



Fortalecimiento del Sector Financiero

Serie Lecciones Aprendidas

NOTA NÚMERO 2
Mayo de 2016

AUTOR:

MARLON ROLSTON RAWLINS
Especialista en sector financiero, Iniciativa FIRST

COAUTORA:

JANE C. HWANG
Especialista senior en sector financiero, Oficina Regional de América Latina y el Caribe

La serie Lecciones Aprendidas de FIRST es una síntesis de las experiencias y las enseñanzas que la Iniciativa FIRST ha recabado a través de las actividades de asistencia técnica que financia.

Para obtener más información, visite <https://www.firstinitiative.org/> o envíenos un mensaje a la siguiente dirección de correo electrónico first@worldbank.org

Formulación de una estrategia nacional de inclusión financiera: La experiencia de Paraguay

Contexto

Desde 2005, el producto interno bruto (PIB) real de Paraguay ha crecido a un promedio de alrededor del 4 % al año. No obstante, ese crecimiento no ha beneficiado a todos los segmentos de la sociedad y la pobreza persiste. La pobreza, en particular la pobreza extrema, está arraigada en las zonas rurales. Alrededor del 40 % de la población vive en zonas rurales, incluida más de la mitad de los pobres y más de dos tercios de las personas en situación de pobreza extrema¹. El bajo nivel de acceso a servicios financieros formales, especialmente entre los pobres en zonas rurales, es uno de los principales desafíos de desarrollo que enfrenta el país. Según la Encuesta de Inclusión Financiera (EIF) que Paraguay llevó a cabo en 2013², el 29 % de los adultos declara tener una cuenta en una institución financiera formal, un parámetro de medición de inclusión financiera que se utiliza habitualmente en el ámbito mundial. Este porcentaje ubica a Paraguay muy por debajo del promedio regional de América Latina y el Caribe, que asciende al 51 %³. En lo que respecta al 71 % de los adultos que carecen de una cuenta formal, aproximadamente 3,2 millones de personas, esta exclusión es aún más marcada entre los habitantes más pobres del país. El 80 % de los pobres no tiene una cuenta en una institución financiera formal. La variación en la titularidad de cuentas formales está estrechamente ligada a características demográficas y socioeconómicas. Los datos indican que las diferencias más grandes se registran en las líneas de ingresos y educación, aunque también se observan diferencias significativas entre la población rural y la urbana, entre las categorías de empleo y entre las regiones. Por ejemplo, 14 % de los paraguayos declaró que había ahorrado en una institución financiera formal en el curso de los 12 meses anteriores. Sin embargo, una segmentación demográfica de estos mismos datos muestra tasas de ahorro del 19 % en zonas urbanas, 12 % en zonas rurales y tan solo del 7 % en el quintil más pobre. El Gobierno ha adoptado un enfoque específico sobre los habitantes con escaso o ningún acceso a servicios financieros, en particular



© Dmitry Kaminsky. Se requiere autorización adicional para volver a utilizarla.

las personas en situación de pobreza extrema (10 % de la población) y los habitantes que son pobres sin llegar a la pobreza extrema (11 % de la población). La mayoría de los pobres y extremadamente pobres vive en distritos geográficos que no disponen de bancos, compañías financieras, sucursales de cooperativas, agentes ni cajeros automáticos. Esto limita marcadamente su capacidad para ahorrar activos monetarios a los que pueda acceder rápidamente en momentos de gran necesidad y en emergencias.

El aumento de la inclusión financiera reviste fundamental importancia para el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la disminución de las disparidades de ingresos y, por lo tanto, es un elemento central de la estrategia de reducción de pobreza de Paraguay y es uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo⁴, que contiene un conjunto de objetivos y metas de desarrollo cuya consecución está prevista para 2030.

La inclusión financiera ha estado en el centro de los programas de reducción de pobreza de Paraguay.

—Santiago Peña, Ministro de Hacienda, Paraguay

El Gobierno ha intensificado las medidas orientadas a lograr que un mayor porcentaje de la población tenga acceso a servicios financieros. Más de 50 iniciativas

impulsadas o promovidas por ministerios, organizaciones multilaterales, donantes, organizaciones no gubernamentales (ONG) y entidades del sector privado han apuntado a mejorar la inclusión financiera. No obstante, la coordinación de estas medidas no siempre fue adecuada y en muchas instancias se registraron superposiciones.

