



# ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA

## 2026 | 2031

Comité Nacional de  
Inclusión Financiera  
(CNIF)



GOBIERNO DEL  
PARAGUAY

MINISTERIO  
DE ECONOMÍA  
Y FINANZAS



# Ficha Técnica

## Autoridades

### **Santiago Peña Palacios**

Presidente de la República del Paraguay

### **Oscar Lovera Chávez**

Ministro de Economía y Finanzas (MEF)

### **Carlos Carvallo Spalding**

Presidente del Banco Central del Paraguay (BCP)

### **Carlos Romero Roa**

Presidente del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)

### **Gerardo Ruíz Díaz Franco**

Viceministro de Economía y Planificación

### **Liana Caballero Krause**

Miembro Titular del Directorio (BCP)

## Equipo Coordinador

### **Liz Coronel**

Gerente de Desarrollo Económico (VEP-MEF)

### **Vivian Ocampos Chávez**

Directora General de Inclusión Financiera (VEP-MEF)

### **Elizabeth Guerrero**

Intendente de Inclusión Financiera y Finanzas Sostenibles (SIB-BCP)

## Equipo técnico

Magaly Duarte, María Mercedes Ortega, Richard González, Ana Lezcano, Sara Recalde, Soledad Orué, Diana Martínez, Rocío Pérez, Janisse González, Juan Báez, Estefanía Rodríguez, Cynthia Godoy, Alejandra Gómez, Marcelo Amarilla, Carolina Paredes, Camila Núñez, Lucero Ríos, Briham Piñáñez, Araceli Coronel, Cristhian Trinidad, Belén Insauralde, Vanessa Carrera.

Uso de lenguaje: Con el fin de facilitar la lectura, en el presente documento se ha optado por utilizar sustantivos y adjetivos genéricos, evitando la mención reiterada de formas diferenciadas por género. En todos los casos, dichos términos incluyen por igual a mujeres y hombres.

Ministerio de Economía y Finanzas (Mariscal López 1699, Asunción)

[www.mef.gov.py](http://www.mef.gov.py) - Referencia Bibliográfica: CNIF, 2026.

Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2026-2031. Asunción, Py.

Nº de Página. Cita sugerida: (CNIF, 2026)

Con el apoyo de



## Agradecimientos

El Comité Nacional de Inclusión Financiera expresa su agradecimiento a las instituciones públicas, entidades del sector financiero, gremios, academia y organizaciones de la sociedad civil que participaron activamente en el proceso de formulación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2026-2031.

Sus aportes contribuyeron a la construcción colectiva del marco estratégico, la definición de las acciones y la priorización de las iniciativas que integran esta Estrategia, reflejando el compromiso de múltiples actores con la construcción de un sistema financiero más inclusivo y al servicio del desarrollo del país.

### Sector Privado

Asociación de Bancos del Paraguay (ASOBAN) | Asociación de Emprendedores del Paraguay (ASEPY) | Asociación Paraguaya de Compañía de Seguros (APCS) | Asociación Paraguaya de Bancos y Financieras (ABAFI) | Bolsa de Valores de Asunción (BVA) | Buró de Información Comercial S.A. (BICSA) | Cámara Paraguaya de Blockchain (CPB) | Cámara Paraguaya de Empresas Crediticias (CRECER) | Cámara Paraguaya de Fintech (CPF) | Cámara Paraguaya de Insurtech (CAPI) | Cámara Paraguaya de Medios de Pago (CPMP) | Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACCOOP) | Equifax (Informconf) | Federación Paraguaya de MIPYMES (FEDEMIPYMES) | Fundación Capital

### Sector Público

Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) | Banco Nacional de Fomento (BNF) | Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) | Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) | Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT) | Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) | Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) | Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA) | Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) | Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) | Ministerio de Industria y Comercio (MIC) | Ministerio de la Mujer (MINMUJER) | Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) | Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) | Oficina de la Primera Dama (OPD) | Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Con-nacionales (SEDERREC) | Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) | Secretaría Nacional de Turismo (SENA-TUR) | Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) | Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) | Secretaría de Defensa del Consumidor (SEDECO) | Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” | Universidad Nacional de Itapúa | Universidad Nacional de Misiones | Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo | Vicepresidencia de la República

