

Recuadro II: Análisis del acceso y uso de los servicios financieros en el sistema bancario local

Introducción

La inclusión financiera es considerada un medio clave para promover el crecimiento económico inclusivo y reducir la pobreza, ya que facilita el ahorro, la asignación eficiente de capital y la diversificación de riesgos (*Sahay et al., 2015b*). Además, una mayor inclusión financiera promueve la estabilidad financiera mediante una intermediación más eficiente de los recursos, un sistema financiero más diversificado (tanto en depósitos como en créditos) y una mayor capacidad de resistencia de los hogares a las vulnerabilidades y shocks económicos.

En ese sentido, una base más amplia de depositantes y préstamos más diversificados contribuyen a la estabilidad financiera. Sin embargo, es necesario advertir que un rápido crecimiento en el acceso a servicios financieros podría aumentar los riesgos financieros, si la mayor inclusión resulta de un acelerado crecimiento del crédito o la expansión fuerte del crédito a sectores no regulados, como, por ejemplo, nuevos clientes que carecen de un historial financiero (*Mehrotra y Yetman, 2015*).

El objetivo de este recuadro es analizar el acceso y el uso de los servicios bancarios en Paraguay, las barreras que impiden un mayor acceso y las posibles medidas que ayuden a promover el acceso al sistema financiero, así como los avances logrados en el plano local tendientes a una mayor inclusión de la población.

Desarrollo bancario en Paraguay

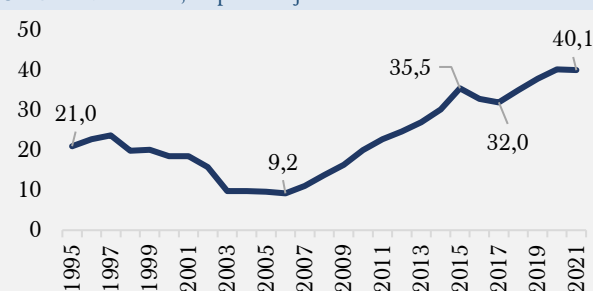
El sistema bancario de Paraguay ha mostrado un importante dinamismo en los últimos 15 años, lo cual se refleja en una mejora de la profundización financiera. La relación de crédito bancario a PIB pasó de 9,2% en el año 2006 a 40,1% en el 2021 (gráfico II.1). Durante este periodo, la estabilidad macroeconómica y financiera ha sido clave para lograr una mayor profundización del sistema bancario. Además, un aspecto importante ha sido la participación de las entidades financieras especializadas en créditos al consumo y la vivienda, que ha permitido el acceso de la población a servicios financieros formales, especialmente a aquellos clientes con poco historial crediticio (48,5% de la cantidad total de deudores por entidad).

Así, a diciembre 2021 el 18,6% de la población total corresponde a deudores bancarios, porcentaje que se encuentra por encima de la observada en diciembre 2015 (17,4%). Si bien se han logrado avances importantes, todavía persiste la necesidad de mejorar el acceso para una mayor profundización financiera, de tal manera a ubicarnos en torno al promedio de países de la región (gráfico II.1).

Gráfico II.1

Profundización financiera en Paraguay

Crédito sobre el PIB, en porcentaje

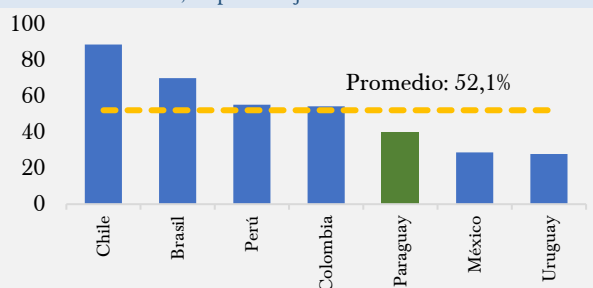


Fuente: BCP.

Nota: corresponde al dato de crédito bancario al sector privado.