Un par de años atrás, comenzamos a desarrollar la idea de establecer una estrategia nacional de inclusión financiera y nos asombró constatar que numerosas instituciones, tanto públicas como del sector privado, estaban adoptando medidas para avanzar en la consecución de este objetivo, aunque en forma no coordinada.

—Santiago Peña, Ministro de Hacienda, Paraguay

El Gobierno reconoció la necesidad de formular una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) que fuera integral y contara con el amplio apoyo de las partes interesadas. Con ese fin, el Banco Central del Paraguay (BCP) solicitó el asesoramiento y la asistencia técnica de la Iniciativa de Reforma y Fortalecimiento del Sector Financiero (FIRST) para respaldar la formulación de una ENIF y apoyar las etapas iniciales de implementación.

Respuesta de la Iniciativa FIRST

La respuesta de la Iniciativa FIRST consistió en proporcionar apoyo para la formulación de una ENIF, con los objetivos de establecer la orientación nacional, articular una visión y ampliar la inclusión financiera de la población en Paraguay. Asimismo, el apoyo de FIRST tuvo por objeto aumentar las sinergias, coordinar múltiples iniciativas y determinar su secuencia, velar por la inclusión de evaluaciones del impacto y controles de calidad en las iniciativas a fin de lograr que la inclusión financiera fuese sostenible, establecer indicadores nacionales, formular un plan de acción y respaldar la implementación de la ENIF. La Iniciativa FIRST proporcionó servicios de asistencia técnica por valor de USD 325 000, que respaldaron la formulación de la ENIF⁵, la estructura de gestión, la redacción de tres notas técnicas (sobre la demanda, sobre la oferta y sobre las limitaciones jurídicas y regulatorias)⁶, actividades de divulgación y consultas con partes interesadas.

La Iniciativa FIRST ha desempeñado un papel importante en los esfuerzos emprendidos por Paraguay para lograr la aprobación de su primera estrategia nacional de inclusión financiera. Con el apoyo del Banco Mundial, pudimos formular y aprobar la estrategia nacional en menos de 12 meses. El personal del Banco Mundial superó el desafío que entrañaba esta labor y nos permitió implementar esta estrategia nacional con la velocidad y la intensidad que deseábamos.

—Santiago Peña, Ministro de Hacienda, Paraguay

En primer lugar, el equipo del proyecto del Banco Mundial y sus consultores (el equipo) colaboraron con el Gobierno de Paraguay, varios ministerios y organismos y el BCP (en conjunto, las autoridades) en la creación del Comité Nacional de Inclusión Financiera, mediante asistencia técnica para la redacción de un Decreto Nacional y la posterior formulación de análisis técnicos. Los estudios analíticos sentaron las bases para la

FIGURA 1. Cinco lecciones clave

1. Los estudios analíticos sólidos y exhaustivos son necesarios para entender las limitaciones contextuales.
2. El apoyo y el compromiso del nivel superior del Gobierno revisten primordial importancia.
3. Es fundamental contar con un marco adecuado de apoyo a la implementación.
4. La amplia participación de todas las partes interesadas, incluido el sector privado, es crucial.
5. La estrategia debe centrarse en la implementación con un marco sólido de monitoreo y evaluación.

formulación de la estrategia. El Gobierno de Paraguay lanzó oficialmente la ENIF en un acto público que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2014.

Cinco lecciones clave derivadas de la experiencia de Paraguay en materia de formulación de una ENIF

La experiencia de Paraguay en materia de formulación de una ENIF proporciona algunas enseñanzas clave para otros países (véase la figura 1). Las autoridades formularon una estrategia integral y centrada en la consecución de cuatro objetivos de alto nivel para lograr un sector financiero inclusivo (véase la figura 2).

