Automatizada (STA), tal vez considerar a otras entidades financieras si cumplen con los requisitos operativos de riesgo	Alta	Mediano plazo
Informconf debería mejorar la presentación de información positiva, incluyendo el pago oportuno del préstamo, implementando medidas que disuadan la selección de los buenos clientes y estimulen la presentación de información más consistente. La base de datos de Informconf también necesita más control de calidad de tal forma que el mercado pueda depender de la información provista.	Alta	Largo plazo
Se deberían realizar esfuerzos para incorporar a más personas al sistema de pensiones y seguridad social y permitir que más personas sin empleo formal participen en estos planes.	Alta	Largo plazo
Se debería evaluar, diseñar e implementar un registro de garantías.	Alta	Largo plazo
Las autoridades deberían concienciar monitoreando y presentando informes regulares sobre la presencia física en los bancos del país. Generar interés en zonas geográficas de alto potencial con una población considerable, pero que aún no están bien atendidas por el sistema financiero.	Media	Inmediato
Actualmente el BNF facilita la mayor parte de las transferencias del gobierno, pero se debería determinar si otras entidades financieras podrían proveer servicios de pago más eficientemente.	Media	Inmediato
Los aspectos financieros de los esquemas de medicina prepaga deberían tener regulación prudencial.	Media	Mediano plazo
Los bancos deberían mejorar su eficiencia operativa para reducir el spread de los tipos de interés	Media	Mediano plazo
Dinelco e Infonet deberían generar la interoperabilidad de sus sistemas.	Media	Mediano plazo

Se debería permitir y estimular a los fondos de jubilación y las compañías de seguros a invertir en valores, y los bancos también deberían ofrecer nuevos productos de inversión a sus clientes.	Media	Mediano plazo
También se debería exigir el seguro de automóvil.	Media	Mediano plazo
El gobierno debería lograr que el proceso de formalización de una empresa (la obtención de un RUC) sea más accesible (tanto física como administrativamente) para empresas rurales, micro y pequeñas.	Media	Largo plazo
El gobierno debería garantizar que todos los ciudadanos elegibles cuenten con cédula válida, apoyando las campañas de identificación y otras iniciativas.	Baja	Largo plazo

# Referencias

- Banco Mundial (2013) Programa de Aplicación de los Principios Generales para los Mercados de Remesas de América Latina y el Caribe: Paraguay
- Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACOOOP) (2012). Censo Cooperativo. Asunción, Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2008). Censo Agropecuario. Asunción, Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2011). Censo Económico. Asunción, Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2012). Anuario 2012. Asunción, Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2012). Encuesta Permanente de Hogares. Asunción, Paraguay.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2013). Condiciones de Vida 2009-2013. Asunción, Paraguay.
- FMI (2011a). Actualización de la Evaluación de la Estabilidad del Sistema financiero (FSAP).
- FMI (2011b). Paraguay: Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero - Actualización, julio 2011
- FMI (2014). FMI Informe de País No. 14/61
- IPS (2013). IPS en Cifras. Junio 2013
- Luque Portela, Miguel Ángel (2013). Situación del Mercado Asegurador del Paraguay
- Ministerio de Agricultura (2008). Censo Agropecuario. Asunción, Paraguay.
- Molinas Gwynn, Víctor Hugo, Jorge Arnaldo González Bogado, Heriberto Fabián González Colman, Diego Bernardo Meza Bogado y José Gabriel Velázquez Franco (2014). Estudios y Proyecciones Actuariales del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Prevención Social.
- PNUD (2010). Microfinanzas en Paraguay: Análisis de la Oferta y la Demanda.
- Red de Microfinanzas (mayo de 2013). Oferta y Demanda de Microfinanzas con Alcance Rural en el Paraguay