Profundización financiera en la región

Crédito sobre el PIB, en porcentaje



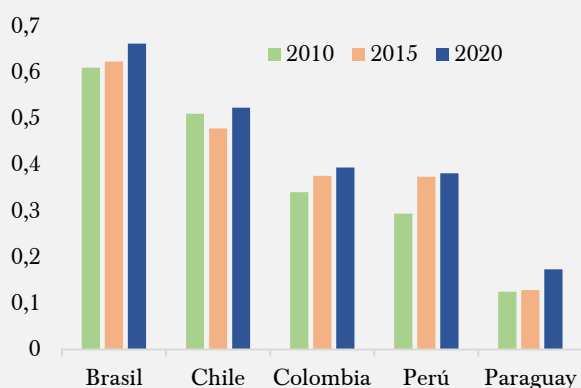
Fuente: World Development Indicators (World Bank) - BCP.

Nota: 1/corresponde al dato de crédito bancario al sector privado. 2/Última información disponible al año 2020.

La evolución favorable en el desarrollo bancario en Paraguay se ve reflejada en un mejor desempeño del Índice de Desarrollo Financiero, elaborado por el FMI, que muestra un avance en los últimos 15 años. Así, el índice de Paraguay se incrementó, pasando de 0,13 a 0,17 entre el 2015 y el 2020 (gráfico II.2). El mayor dinamismo en el indicador se explica por una mejora en el índice de instituciones financieras y, más específicamente, por los subíndices de eficiencia, profundidad y por una leve mejora en el acceso a los servicios financieros que constituye uno de los

principales indicadores de medición de la inclusión financiera de un país.

Gráfico II.2
Índice de Desarrollo Financiero



Fuente: Financial Development Index Database (FMI).
Nota: el índice combina indicadores de profundidad financiera, acceso a servicios financieros y eficiencia de las entidades financieras.

Indicadores de inclusión financiera

La inclusión financiera es un concepto que abarca varias dimensiones, incluyendo el acceso y el uso a servicios financieros, así como otros aspectos, tales como asequibilidad, utilidad, calidad y conocimiento de los servicios y productos financieros (tabla II.1).

Tabla II.1
Dimensiones de la inclusión financiera

Acceso	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilidad y acceso a servicios financieros (puntos de acceso como cajeros automáticos o sucursales).
Uso	<ul style="list-style-type: none"> Uso de los servicios financieros (tipo de cuentas, monto de las transacciones y cantidad de usuarios).
Otras dimensiones	<ul style="list-style-type: none"> Fortaleza de la protección al consumidor, presencia de barreras al acceso al crédito, conocimiento y comprensión de los productos financieros.

Fuente: Espinosa-Vega et al. (2020). FMI.

Sahay et al. (2015a) definen a la inclusión financiera como “el acceso y el uso de servicios financieros formales por parte de los hogares y las empresas”. Las

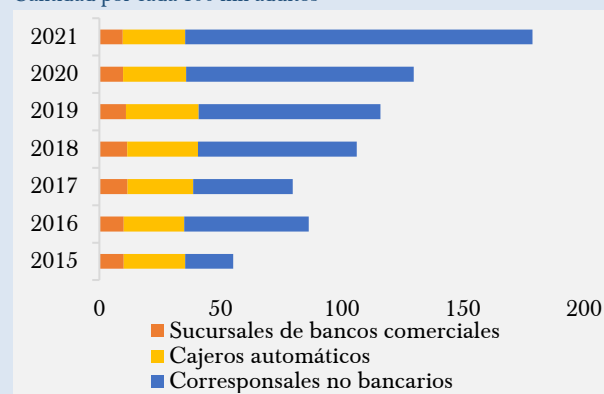
autoridades de los países utilizan los indicadores de la inclusión financiera para trazar sus objetivos específicos de inclusión y establecer un marco y un plan de acción para lograrlos. En el caso de Paraguay, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) enfatiza la asequibilidad y la protección al consumidor, que promueva la educación financiera, además del acceso y el uso financiero para todos.