El proceso utilizado para formular la estrategia en Paraguay, además de una estrategia bien diseñada, generó beneficios inmediatos y tangibles que han incrementado marcadamente las probabilidades de implementarla con éxito. El carácter inclusivo del proceso permitió acrecentar los conocimientos sobre la inclusión financiera así como fortalecer la capacidad de las autoridades en la materia, y profundizó la cooperación y la colaboración de todas las partes interesadas, incluidos los sectores

FIGURA 2. Objetivos de la ENIF



Nota: mipyme = Micro, pequeñas y medianas empresas.

público y privado. El proceso consultivo ya ha dado lugar a que donantes expresen interés en proporcionar apoyo financiero y técnico, lo que es fundamental para la aplicación de las reformas concertadas. El fuerte protagonismo del Gobierno de Paraguay en la formulación de la ENIF es un factor positivo para los posibles donantes, pues con frecuencia este guarda relación con el éxito de un programa. Otro logro importante es el consenso nacional respecto de la reforma sobre inclusión financiera orientada al crecimiento económico y la reducción de la pobreza. En la actualidad, las autoridades disponen de un enfoque con un mayor grado de coordinación y asignación de prioridades para gestionar las reformas, y siguen movilizándolo la asociación público-privada a través de los grupos de trabajo. Asimismo, en la estrategia se aprovechan y utilizan algunas de las iniciativas sobre inclusión financiera ya existentes.

Primera lección: Los estudios analíticos sólidos y exhaustivos son necesarios para entender las limitaciones contextuales

El análisis exhaustivo de los datos es necesario para conocer cabalmente los obstáculos que impiden la inclusión financiera y para impartir orientación a la labor de formular la ENIF y fijar sus prioridades. Inicialmente, se observaron deficiencias en la calidad de los datos provenientes de las fuentes existentes, entre ellas 1) el riesgo de doble cómputo de las personas que tenían cuentas en diversas instituciones; 2) la dificultad para obtener datos exactos y actualizados sobre pequeñas y medianas empresas (pymes), y 3) la inexistencia de datos sobre el amplio sector informal y las poblaciones vulnerables. Por lo tanto, el equipo y las autoridades emprendieron la labor de recabar datos exhaustivos y realizar estudios analíticos a fin de proporcionar bases sólidas para la formulación de la estrategia. El primer paso fue el análisis de las limitaciones del lado de la demanda utilizando los datos recabados a través de la EIF, la encuesta que permitió medir el comportamiento financiero de los adultos en Paraguay. Estos datos se utilizaron para identificar las poblaciones prioritarias, establecer metas nacionales de inclusión financiera y diseñar reformas e intervenciones para aumentar la inclusión financiera. Este análisis se complementó con un análisis de la oferta, es decir la disponibilidad y la calidad de los productos financieros (ahorros, créditos, pagos y seguros) y los proveedores de servicios, principalmente los proveedores formales y, en menor medida, los proveedores semiformales e informales. A continuación, el equipo colaboró en el análisis de los obstáculos jurídicos y regulatorios para la inclusión financiera. Estas tres evaluaciones técnicas sentaron las bases analíticas para la formulación de la ENIF.

Los análisis realizados por el equipo, que se basaron en los datos recabados en 2013, permitieron actualizar y ampliar los datos disponibles del informe Global Findex 2011. Asimismo, aportaron datos más actualizados que sirvieron de base para formular la ENIF y posibilitaron una comprensión más profunda del panorama de la inclusión financiera en Paraguay. Además, la recolección de datos fue refinada para captar con más exactitud el contexto del país—incluida la función singular de las cooperativas y el dinero móvil—y se incluyeron categorías adicionales, tales como pagos, seguros y capacidades financieras. Paraguay, donde la

población adulta se segmentó en cinco grupos de acuerdo con el nivel de ingresos, proporciona un buen ejemplo de la manera en que un análisis exhaustivo y específico puede aportar información para el diseño de políticas. Esta segmentación permitió establecer un enfoque para la estrategia y sus medidas de política así como determinar qué servicios financieros necesitaba cada segmento de la población.

Asimismo, los datos y los diagnósticos se utilizaron como parámetro de referencia para establecer metas de inclusión financiera y para realizar un monitoreo de los avances en su consecución.