# Anexo 1

## Lista de Entrevistas

LUNES 21 DE ABRIL			
	09.15 am	Reunión con el Banco Central del Paraguay	Isidro Chávez Arroyos, Jefe de Bancarización, Intendencia de Inclusión Financiera, Superintendencia de Bancos Ángel González, Intendencia de Inclusión Financiera, Superintendencia de Bancos
	11 a.m.	Reunión con el Viceministerio de MiPYMES	Lorena Méndez, Vice Ministra Nathalia Rodríguez Romero Vanessa Escobar Franco
	14:00 horas	Reunión del Equipo Técnico: BCP + INCOOP + STP + Hacienda	Paola Giménez, Intendencia de Inclusión Financiera, Banco Central del Paraguay Humberto Ariel Colman Castillo, Director, Dirección de Estudios Económicos, Ministerio de Hacienda Edgar Gómez Leiva, Secretaría Técnica de Planificación Daniel Escauriza, Secretaría Técnica de Planificación Laura Morínigo, Dirección de Estudios Económicos, Ministerio de Hacienda Pedro Peña, Dirección de Estudios Económicos, Ministerio de Hacienda
	16:30 horas	Reunión con Fundación Paraguaya	Roberto Giménez, Gerente de Negocios Estratégicos Omar A. Sanabria Derbas, Gerente de Microfinanzas
MARTES 22 DE ABRIL			
	10 a.m.	Reunión con la Bolsa de Valores y Productos	Rodrigo G. Callizo López Moreira, Presidente del Directorio Osvaldo Gauto, Gerente Comercial
	11:30 a.m.	Credimas	Reinaldo Penner, Presidente Ejecutivo Carlos Ortiz, Director Titular
	14:00 horas	Reunión con Hacienda - Seguridad Social	Melissa González, Jefa de Seguridad Social Bernardo Navarro, Asesor
	16:00 horas	Reunión con Personal - Soluciones Financieras	Lorena Ríos, Coordinadora proyecto BID/FOMIN Fernando Grutter, Nuevos Negocios
	17:30 horas	Reunión con MEDA Paraguay	Gustavo Torres, Gerente PRODIR Arnold Epp, Director Ejecutivo

			Emilio Iberbuden Gerente de Proyectos
<b>MIÉRCOLES 23 DE ABRIL</b>			
	8:30 a.m.	Reunión con INCOOP	Regis Gamarra, Director de Estadísticas María Mercedes Ortega M., Coordinadora de Normas Fernando Gamarra, Coordinación del Fondo de Garantía
	10:30 a.m.	ASOBAN	Roberto Haitter, Director Ejecutivo
	13:30 horas	Reunión con Crédito Agrícola de Habilitación	Juan Meili, Gerente de Servicios Víctor Ortiz, Dirección de Gestión de Negocios
	16:00 horas	Reunión con la Confederación Paraguaya de Cooperativas	Mirta Casco, Gerente General
<b>JUEVES 24 DE ABRIL</b>			
	8.00 a.m.	Casa Rosada - Casa de Empeño	Marco Aurelio Nunes
	10.30 a.m.	Reunión con Cooperativa Medalla Milagrosa	Bernardino Portillo, Gerente General
	14:00 horas	Reunión con CENCOPAN	Pedro Loblein, Presidente
	15:00 horas	Reunión con Cooperativa Mercado 4	Edith C. Pérez G., Gerente General Pedro Loblein, Presidente
	17:00 horas	Reunión con Ministerio de Agricultura	Ing. César Duarte, Director de la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos
<b>VIERNES 25 DE ABRIL</b>			
	08.30 a.m.	Reunión con CARSA – CHE DUO	Lic. Pedro Espínola, Gerente General
	10.00 a.m.	Reunión con Informconf	Oswaldo Gamarra, Subgerente Comercial
	11.30 a.m.	Reunión con ADEFI	Lic. Ramón Larza, Miembro del Directorio Manuel Caballero, Director Ejecutivo
	14:00 horas	Reunión con Interfisa	José Cantero, Gerente General Adjunto Carlos Villamayor, Gerente de Riesgos Ivone da Silva, Gerente de RSE y Comunicación