# Contenido

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Acrónimos y siglas</b>                                                                                                                                         | 05 |
| <b>Glosario</b>                                                                                                                                                   | 06 |
| <b>Resumen</b>                                                                                                                                                    | 11 |
| <b>Elementos estratégicos de la ENIF 2026-2031</b>                                                                                                                | 13 |
| <b>1. Antecedentes: ENIF 2014-2018 y el inicio de la transformación en inclusión financiera</b>                                                                   | 14 |
| <b>2. Proceso de formulación de la ENIF 2026-2031</b>                                                                                                             | 17 |
| 2.1. Enfoque del proceso participativo                                                                                                                            | 17 |
| 2.2. Desarrollo del proceso participativo                                                                                                                         | 18 |
| 2.3. Evaluación de los talleres                                                                                                                                   | 19 |
| <b>3. Estado actual de la inclusión financiera</b>                                                                                                                | 22 |
| 3.1. El Sistema Financiero paraguayo: instituciones y regulación                                                                                                  | 22 |
| 3.2. Infraestructura y canales de acceso financiero                                                                                                               | 24 |
| 3.3. Cuentas y acceso al sistema financiero formal                                                                                                                | 25 |
| 3.4. Ahorro                                                                                                                                                       | 27 |
| 3.5. Financiamiento                                                                                                                                               | 28 |
| 3.6. Pagos y transferencias                                                                                                                                       | 31 |
| 3.7. Seguros y jubilaciones                                                                                                                                       | 33 |
| 3.8. Conectividad, acceso y uso de TIC                                                                                                                            | 34 |
| 3.9. Capacidades financieras                                                                                                                                      | 36 |
| 3.10. Protección al consumidor y transparencia informativa                                                                                                        | 38 |
| <b>4. Marco estratégico de la ENIF 2026-2031</b>                                                                                                                  | 41 |
| 4.1. Definición de inclusión financiera                                                                                                                           | 41 |
| 4.2. Visión al 2031                                                                                                                                               | 42 |
| 4.3. Objetivos estratégicos                                                                                                                                       | 43 |
| 4.4. Segmentos prioritarios                                                                                                                                       | 45 |
| 4.4.1. Población en situación de pobreza                                                                                                                          | 46 |
| 4.4.2. Trabajadores independientes y MIPYMES                                                                                                                      | 47 |
| 4.4.3. Adultos mayores                                                                                                                                            | 48 |
| 4.4.4. Comunidad educativa                                                                                                                                        | 49 |
| 4.5. Alcance                                                                                                                                                      | 49 |
| 4.6. Alineación con políticas públicas vigentes                                                                                                                   | 50 |
| 4.6.1. Plan Nacional de Desarrollo                                                                                                                                | 50 |
| 4.6.2. Plan Nacional de Reducción de Pobreza                                                                                                                      | 50 |
| 4.7. Principios rectores                                                                                                                                          | 51 |
| <b>5. Plan de acción</b>                                                                                                                                          | 54 |
| <b>6. Marco de Gobernanza</b>                                                                                                                                     | 63 |
| 6.1. Estructura de gobernanza                                                                                                                                     | 63 |
| 6.1.1. Nivel estratégico                                                                                                                                          | 64 |
| 6.1.2. Nivel de política                                                                                                                                          | 65 |
| <b>7. Monitoreo y seguimiento</b>                                                                                                                                 | 69 |
| 7.1. Arquitectura del sistema                                                                                                                                     | 69 |
| 7.2. Productos                                                                                                                                                    | 70 |
| 7.3. Gobernanza del sistema                                                                                                                                       | 71 |
| <b>8. Hoja de ruta de implementación</b>                                                                                                                          | 72 |
| A. Revisión y validación de hojas de ruta por grupo de trabajo                                                                                                    | 73 |
| B. Elaboración de instrumentos normativos y operativos                                                                                                            | 73 |
| C. Ejecución progresiva del Plan de Acción                                                                                                                        | 74 |
| D. Fortalecimiento de registros y fuentes estadísticas                                                                                                            | 74 |
| E. Plataforma digital de seguimiento, transparencia y comunicación                                                                                                | 75 |
| F. Campaña Nacional de educación financiera y protección al consumidor financiero                                                                                 | 75 |
| G. Evaluación intermedia de la Estrategia                                                                                                                         | 76 |
| H. Evaluación final de la Estrategia                                                                                                                              | 76 |
| <b>Anexos</b>                                                                                                                                                     | 78 |
| <b>Anexo 1.</b> Relación entre los Principios del G20 para la Inclusión Financiera Digital (2016) y los Principios para la Inclusión Financiera Innovadora (2010) | 79 |
| <b>Anexo 2.</b> Principios de Alto Nivel del G20/OCDE sobre Protección Financiera de los Consumidores (2022)                                                      | 80 |
| <b>Referencias</b>                                                                                                                                                | 82 |