Igualmente impresionante ha sido el proceso riguroso y reflexivo que condujo a la creación de la estrategia. Reconociendo el papel vital de los datos en el desarrollo de planes y políticas eficaces, [Paraguay] ha generado nuevos datos sólidos del lado de la oferta y la demanda para ampliar el informe Global Findex. Esta nueva investigación ha permitido una comprensión más profunda de temas cruciales como las remesas, los seguros y la industria de servicios financieros móviles de rápido crecimiento.

—Su Majestad la Reina Máxima de los Países Bajos, asesora especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Inclusión Financiera para el Desarrollo, en su mensaje de felicitación (enviado por [video](#)) en oportunidad de la puesta en marcha de la ENIF en Paraguay

Segunda lección: El apoyo y el compromiso del nivel superior del Gobierno revisten primordial importancia

El apoyo del nivel superior del Gobierno y los promotores del proyecto fueron factores clave para el éxito del programa de Paraguay. El proyecto recibió el total apoyo de los más altos dirigentes políticos y de las principales personas influyentes durante todo el proceso. El Presidente de Paraguay marcó el rumbo al asumir el liderazgo de la agenda de inclusión financiera y proporcionar el respaldo oficial del Gobierno a nivel nacional. El Gobierno demostró su apoyo mediante la aprobación del Decreto 1971 del 22 de julio de 2014, emitido por la Presidencia, en cuyo marco se creó un Comité Nacional de Inclusión Financiera. El comité está integrado por representantes de alta jerarquía del BCP, el Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), que regula las cooperativas (incluidas las cooperativas de ahorro y crédito), y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) y está presidido por el Ministro de Hacienda. Varios otros funcionarios gubernamentales de alta jerarquía promovieron el proyecto y respaldaron e influyeron de manera positiva en el proceso. Asimismo, la formulación de la ENIF es estratégicamente pertinente para la consecución del objetivo de acceso universal que el país incluyó en su Plan Nacional de Desarrollo 2030 y que es reforzado a través de su compromiso en el marco de la Declaración Maya².

El uso de un decreto presidencial, la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y la integración del Comité Nacional de Inclusión Financiera con funcionarios de elevada jerarquía, demuestran la importancia que el país asigna a la inclusión financiera y su prominencia como prioridad nacional. En el lanzamiento de la ENIF, Su Majestad la Reina Máxima de los Países Bajos destacó, en su mensaje de felicitación,

la importancia que reviste la firme voluntad y el fuerte apoyo político para el éxito de la formulación de una ENIF y señaló que “el ejemplo de Paraguay ofrece una lección inspiradora para el mundo, de cuán rápido puede lograrse el progreso cuando la voluntad política es fuerte y los socios comparten una visión común”.

Tercera lección: Es fundamental contar con un marco adecuado de apoyo a la implementación

Un marco adecuado de apoyo a la implementación para gestionar y dirigir el esfuerzo de reforma es fundamental para alcanzar los objetivos de la agenda de inclusión financiera. El marco de apoyo a la implementación de Paraguay utilizó un enfoque de múltiples niveles para la formulación e implementación de las recomendaciones de la ENIF. En el marco se establecen funciones y responsabilidades claramente definidas y se reconoce la importancia de incluir a las partes interesadas en diversos niveles (véase la figura 3). Durante la etapa de formulación de la estrategia, el marco incluyó los niveles 1 y 2, es decir el nivel de Gobierno y el nivel funcional. Luego de la formulación de la ENIF, el marco se amplió a fin de incluir a siete grupos de trabajo, sobre la base de siete áreas clave de la estrategia, para respaldar la implementación de las recomendaciones. Cada grupo de trabajo está integrado por representantes del sector público y del sector privado. El marco ampliado tendrá vigencia durante toda la etapa de implementación de la ENIF.