			Javier Estigarríbia, Gerente de Ahorros
	16:30 horas	Banco Familiar	Fabio Najmanovich, Gerente Banca Minorista Hilton Giardina Varela, Gerente General Adjunto
<b>LUNES 28 DE ABRIL</b>			
	08.00 a.m.	Reunión con Fondo Ganadero	Dr. Gustavo Dávalos, Director de Créditos y Asistencia Técnica
	10.00 a.m.	Reunión con el Banco Nacional de Fomento	Miguel Ángel Rodríguez M., Director General de Operaciones Financieras Luis Alberto López Gamex, Director de Servicios Bancarios Fernando Ruiz Díaz, Director de Finanzas
	17:00 horas	Fundación Capital	Adriana Insaurralde, Representante en el país
<b>MARTES 29 DE ABRIL</b>			
	08.00	Nuestra Señora de Asunción	Antonio Peralta, Director Demetrio Rojas, Director Belén Rojas, Directora
	10.00	Reunión con Asociación Paraguaya de Compañías de Seguro	Lic. Rubén Rappenecker Coscia - Gerente General Dr. Miguel Ángel Luque Portela, Asesor Económico Financiero
	11.30	Financiera El Comercio	Cristian Barrios, Subgerente General, Regional Metropolitano Arlette Barrail, Gerente Banca Personas
	02.30	Gabinete Social Unidad Técnica del Gabinete Social,	Mirta Denis, Directora
	15:30 horas	Visión Banco	Darío Colman, Gerente de Desarrollo Sostenible y Calidad de Cartera Rubén Mendoza, Gerente Unidad Estratégica de Negocios Luz María Gómez, Gerente de Banca Emprendedor Silvia Bracho, Gerente de Banca VIDA
	17:00 horas	Tigo	Javier Irala R., Gerente Go to Market Natalia Oviedo, Gerente de Productos Transaccionales, Mobile Cash Paraguay S.A. Rogelio Urizar, Inteligencia Comercial y Gerente de Productos
<b>MIÉRCOLES 30 DE ABRIL</b>			

	09.00 a.m.	Cambios Chaco	Eduardo Mujica Ojeda, Gerente General Claudia Benítez Nicolaus, Gerente Mario González Quiroga, Oficial de Cumplimiento
	14:00 horas	Superintendencia de Seguros	Roberto Cesar Domínguez Acosta, Intendente Derlis Penayo Ramírez, Intendente, Intendencia de Estudios Mariana López, Director Pedro González, Intendente de Control Financiero
<b>LUNES 26 DE MAYO 2014</b>			
	14:00 horas	Sancor Seguros	Ricardo Duarte, Agente de Seguros Guillermo Bessone, Gerente Comercial
<b>MARTES 27 DE MAYO 2014</b>			
		Visitas: <u>Nemby</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vía Cell (Tigo Money)</li> <li>• Sucursal Nemby Medalla</li> <li>• Sucursal Universitaria Nemby</li> </ul> <u>San Lorenzo</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Full Cell (Tigo Money)</li> <li>• Interfisa Sucursal San Lorenzo</li> <li>• Financiera El Comercio Sucursal San Lorenzo</li> <li>• Fácil Hogar (Banco Agente para Visión Banco)</li> <li>• Visión Sucursal San Lorenzo</li> <li>• Mer's (Agente para Familiar, Tigo Money)</li> </ul>	
	14:00 horas	Superintendencia de Seguros	Roberto César Domínguez Acosta, Intendente Derlis Penayo Ramírez, Intendente, Intendencia de Estudios Mariana López, Director Pedro González, Intendente de Control Financiero
<b>MIÉRCOLES 28 DE MAYO 2014</b>			
	08 a.m.	Red de Microfinanzas	Laura Lesme, Directora Ejecutiva Luis Echarte, Consultor Edith, Gerente General de Coop Mercado 4
	10:30 horas	ProMed	Alfred Menini, Director General

	14:00 horas	PRODERS/MAG	César Duarte Guillermo Céspedes, Coordinador General de PRODERS
	17:00 horas	AFD	
<b>JUEVES 29 DE MAYO 2014</b>			
	Todo el día	Visita a beneficiarios de PRODERS <ul style="list-style-type: none"> <li>• R.I. 3 Corrales</li> <li>• J.E. Estigarribia (comunidad indígena)</li> </ul>	
<b>LUNES 2 DE JUNIO 2014</b>			
	Todo el día	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperativa Carolina, Itacurubí del Rosario</li> <li>• Visita a feria de mujeres agricultoras organizadas por PRODERS, Ciudad de Itacurubí del Rosario</li> <li>• Oficina de Crédito Agrícola, San Estanislao</li> </ul>	
<b>MARTES 3 DE JUNIO 2014</b>			
	Todo el día	Visita a beneficiarios de Tekoporã con Fundación Capital en Guayaibí, San Pedro <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visita dos mujeres beneficiarias en sus hogares</li> <li>• Reunión con aproximadamente 30 beneficiarios con personal de la Secretaría de Acción Social</li> </ul>	
<b>MIÉRCOLES 4 DE JUNIO 2014</b>			
	15:00 horas	Ministerio de Industria y Comercio, Viceministerio de PYMES	