## Acrónimos y siglas

|                |                                                                               |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AFD</b>     | Agencia Financiera de Desarrollo                                              |
| <b>AFI</b>     | Alianza para la Inclusión Financiera (siglas en inglés)                       |
| <b>ATM</b>     | Cajero automático (siglas en inglés)                                          |
| <b>BCP</b>     | Banco Central del Paraguay                                                    |
| <b>BNF</b>     | Banco Nacional de Fomento                                                     |
| <b>CAH</b>     | Crédito Agrícola de Habitación                                                |
| <b>CAF</b>     | Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe                             |
| <b>CDA</b>     | Certificado de Depósito de Ahorro                                             |
| <b>CFPB</b>    | Oficina de Protección Financiera del Consumidor (siglas en inglés)            |
| <b>CNB</b>     | Corresponsales No Bancarios                                                   |
| <b>CNIF</b>    | Comité Nacional de Inclusión Financiera                                       |
| <b>CONATEL</b> | Comisión Nacional de Telecomunicaciones                                       |
| <b>CPMP</b>    | Cámara Paraguaya de Medios de Pago                                            |
| <b>EIF</b>     | Encuesta de Inclusión Financiera                                              |
| <b>EMCF</b>    | Encuesta de Medición de Capacidades Financieras                               |
| <b>EMPEs</b>   | Entidades de Medios de Pago Electrónico                                       |
| <b>ENIF</b>    | Estrategia Nacional de Inclusión Financiera                                   |
| <b>EPHC</b>    | Encuesta Permanente de Hogares Continua                                       |
| <b>ETI</b>     | Equipo Técnico Interinstitucional                                             |
| <b>FMI</b>     | Fondo Monetario Internacional                                                 |
| <b>G20</b>     | Grupo de los Veinte                                                           |
| <b>ICD</b>     | Indicadores Clave de Desempeño                                                |
| <b>IC</b>      | Indicadores de Cumplimiento                                                   |
| <b>IMF</b>     | Fondo Monetario Internacional (siglas en inglés)                              |
| <b>INCOOP</b>  | Instituto Nacional de Cooperativismo                                          |
| <b>INE</b>     | Instituto Nacional de Estadística                                             |
| <b>IPS</b>     | Instituto de Previsión Social                                                 |
| <b>MEF</b>     | Ministerio de Economía y Finanzas                                             |
| <b>MIPYMES</b> | Micro, Pequeñas y Medianas Empresas                                           |
| <b>NFC</b>     | Comunicación de Campo Cercano (siglas en inglés)                              |
| <b>OCDE</b>    | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (siglas en inglés) |
| <b>PIN</b>     | Número de Identificación Personal (siglas en inglés)                          |
| <b>PND</b>     | Plan Nacional de Desarrollo                                                   |
| <b>PNRP</b>    | Plan Nacional de Reducción de la Pobreza                                      |
| <b>POS</b>     | Punto de Venta (siglas en inglés)                                             |
| <b>QR</b>      | Código de Respuesta Rápida (siglas en inglés)                                 |
| <b>SEDECO</b>  | Secretaría de Defensa del Consumidor y del Usuario                            |
| <b>SIB</b>     | Superintendencia de Bancos                                                    |
| <b>SIPAP</b>   | Sistema de Pagos del Paraguay                                                 |
| <b>SIS</b>     | Superintendencia de Seguros                                                   |
| <b>SISPLAN</b> | Sistema Nacional de Planificación                                             |
| <b>SIV</b>     | Superintendencia de Valores                                                   |
| <b>SPI</b>     | Sistema de Pagos Instantáneos                                                 |
| <b>TAUSER</b>  | Terminales de Autoservicio                                                    |
| <b>TICs</b>    | Tecnologías de la Información y la Comunicación                               |

# Glosario

Con el propósito de asegurar una comprensión común y precisa de los conceptos utilizados a lo largo de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), se incorpora el presente glosario<sup>1</sup> como herramienta de referencia. Su inclusión busca ordenar el uso de la terminología, reducir ambigüedades y facilitar una lectura homogénea del documento.