En el más alto nivel, la responsabilidad general de la reforma de inclusión financiera radica en el Presidente de Paraguay con el respaldo del Comité Nacional de Inclusión Financiera, que tiene la responsabilidad general de llevar a cabo la supervisión, la coordinación y la implementación de la ENIF. Este Comité está integrado por la autoridad máxima del Ministerio de Hacienda, del BCP, del INCOOP y de la STP. En el nivel funcional, se designó a un Secretario Ejecutivo de Inclusión Financiera para actuar como coordinador del proceso de la ENIF. El Secretario Ejecutivo promueve la inclusión financiera a nivel nacional e internacional, vela por los avances en la implementación y por la aplicación con éxito de la estrategia y supervisa a los grupos técnicos de trabajo, cuya creación está a cargo del Comité Nacional de Inclusión Financiera. El Secretario Ejecutivo cuenta con el respaldo de un equipo técnico

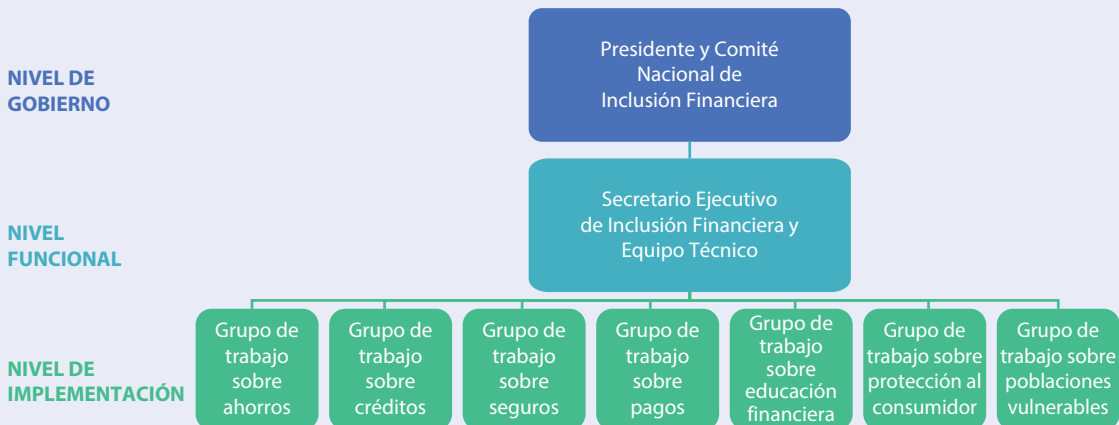
interinstitucional integrado por representantes de las cuatro organizaciones antes mencionadas, que encabezan y participan activamente en los diversos grupos de trabajo. El Secretario Ejecutivo es designado por el Comité Nacional de Inclusión Financiera y depende de este.

La asignación de recursos humanos y financieros es fundamental para implementar con éxito la estrategia. Un equipo dedicado exclusivamente a la gestión del proceso reviste crucial importancia para el éxito del programa. Si bien el compromiso de los miembros de los grupos de trabajo es evidente, la realidad indica que muchos de ellos tienen responsabilidades primarias además de su labor en el ámbito de la inclusión financiera. Por lo tanto, se corre el riesgo de que se produzca una pérdida de impulso y de dedicación. Así pues, en el futuro la ejecución de la estrategia deberá estar en manos de personal con dedicación exclusiva. El Gobierno deberá obtener fondos y proporcionar las asignaciones anuales necesarias para respaldar los esfuerzos de la implementación en curso y el financiamiento que requieran el equipo técnico y el Secretario Ejecutivo.

Cuarta lección: La amplia participación de todas las partes interesadas, incluido el sector privado, es crucial

Es importante involucrar lo antes posible a las principales partes interesadas, especialmente del sector privado, y lograr que participen durante todo el proceso. El equipo y las autoridades reconocen que las consultas de base amplia con las partes interesadas son importantes para obtener perspectivas valiosas y para generar adhesión y apoyo al proceso. El público en general y los sectores privado y público estuvieron involucrados desde la etapa inicial de recopilación de datos y diagnóstico. Se realizaron encuestas de muestras representativas de la población para determinar el tipo y el nivel de servicios financieros demandados. Se llevaron a cabo entrevistas con proveedores de servicios financieros, para analizar la oferta de esos servicios, y con organismos reguladores. Una vez redactadas las notas técnicas y la versión preliminar de la estrategia, se invitó a un extenso grupo representativo de las partes interesadas a participar en un foro con el objeto de formular comentarios sobre la estrategia, que se había distribuido previamente. Las partes interesadas incluyeron organizaciones del sector privado, entre ellas bancos,