## Anexo B

### Lista de distritos sin presencia de sucursal, cajero automático o agente de banco/financiera

Departamento	Distrito	Habitantes	Densidad demográfica (pop. por km cuadrado)
Alto Paraguay	La Victoria	6.193	0,28
Alto Paraguay	Fuerte Olimpo	4.768	0,09
Alto Paraná	Domingo Martínez de Irala	10.818	32,38
Alto Paraná	Iruña	6.266	11,86
Alto Paraná	Mbaracayú	14.121	34,79
Alto Paraná	Ñacunday	13.950	18,53
Caaguazú	Carayaó	15.094	16,40
Caaguazú	José Domingo Ocampos	10.192	18,43
Caaguazú	La Pastora	5.224	24,12
Caaguazú	Mcal. Francisco S. López	8.115	6,59
Caaguazú	Nueva Londres	4.652	18,91
Caaguazú	Repatriación	33.146	24,02
Caaguazú	R. I. Tres Corrales	9.168	10,58
Caaguazú	San Joaquín	18.077	37,38
Caaguazú	Simón Bolívar	5.415	16,48
Caazapá	Doctor Moisés S. Bertoni	5.035	7,28
Caazapá	Maciel	4.367	4,37
Canindeyú	Gral. Francisco Caballero Álvarez	15.523	3,76
Canindeyú	Itanará	3.064	3,33
Canindeyú	Ypejhú	7.720	8,07
Central	Nueva Italia	17.379	458,56
Concepción	Belén	10.071	0,89
Concepción	Loreto	17.170	21,18
Cordillera	Altos	14.023	107,62
Cordillera	Atyrá	16.337	112,36
Cordillera	Loma Grande	3.415	40,04

Cordillera	Mbocayaty del Yhaguy	5.312	20,07
Cordillera	Nueva Colombia	4.574	59,01
Cordillera	Primero de Marzo	7.626	93,00
Cordillera	San José Obrero	5.216	26,40
Cordillera	Santa Elena	7.330	65,04
Cordillera	Valenzuela	7.285	42,04
Guairá	Borja	10.133	22,73
Guairá	Dr. Bottrell	1.567	20,61
Guairá	José Fassardi	7.701	80,55
Guairá	Félix Pérez Cardozo	5.239	48,02
Guairá	General Eugenio A. Garay	7.798	27,04
Guairá	Itapé	7.289	44,88
Guairá	Iturbe	10.024	34,30
Guairá	Mbocayaty	7.066	40,19
Guairá	Natalicio Talavera	3.713	18,40
Guairá	Ñumí	3.708	57,49
Guairá	Paso Yobái	25.557	39,88
Guairá	San Salvador	3.550	24,47
Guairá	Yataity	4.218	47,50
Itapúa	Carlos Antonio López	21.432	97,77
Itapúa	Itapúa Poty	17.780	33,96
Itapúa	Jesús	6.998	48,56
Itapúa	José Leandro Oviedo	5.426	41,58
Itapúa	Nueva Alborada	8.435	36,30
Itapúa	San Rafael del Paraná	25.090	17,27
Itapúa	Trinidad	7.925	45,03
Itapúa	Yatayty	14.480	64,10
Misiones	Santa María	8.899	23,95
Misiones	Santiago	8.098	9,46
Misiones	Villa Florida	2.868	10,61
Misiones	Yabebyry	3.509	4,22
Ñeembucú	Alberdi,	7.701	69,44