Indicadores de acceso

Los indicadores de acceso reflejan la profundidad del alcance de los servicios financieros, como, por ejemplo, la penetración de las sucursales bancarias o de los cajeros automáticos (ATMs por sus siglas en inglés). En el caso de Paraguay, la mejora en el índice de desarrollo financiero se explica, en parte, por una mayor penetración de oficinas bancarias pero, principalmente, por el significativo incremento de la cantidad de corresponsales no bancarios¹.

Al respecto, la cantidad de corresponsales bancarios por cada 100 mil adultos pasó de 19,77 a 143,30 unidades entre 2015 y 2021, lo cual implica un crecimiento de 624,6% en el periodo mencionado (gráfico II.4). El mayor dinamismo de los corresponsales no bancarios ha facilitado una mayor bancarización de la población, especialmente en zonas rurales donde no hay muchas sucursales bancarias, permitiendo el uso de cuentas y servicios bancarios.

Gráfico II.4
Indicadores de acceso de Paraguay
Cantidad por cada 100 mil adultos



Fuente: Financial Access Survey (FAS - FMI). BCP.

Nota: La población adulta comprende a la población mayor a 15 años.

¹ Los corresponsales no bancarios son prestadores de servicios distintos de las oficinas de las entidades financieras, que, de acuerdo con un contrato, realizan operaciones y prestan servicios autorizados

como actividad complementaria a su actividad comercial principal (Resolución N° 1, Acta 70 del 22.11.2011).

A pesar de los avances, todavía se requiere mejorar las condiciones de acceso para que nuestro país se ubique, en términos relativos, en niveles similares a otros sistemas financieros de la región. En cuanto a la cantidad de sucursales, Paraguay se ubica en una posición relativamente similar al promedio de la muestra seleccionada, aunque la penetración, medida por la cantidad de cajeros automáticos, presenta aún una brecha significativa al compararla con otros países (tabla II.2). Sin embargo, a diciembre 2021 más de la mitad de los cajeros automáticos se ubicó en Asunción y el Dpto. Central (52,9%), que es donde se concentra una fracción significativa de la población, pero en una extensión territorial que es menor con relación a otras zonas del país.

Tabla II.2

Indicadores de acceso de Paraguay y la región

	Cajeros automáticos (por 100 mil adultos)	Cajeros automáticos (por 1000 km²)	Sucursales de bancos comerciales (por 100 mil adultos)	Sucursales de bancos comerciales (por 1000 km²)
Brasil	94,5	19,2	17,1	3,5
Chile	48,8	10,2	11,1	2,3
Colombia	40,0	14,4	12,8	4,6
Paraguay	25,9	3,4	9,6	1,2
Perú	117,2	23,0	5,3	1,0
Uruguay	276,3	43,9	9,6	1,5

Fuente: Financial Access Survey (FAS-FMI).

Notas: 1/Los datos corresponden al año 2021. 2/La población adulta comprende a la población mayor a 15 años.

Indicadores de uso

Los indicadores de uso miden la forma en que los clientes utilizan los servicios financieros, en cuanto a la regularidad y la duración del producto o servicio financiero a lo largo del tiempo, como la cantidad de prestatarios, el número de transacciones por cuenta y el número de pagos electrónicos realizados.

Al considerar la dimensión de uso de los servicios financieros, se ha observado un avance en todos los indicadores analizados durante el periodo 2016 al 2021 (gráfico II.5). La principal mejora se dio en el número de depositantes en bancos comerciales, donde se registró un incremento de 136,4% entre 2016 y 2021. No obstante, al comparar con otros países de la región, en

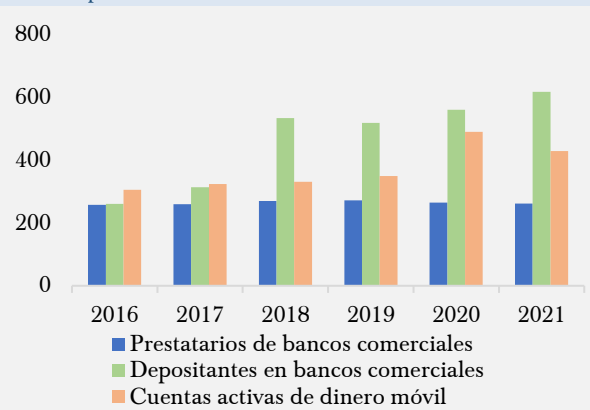
el año 2021 Paraguay se ubicó muy por debajo del promedio, mostrando la necesidad de seguir avanzando con medidas tendientes a incentivar no solo el acceso sino también el uso de los servicios financieros por parte de la población.