FIGURA 3. Marco de apoyo a la implementación



cooperativas, ONG y organismos multilaterales, y representantes del sector público, incluido el Ministerio de Hacienda, el BCP, el INCOOP, la STP y otros ministerios e instituciones financieras públicas. Se recibió un número considerable de comentarios, que el equipo y las autoridades analizaron, respondieron e incorporaron en la versión final de la estrategia. Posteriormente, el Presidente de Paraguay ratificó la ENIF en un acto público al que asistieron funcionarios gubernamentales de alta jerarquía, representantes del sector privado, organismos donantes internacionales y ONG. Gran parte del trabajo se realizó y se sigue realizando con la activa participación de los sectores público y privado dado que ambos integran los grupos de trabajo creados para la implementación de la ENIF.

El reconocimiento y la inclusión de posibles donantes como un grupo de partes interesadas clave resultaron sumamente beneficiosos. Varios organismos donantes participaron durante el proceso, entre ellos la German Society for International Cooperation, Ltd., la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, y aportaron ideas y comentarios útiles basados en su experiencia internacional en actividades similares. Esta colaboración fue invaluable. Ahora que la estrategia está terminada, algunos donantes mantienen conversaciones con las autoridades respecto del financiamiento de áreas prioritarias concretas.

La estrecha colaboración y las consultas con los organismos reguladores del sector financiero son cruciales para entender la interdependencia entre la inclusión financiera y la estabilidad financiera. En Paraguay, los organismos reguladores participaron activamente en el diseño de la ENIF e intervienen y están representados en todos los niveles de la estructura de apoyo a la implementación. El BCP y el INCOOP están representados en el Comité Nacional de Inclusión Financiera y también a nivel técnico en los grupos de trabajo. La participación de los organismos reguladores en el desarrollo de la agenda de inclusión financiera es fundamental debido a que las innovaciones necesarias para avanzar en la consecución de la inclusión financiera modifican la naturaleza y los niveles del riesgo que estos organismos deben gestionar. Además, los organismos reguladores de los servicios financieros identificaron barreras regulatorias para la aplicación de las reformas propuestas.

Quinta lección: La estrategia debe centrarse en la implementación con un marco sólido de monitoreo y evaluación

En la estrategia se debe poner el acento en la implementación, así como incluir un claro plan de acción y un marco sólido de monitoreo y evaluación. En Paraguay, las autoridades elaboraron un conjunto de medidas prioritarias que debían implementarse dentro de los plazos establecidos. El plan de acción contiene indicadores clave de desempeño (véase el anexo I) que abarcan alrededor de 60 acciones de política distribuidas entre siete grupos de trabajo. Cada acción de política incluye una clara descripción de la tarea, su nivel de prioridad y la fecha aproximada en la que debería estar finalizada. Las medidas de política se concertaron a través de un proceso de consulta para generar consenso, que incluyó a representantes de los sectores público y privado y a otras partes interesadas clave.



© Vepar5. Se requiere autorización adicional para volver a utilizarla.

Un marco de monitoreo y evaluación reviste crucial importancia para evaluar 1) si el proyecto avanza según lo previsto; 2) si es necesario realizar ajustes durante el proceso y 3) si se están alcanzando los objetivos del proyecto y estos tienen el impacto previsto. Las autoridades han elaborado un marco integral de monitoreo y evaluación que incluye indicadores clave de desempeño para cada área temática, metas concretas, el organismo responsable de la implementación, la recopilación de datos y la presentación de informes, y la frecuencia de los informes. Las metas nacionales se formularon con aportaciones de las partes interesadas. Para establecer las metas, se utilizaron indicadores de inclusión financiera, que también se usarán para realizar un monitoreo de los avances en su consecución. Los indicadores básicos utilizados son congruentes con el conjunto básico de indicadores de inclusión financiera del Grupo de los Veinte (G-20), elaborado por el subgrupo sobre datos y mediciones de la Asociación Mundial para la Inclusión Financiera.