Ñeembucú	Cerrito	5.306	8,46
Ñeembucú	Desmochados	1.889	6,63
Ñeembucú	General José Eduvigis Díaz	4.097	12,12
Ñeembucú	Guazú Cuá	2.282	2,59
Ñeembucú	Humaitá	3.262	10,14
Ñeembucú	Isla Umbú	3.305	6,81
Ñeembucú	Laureles	3.730	4,36
Ñeembucú	Mayor José J. Martínez	4.365	11,06
Ñeembucú	Paso de Patria	1.896	7,92
Ñeembucú	Tacuaras	3.741	2,00
Ñeembucú	Villa Franca	1.003	0,65
Ñeembucú	Villalbín	2.409	1,49
Ñeembucú	Villa Oliva	3.570	9,20
Paraguarí	Acahay	16.153	50,13
Paraguarí	Caapucú	7.860	3,20
Paraguarí	Escobar	8.858	19,16
Paraguarí	Gral. Bernardino Caballero	7.076	25,40
Paraguarí	Pirayú	15.869	91,04
Paraguarí	Quyquyhó	7.551	12,97
Paraguarí	San Roque González de Santa Cruz	11.705	48,81
Paraguarí	Sapucaí	6.578	31,44
Paraguarí	Tebicuary-mí	4.166	30,43
Paraguarí	Ybytymí	7.370	18,93
Presidente Hayes	Dr. José Falcón	4.200	2,21
Presidente Hayes	Puerto Pinasco	5.372	0,56
San Pedro	Antequera	3.890	8,10
San Pedro	Lima	11.438	17,38
San Pedro	Unión	6.473	11,01
San Pedro	Veinticinco de Diciembre	10.641	10,69

## Anexo C

### ACTORES DEL SECTOR FINANCIERO

Entidades	Número de empresas	% depósitos	% préstamos	% cuentas	Tasas de interés	Número de Sucursales	Número de agentes	Número de cajeros automáticos
Bancos y Financieras	28	89%	84%	42%	19% (bancos)  34% (financieras)	515	312	1051
Cooperativas cuyo principal negocio son los servicios financieros	330	11%	165	58%	No hay datos	490	0 <sup>199</sup>	N/A
Casas de Crédito	796	N/A	N/A	N/A	56,16% <sup>200</sup>	N/A	Empresas de pago <sup>201</sup>	N/A
Casas de Empeño	467	N/A	N/A	N/A	83,39%	N/A	N/A	N/A
Operadores de redes móviles con pagos electrónicos	2	N/A	N/A	N/A	Costo de las transferencias 4%	N/A	Agentes que ofrecen pagos electrónicos  Tigo:2.400  Personal 889	143 (cajeros automáticos Dinelco) <sup>202</sup>

<sup>199</sup> Generalmente las cooperativas no utilizan agentes; sin embargo, algunas cooperativas actúan como agentes para las unas para las otras.

<sup>200</sup> No hay datos consolidados sobre las casas de crédito. A nivel anecdótico parece que cobran el máximo o cerca del máximo permitido por el BCP.

<sup>201</sup> Algunas casas de crédito aceptan pagos a través de empresas de pago

<sup>202</sup> Personal proveyó este número. Tigo también utiliza los mismos cajeros automáticos Dinelco.

Proveedores no bancarios de remesas internacionales	9 <sup>203</sup>	N/A	N/A	N/A	4.07% <sup>204</sup>	No hay datos	Western Union No hay datos  MoneyGram No hay datos	N/A
Proveedores de transferencias de dinero nacionales que no son ORMs ni bancos	7 <sup>205</sup>	N/A	N/A	N/A	Costo de las transferencias: 0,39%-4%	N/A	NSA: 180  Cambios Chaco: 31  Western Union: No hay datos	N/A
Empresas de pago	Aprox. 2	N/A	N/A	N/A	No hay datos	N/A	2670	N/A

<sup>203</sup> SEPRELAD tiene nueve empresas inscritas como proveedores de servicios de transferencia de dinero (sin diferenciar entre internacionales y nacionales)

<sup>204</sup> Banco Mundial, Precios del envío de remesas a nivel mundial. Datos actualizados 7 de febrero 2014

<sup>205</sup> SEPRELAD tiene nueve empresas inscritas como proveedores de servicios de transferencia de dinero (sin diferenciar entre internacionales y nacionales), dos son ORMs