En particular, durante la pandemia del COVID-19 se ha destacado una inclinación de los clientes bancarios por realizar depósitos a la vista, debido a la incertidumbre que incidió fuertemente en la preferencia por la liquidez. A su vez, las cuentas activas de dinero móvil² han mostrado un incremento anual significativo en el 2020 (40%), debido, principalmente, al pago de transferencias monetarias a la población vulnerable, con el objetivo de reducir el impacto negativo causado por las medidas sanitarias de aislamiento adoptadas durante la pandemia.

Gráfico II.5

Indicadores de uso de Paraguay

Cantidad por cada 1000 adultos



Fuente: Financial Access Survey (FAS - FMI).

Nota: La población adulta comprende a la población mayor a 15 años.

Barreras en el acceso a los servicios financieros

La encuesta del *Global Findex*³ del Banco Mundial solicita a las personas que no tienen una cuenta financiera que señalen el motivo por el cual están en esa situación. En el caso de Paraguay, la principal barrera para el acceso a una cuenta en el año 2021 fue la falta de fondos (del 72% de los adultos mayores de 15 años), seguido de los altos costos (61,1%) y la distancia que impide la apertura de una cuenta (31,8%).

Analizando por países, Perú, Colombia y Chile también consideran como una barrera importante el costo de los

² A diciembre 2021, dos compañías de telefonía concentran el 89,3% del total de cuentas activas para realizar pagos móviles.

³ El *Global Findex* es una base de datos pública que mide el uso de los productos financieros a través de las economías y a través del tiempo. <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>

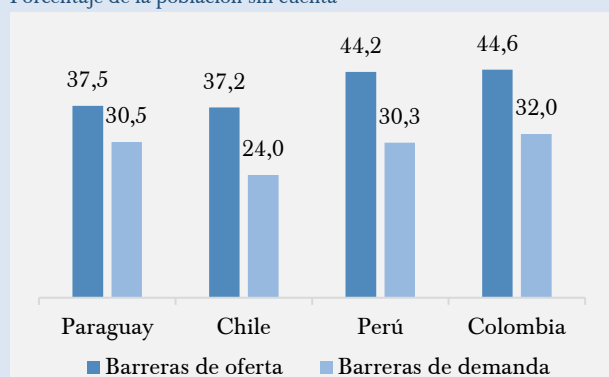
servicios financieros (65%, 65,1% y 44,9%, respectivamente), seguido de la falta de fondos (48,9%, 63,2% y 46,3%, respectivamente).

En general, los factores de oferta constituyen las principales barreras de acceso a los servicios financieros. En Paraguay, en promedio, el 37,5% de la población que no posee una cuenta, considera alguna barrera de oferta, en tanto que el 30,5% de los adultos sin cuenta, indica alguna barrera de demanda, en línea con los datos reportados en otros países de la región, especialmente Chile (gráfico II.6).

Gráfico II.6

Barreras de acceso a una cuenta financiera

Porcentaje de la población sin cuenta



Fuente: Global Findex Database 2021 – World Bank.

Notas: 1/Barreras de oferta o involuntarias: distancia, costos, desconfianza, documentación requerida. Barreras de demanda o propias del individuo: falta de dinero, motivos religiosos, la familia ya tiene cuenta y falta de interés. 2/Para el cálculo de cada barrera se considera un promedio simple de los indicadores.