Para respaldar el monitoreo y la evaluación, cada grupo de trabajo debe informar sus avances trimestralmente al Secretario Ejecutivo, quien, con el apoyo del equipo técnico y los grupos de trabajo, presentará informes anuales sobre sus actividades y sobre los avances en la consecución de los indicadores clave de desempeño y el plan de acción. El informe anual se elevará al Comité Nacional de Inclusión Financiera. Además de presentar información sobre las actividades finalizadas, las autoridades se han comprometido a realizar en forma periódica una encuesta completa sobre la inclusión financiera del lado de la demanda, con el objeto de medir los avances respecto de la encuesta de referencia de 2013. Se prevé que la encuesta inicial comenzará en 2017 y que sus resultados estén disponibles en 2018.

Conclusiones

La formulación de una ENIF es un paso fundamental para acrecentar la inclusión financiera y la prosperidad compartida y para reducir los niveles de pobreza. La disponibilidad de créditos asequibles y los ahorros pueden redundar en un mayor grado de seguridad de ingresos, un nivel más ordenado de consumo e inversiones y una disminución de la pobreza. Paraguay ha reparado acertadamente en que el aumento

ANEXO I. Indicadores clave de desempeño

Visión	Servicios financieros asequibles y de calidad para todas las personas de Paraguay que los quieren a través de un mercado diverso y competitivo.	
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir las vulnerabilidades financieras de las familias en la base de la pirámide. 2. Promover la mayor extensión de los servicios financieros en un mercado competitivo y seguro. 3. Ayudar al desarrollo y al crecimiento económico a través del acceso de las mipyme y las grandes empresas a productos financieros. 4. Promover la inclusión financiera, manteniendo un equilibrio con la estabilidad del sector financiero, la integridad y la educación/protección de los consumidores. 	
Área temática	Indicadores clave de desempeño que se prevé alcanzar hacia 2018	Actividades de apoyo de “logro rápido”
Ahorros	Aumento de la titularidad de cuentas de ahorro, del 29 % al 50 % de la población adulta, y aumento del uso de esas cuentas, del 14 % al 30 % de la población adulta.	Emisión de directrices sobre los requisitos para abrir cuentas de ahorro.
Créditos	Aumento del crédito responsable a las mipyme, del 30 % al 40 %, y aumento del porcentaje de endeudamiento responsable en instituciones financieras formales, del 23 % al 28 % de las personas mayores de 15 años.	Las centrales de riesgo del BCP y del INCOOP se comunican entre sí.
Seguros	Aumento de la cobertura de seguros, del 26 % al 36 % de los adultos.	Factibilidad de implementar un seguro agrícola para los pequeños y medianos productores.
Pagos	Disminución del uso de efectivo o cheques para el pago de sueldos y salarios, del 76 % al 20 %.	Conversión de los pagos del Gobierno, tanto entrantes como salientes, a medios electrónicos.
Educación financiera	Aumento del porcentaje de adultos mayores de 15 años que reciben capacitación y apoyo en materia de gestión de las finanzas personales, del 10 % al 20 %.	Desarrollo de herramientas y directrices de educación financiera con énfasis en las necesidades y las características de las poblaciones vulnerables, entre ellos tarjetas de crédito, pago de intereses, préstamos, ahorros y seguros, para su uso por instituciones educativas, organismos de servicios sociales e instituciones financieras.
Protección de los consumidores	Todos los proveedores de servicios financieros están obligados a publicar los mecanismos adecuados que aplican para gestionar los reclamos de clientes.	Aumento de la transparencia de las tasas de interés y las comisiones a través de la divulgación del costo total del crédito en lo que respecta a todos los prestamistas.
Poblaciones vulnerables	Suministro de servicios financieros adecuados en los 69 distritos que actualmente carecen de esos servicios, asignándose prioridad a los 17 distritos vulnerables que forman parte del plan del Gobierno para poner fin a la pobreza extrema.	Aprovechamiento del uso generalizado de teléfonos móviles y la cobertura de los operadores de redes móviles para promover la expansión del ahorro entre las poblaciones vulnerables

de la inclusión financiera reviste gran importancia para la consecución de sus objetivos de desarrollo nacional. Cabe señalar, sin embargo, que la estrategia es un medio para llegar a un fin y no un fin en sí misma. Por lo tanto, las autoridades deben aprovechar el impulso logrado hasta el momento para llevar a término la implementación. Es fundamental contar con un marco sólido para respaldar la formulación de una estrategia bien diseñada y también para respaldar la implementación de las reformas en materia de inclusión financiera.