## Acceso

Dimensión de la inclusión financiera que evalúa la capacidad de las personas para acceder y utilizar productos y servicios ofrecidos por las instituciones financieras, considerando las barreras que condicionan la apertura y el uso inicial, tales como costos, requisitos o la proximidad física de los puntos de atención (sucursales, cajeros automáticos, corresponsales).

## Alfabetización digital

Capacidad de las personas para comprender y usar de forma segura productos y servicios financieros digitales, tomar decisiones financieras informadas y actuar en su propio interés, considerando sus circunstancias económicas y sociales.

## Basado en evidencia

Se refiere al diseño, implementación, seguimiento y ajuste de políticas públicas a partir del uso de información confiable, datos cuantitativos y cualitativos, y análisis técnicos, con el objetivo de sustentar la toma de decisiones, monitorear resultados y evaluar impactos de manera objetiva y transparente.

## Bienestar financiero

Condición en la cual una persona puede cumplir con todas sus responsabilidades financieras actuales y futuras, se siente financieramente segura y puede tomar decisiones que le permitan prosperar. Este estado refleja un sentido de seguridad deri-

vado del control de las finanzas cotidianas y la libertad de disfrutar la vida en el presente, así como seguridad financiera futura mediante la capacidad de afrontar choques y mantenerse en el camino hacia el logro de objetivos financieros.

## Calidad

Dimensión que evalúa cómo los servicios financieros satisfacen las necesidades de sus usuarios desde diferentes perspectivas, incluyendo la asequibilidad, la adecuación, la conveniencia, el trato justo, la posibilidad de escoger, así como otros aspectos relacionados con la protección al consumidor, la educación financiera y otras áreas.

## Capacidades financieras

Conjunto de conocimientos, actitudes y comportamientos que permiten a las personas tomar decisiones y realizar acciones financieras informadas, seguras y pertinentes en la gestión de las finanzas personales y del hogar, con el objetivo de mejorar su bienestar financiero.

## Código QR

Tipo de código de respuesta rápida de barras bidimensional que representa información necesaria para servicios de pagos, el cual puede ser escaneado por un dispositivo para luego ser procesado y transmitido mediante tecnología apropiada a través de conexiones seguras entre los participantes.

<sup>1</sup>Las definiciones aquí presentadas se basan en usos conceptuales ampliamente difundidos en la práctica de la inclusión financiera, complementados con criterios técnicos propios y ajustados al contexto nacional, incorporando, cuando corresponde, la terminología prevista en la normativa vigente. En los casos en que los conceptos admiten interpretaciones diversas, las definiciones reflejan su forma de aplicación y comprensión en la realidad del país, mientras que los términos de uso técnico o extendido mantienen su acepción común para preservar la claridad y consistencia del lenguaje.

## Corresponsal no bancario

Prestadores de servicios constituidos por personas físicas o jurídicas que se desempeñan en establecimientos propios o de terceros, distintos de las oficinas de las entidades financieras, que conforme a un acuerdo contractual, sin relación de dependencia con la misma, y bajo responsabilidad de la entidad financiera, son contratadas para realizar las operaciones y prestar los servicios autorizados, como actividad complementaria a su actividad comercial principal.<sup>2</sup>

## Costo Total del Crédito (CTC)

Costo efectivo de un producto o servicio similar sujeto a una financiación, cualquiera fuere su plazo, expresado en términos porcentuales efectivos anuales. Su cálculo incluye la tasa de interés nominal, comisiones, los gastos de servicios y todo otro cargo, independientemente de su denominación, que fueran percibidos por el proveedor, con excepción de impuestos.<sup>3</sup>

## Cuenta activa

Cuenta financiera que registra movimientos —como depósitos, retiros, pagos o transferencias— en un período determinado, utilizada como indicador de uso efectivo de servicios financieros.