En base a estos resultados, la política de inclusión financiera en el Paraguay debería seguir impulsando acciones que se orienten a mitigar estas barreras de acceso a una cuenta bancaria, debido a que es la puerta de entrada para acceder a otro tipo de servicios como, por ejemplo, los créditos. Además de impulsar una mayor educación financiera, se debería también promover reducciones de costos a partir de un mercado financiero seguro y competitivo, con nuevas estrategias de negocio para incentivar el mayor acceso en áreas rurales.

Condiciones que favorecen el acceso a los servicios financieros

A pesar de los avances logrados en la profundización financiera en Paraguay (gráfico II.1), todavía resulta de suma importancia seguir favoreciendo las condiciones que han permitido el mayor dinamismo observado en el acceso al crédito y, en general, a los servicios financieros, tales como:

- Un entorno de libre competencia para definir las condiciones del crédito que contribuirá a una mayor bancarización, permitiendo el uso de los servicios bancarios a un menor costo.
- Una mayor transparencia que fomente la competencia, permitiendo a la población identificar el costo real del crédito y evaluar distintas alternativas.
- Reducir las asimetrías de información por el lado de la oferta y la demanda de créditos.
- Fomentar el desarrollo del mercado de micro seguros a riesgos personales, haciendo que se reduzca la dependencia de créditos de consumo con tasas de interés elevadas.
- Las innovaciones tecnológicas, como los pagos a través de teléfonos móviles, permiten que las transacciones financieras sean más sencillas, menos costosas y más seguras.

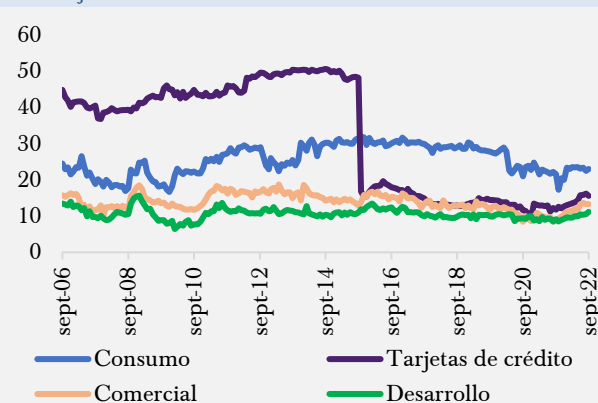
Factores que facilitan la reducción en el costo del crédito

Una de las principales barreras de la oferta identificadas en Paraguay ha sido el costo de acceso y, de manera particular, se ha destacado el costo de acceso al crédito, especialmente en el segmento de consumo de las familias. Al respecto, a septiembre 2022 la tasa de interés para préstamos al consumo se ubicó en 23,1%, muy por encima del resto de las tasas de interés activas. Por su parte, las tasas de interés de las tarjetas de crédito, antes de la implementación del tope de tasas, se ubicaban en un nivel muy superior a las tasas de consumo, en línea con los mayores costos de este tipo de producto financiero (gráfico II.7).

Gráfico II.7

Tasas de interés activas bancarias en guaraníes

Porcentaje



Fuente: Anexo estadístico de Indicadores Financieros - BCP.

Notas: Corresponde al promedio mensual en porcentaje anual de tasas de interés efectivas bancarias.

Cabe destacar, que la tasa de interés de los créditos está determinada por el costo de fondeo (tasa de interés pasiva), los costos operativos, el margen de ganancia y la compensación por el riesgo de crédito. En el documento de *Choy et al. (2015)*, se señala que el mayor costo de los créditos al consumo y microcréditos se explica, principalmente, por los costos operativos y por la compensación del riesgo de impago. Por tanto, estos son los principales factores que tomar en cuenta para propiciar las condiciones que reduzcan las tasas de interés activas.

Por otro lado, el negocio bancario presenta costos operativos que no dependen del tamaño del crédito (sistemas de registro y monitoreo de clientes, cumplimiento de la regulación, etc.). Cuanto menor es el monto del crédito, mayor será la tasa de interés requerida para cubrir dichos costos fijos. A esto se suma el elevado nivel de riesgo de los potenciales clientes del segmento de consumo, haciendo que las tasas de este mercado sean las más altas.