Al momento de la redacción de la presente nota (octubre de 2015), la implementación de la ENIF acababa de comenzar. Las autoridades pueden señalar varios éxitos hasta la fecha. Actualmente, existe consenso nacional respecto de las reformas orientadas a lograr un sector financiero más inclusivo, aumentar el crecimiento económico y reducir la pobreza. El carácter inclusivo del proceso de planificación

ha permitido acrecentar los conocimientos nacionales sobre inclusión financiera, mejorar las aptitudes de las autoridades en materia de fortalecimiento de la capacidad y generar un fuerte espíritu de cooperación ente el sector privado, el sector público y otras partes interesadas. Las autoridades deben seguir movilizando la asociación público-privada en la etapa de implementación. Asimismo, la inclusión inicial de donantes ya ha dado lugar a compromisos de apoyo financiero y técnico, que son cruciales para la implementación de las reformas concertadas.

Habida cuenta del sólido marco usado para formular la estrategia y en vista del compromiso de las partes interesadas, Paraguay está en condiciones de lograr una implementación satisfactoria. Los autores recomiendan a los lectores seguir atentamente los avances de Paraguay hacia un mayor grado de inclusión financiera, de disminución de la pobreza y de prosperidad compartida.

Notas

Agradecimientos: Los autores desean expresar su agradecimiento a Consolate K. Rusagara, directora superior de programas de la Iniciativa FIRST, por sus orientaciones generales y su supervisión, y a los expertos evaluadores Rekha Reddy, Caroline Cerruti, Michael Edwards y Leyla Castillo, por sus observaciones.

1. Las categorías “pobreza” y “pobreza extrema” se calculan utilizando el costo de la canasta básica de alimentos y el costo de la canasta básica total. Estos costos se comparan con el ingreso familiar per cápita obtenido de la encuesta permanente de hogares. Si el ingreso per cápita es inferior al valor de la canasta básica de alimentos, se considera que los hogares subsisten en pobreza extrema. Si el ingreso per cápita es superior al valor de la canasta básica de alimentos pero inferior al valor de la canasta básica total, se considera que el hogar vive en pobreza.
2. La Encuesta de Inclusión Financiera (EIF), que se llevó a cabo en noviembre de 2013 a través de entrevistas personales, actualiza y amplía los datos correspondientes a Paraguay incluidos en la publicación Global Findex 2011. Los resultados de la EIF de 2013 son consistentes, en gran medida, con los resultados de los datos de Global Findex 2011 recopilados en Paraguay, si bien existen señales de que se realizaron avances en el curso de los dos años transcurridos entre las encuestas, en particular con respecto al dinero móvil.

3. Los datos de América Latina y el Caribe se extractaron de Global Findex 2014, y los correspondientes a Paraguay, de la EIF de 2013. Es posible que los datos no sean perfectamente comparables debido a que la metodología que utiliza Global Findex es ligeramente diferente a la que se usa en la EIF. No obstante, la esencia de la comparación es válida. Paraguay no se incluyó en el informe Global Findex 2014.
4. <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>.
5. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/12/24299747/paraguay-national-financial-inclusion-strategy-2014-2018>.
6. Las notas técnicas sobre la demanda, sobre la oferta y sobre el marco jurídico y regulatorio están disponibles en español y en inglés en: <https://www.bcp.gov.py/estrategia-de-inclusion-financiera-i459>.
7. El BCP se comprometió a participar activamente en la gestión institucional y la implementación de la ENIF y a llegar a una razón entre depósitos y PIB del 50 % en 2015. Actualmente, la razón entre depósitos y PIB asciende al 41,7 %.

Bibliografía

Grace, Dave, Hwang, Jane; Mora, Alfonso Garcia, 2014, *Paraguay - National financial inclusion strategy 2014-2018*, Washington, DC: Grupo Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/12/24299747/paraguay-national-financial-inclusion-strategy-2014-2018>.