Para lograr una reducción de las tasas de interés de este tipo de créditos se deben hacer cambios estructurales tales como disminuir la informalidad del mercado laboral⁴ y lograr una mayor eficiencia operativa de los bancos. Las políticas de inclusión financiera deberían promover un mayor acceso al crédito y reducir las asimetrías de información, incentivando la mayor transparencia de las condiciones crediticias de modo a incentivar la competencia entre las entidades.

Por otra parte, diversos países, entre ellos Paraguay, han establecido límites o topes a las tasas de interés argumentando la protección al consumidor frente a altas tasas de los créditos. Sin embargo, los topes a las tasas de interés afectan directamente a los clientes de menores ingresos al limitar el acceso al crédito y reducir la transparencia en la fijación de tasas de interés. Si el tope fijado es muy bajo, los bancos tendrían dificultades para recuperar los costos asociados al crédito y, posiblemente, crezcan de forma mucho más lenta llevando a la desintermediación financiera. Por otra parte, se incrementan otros costos financieros tales como las comisiones, debido a la dificultad de trasladar los costos operativos a la tasa de interés del crédito.

En el caso de Paraguay, la ley de tarjetas N° 5476/2015 establece que los intereses aplicables a las tarjetas de crédito no podrán exceder tres veces el promedio de las tasas pasivas promedio vigente en el mercado. Esta normativa llevó a que las tasas de interés de las tarjetas de crédito se reduzcan bruscamente a partir de octubre 2015 (-31,4 p.p. entre septiembre y octubre 2015) como se observa en el gráfico II.7. A 7 años de la implementación de esta normativa, el segmento de clientes más afectado ha sido aquel que posee una línea de crédito menor a 3 millones de guaraníes y, en cambio, las otras categorías de clientes muestran un crecimiento significativo en el saldo de la cartera de crédito otorgado con tarjetas (tabla II.3).

Tabla II.3
Saldo de créditos otorgados con tarjetas

En millones de guaraníes

Categoría	Línea de crédito	sept-15	sept-22	Variación (%)
A	Menor a 3 millones	767.312	571.369	-25,5
B	3 - 5 millones	445.599	518.276	16,3
C	5-10 millones	532.110	684.939	28,7
D	Mayor a 10 millones	1.367.049	1.727.196	26,3
Crédito total		3.112.071	3.501.780	12,5

Fuente: Central de Información. Superintendencia de Bancos.

Así, la fijación de topes máximos a la tasa de interés no contribuye a fomentar la competencia entre los bancos, sino que excluye a los clientes financieros del crédito formal e impide crear un historial crediticio a clientes más pequeños que se inician en el acceso al sistema financiero y, en la mayoría de los casos, acuden a prestamistas informales cuyas tasas de interés son más altas que las tasas del sistema bancario formal.

Avances en Paraguay en el acceso al crédito y a los servicios financieros

Además de un entorno macroeconómico favorable y un sistema financiero sólido que propicia la libre competencia y un mayor acceso al crédito, se han aplicado políticas y normativas tendientes a promover el acceso y uso de los servicios financieros formales.

⁴ Al año 2021, el 64,2% de la población total ocupada en Paraguay se encuentra en el sector informal (Fuente: Instituto Nacional de Estadística – INE. “Ocupación informal 2016-2021”. Pág. 10).

Por un lado, la creación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) en el año 2014 ha permitido la definición de lineamientos estratégicos y ha creado un marco interinstitucional acorde con el objetivo común de alcanzar servicios financieros asequibles y de calidad para toda la población, a través de un mercado diverso y competitivo.

Por otra parte, se emitieron reglamentaciones que impulsan la inclusión financiera, especialmente de los grupos más vulnerables. Al respecto, se ha ampliado el desarrollo de canales de bajo costo, tales como los corresponsales no bancarios, que han permitido el acceso y uso de servicios financieros a sectores de menores ingresos, incluso de aquellos ubicados en zonas rurales. En el año 2013, se emitió una regulación para la creación de cuentas básicas⁵, producto que fue diseñado para reducir las barreras de ingreso e incentivar a clientes de bajo riesgo a abrir cuentas bancarias formales sin muchos trámites ni costos.

A su vez, en el 2014, el BCP emitió el reglamento de Medios de Pagos Electrónicos⁶ para regular las operaciones digitales y establecer reglas para las empresas que ofrezcan servicios financieros móviles denominadas Empresas de Medios de Pago Electrónico (EMPEs). El uso de dinero electrónico constituye un punto de entrada para una oferta más amplia de servicios financieros. Además, tiene el potencial de disminuir las barreras a la inclusión financiera como la falta de accesibilidad física y económica y la elegibilidad que afecta en mayor medida a grupos vulnerables.

Según *Roa y Villegas (2021)*, Paraguay es considerado como uno de los países que ha logrado una mayor inclusión financiera mediante las innovaciones digitales, influido, entre otros factores, por la alta penetración de telefonía móvil, la alta demanda para envío de remesas nacionales y pagos, y un territorio grande con baja densidad poblacional donde el nivel de acceso físico a la banca tradicional es muy bajo, especialmente en zonas rurales.

En los últimos años se ha avanzado en promover una mayor transparencia de las condiciones crediticias, de

modo a incentivar la competencia entre las entidades. En este sentido, se ha emitido una Ley que obliga a las instituciones financieras a informar a los clientes sobre el costo total del crédito⁷ y se ha emitido un reglamento que establece las definiciones y forma de cálculo de las tasas de interés⁸. Por otro lado, también se introdujeron regulaciones para mejorar la comparabilidad de los precios y las comisiones cobradas por entidades reguladas por el BCP⁹.

Más recientemente, a partir de mayo 2022, el Sistema de Pagos del Paraguay (SIPAP) se ha actualizado y, con ello, el BCP incorporó el Sistema de Pagos Instantáneos (SPI), el cual está diseñado para procesar pagos con respuesta en segundos, de modo que las familias y empresas paraguayas realicen pagos o transferencias con acreditaciones inmediatas en cuenta, durante cualquier momento del día. Esta innovación ofrece mejores servicios a los clientes financieros y reduce los costos de transacción.

Referencias bibliográficas

- Choy, M. et al. (2015). “Radiografía del costo del crédito en el Perú”. Documento de trabajo N° 2015-001. Banco Central de Reserva del Perú.
- Espinosa-Vega, M. et al. (2020). “Measuring financial Access: 10 years of the IMF Financial Access Survey”. IMF.
- Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2014-2018. Paraguay (2014). Banco Mundial.
- Mehrotra, A. N. y J. Yetman (2015). “Financial Inclusion: Issues for Central Banks”. BIS Quarterly Review (March) 83-96.
- Regulaciones financieras para la inclusión financiera en Paraguay (2014). Nota técnica. Banco Mundial.
- Roa, M. J., Villegas, A. (2021). “El dinero electrónico: el camino hacia una mayor inclusión financiera en Paraguay”.
- Sahay, R. et al. (2015a). “Financial inclusion: can it meet multiple macroeconomic goals?”. IMF Staff Discussion Note N° 15/17.
- Sahay, R. et al. (2015b). “Rethinking financial deepening: stability and growth in emerging markets”. IMF Staff Discussion Note N° 15/08.

⁵ Una cuenta básica es una cuenta de ahorro que permite depósitos y un número limitado de extracciones gratuitas y con requisitos mínimos de apertura (Resolución N° 25, Acta 51 del 18.07.2013).

⁶ Resolución N° 6, Acta 18 de 13.03.2014 y sus modificaciones.

⁷ Ley N° 6366/2019 que modifica a la ley 1334/1998.

⁸ Resolución N° 17, Acta 62 de 22.12.2021.

⁹ Resolución N° 2, Acta 60 de 31.08.2015 y sus modificaciones.