## Cuenta básica de ahorro

Cuentas de depósito de ahorro dirigidas a personas físicas que no requieren un monto mínimo de apertura ni saldo promedio mínimo de mantenimiento, cuyo trámite para su apertura puede ser realizado, en su totalidad, tanto en forma presencial como remota, serán de uso exclusivo en moneda local y podrán estar exoneradas total o parcialmente de comisiones, costos y gastos inherentes a las cuentas convencionales de depósitos.<sup>4</sup>

## Dinero electrónico

Un tipo de valor monetario almacenado electrónicamente y que, por lo general, se entiende que tiene los siguientes atributos: (i) se emite contra la recepción de fondos por un monto no inferior al valor del dinero electrónico emitido y en la misma moneda; (ii) se almacena en un dispositivo electrónico, ya sea habilitado o no con SIM (por ejemplo, un chip, una tarjeta prepaga, un teléfono móvil u otro sistema informático); (iii) es aceptado como medio de pago por terceros distintos del emisor; y (iv) es convertible a dinero en efectivo.

## Educación financiera

Acceso a información relevante y objetiva, así como a procesos de formación que fortalezcan los conocimientos, actitudes y comportamientos financieros de las personas, permitiéndoles tomar decisiones informadas y realizar acciones acordes a sus circunstancias.

## Fintech

El uso de la tecnología y de modelos de negocio innovadores en la provisión de servicios financieros. El término es una contracción de 'Financial Technology'. Se refiere principalmente a innovaciones tecnológicas en el sector financiero, incluidas las innovaciones en alfabetización y educación financiera, banca minorista, inversión e incluso criptomonedas.

## Gobernanza de la ENIF

Estructura institucional que define roles, responsabilidades y mecanismos de coordinación y toma de decisiones, así como de implementación, seguimiento y rendición de cuentas de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.

<sup>2</sup> Resolución N° 1, Acta N° 70 de fecha 22 de noviembre de 2011, "Reglamento para el uso de los Corresponsales No Bancarios", emitida por la Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay. <sup>3</sup> Ley N° 6366/2019, que modifica la Ley N° 1334/98, de Defensa del Consumidor y del Usuario. <sup>4</sup> Resolución N° 5, Acta N° 13 de fecha 4 de abril de 2024, Superintendencia de Bancos - Banco Central del Paraguay

## Grupos de Trabajo (GT)

Instancias de coordinación técnica integradas por actores especializados, cuya función es organizar el trabajo en sus áreas de competencia y reportar a la Secretaría Ejecutiva y al Equipo Técnico Interinstitucional los avances en la implementación de las acciones asignadas.

## Indicadores Clave de Desempeño (ICD)

Subconjunto de indicadores estratégicos que miden el grado de avance en el logro de los objetivos estratégicos de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF). Estos indicadores permiten monitorear la evolución del entorno de inclusión financiera a partir de sus principales variables, evaluar los resultados y efectos de la Estrategia en el tiempo y apoyar la toma de decisiones para su ajuste y fortalecimiento.

## Indicadores de Cumplimiento (IC)

Indicadores operativos, cualitativos o cuantitativos, que miden el grado de ejecución de las acciones previstas en el Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF). Permiten verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos, hacer seguimiento al avance de las acciones y asegurar la implementación efectiva de las medidas necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos.

## Inclusión financiera

La inclusión financiera es el acceso y uso efectivo de una gama de productos y servicios financieros formales de calidad, asequibles y adecuados a las necesidades de las personas y empresas, con especial atención a los segmentos vulnerables, en un entorno que garantice la protección al consumidor y promueva la educación financiera para un uso responsable y seguro.

## Inclusión financiera digital

Uso de servicios financieros provistos mediante tecnologías digitales para ampliar la inclusión financiera, permitiendo llegar a poblaciones excluidas o desa-

tendidas con productos financieros formales adecuados a sus necesidades, ofrecidos de manera responsable, a costos asequibles para los usuarios y sostenibles para los proveedores.

## Instituciones financieras formales

Instituciones que operan de manera legal y autorizada dentro del sistema financiero nacional y que cuentan con supervisión por parte de las autoridades competentes, como el Banco Central del Paraguay, el Instituto Nacional de Cooperativismo u otros organismos regulatorios.

## Interoperabilidad

Habilitar a los instrumentos de pago pertenecientes a un determinado esquema o modelo de negocio para que puedan ser utilizados o interoperar con otros esquemas o modelos de negocio. La interoperabilidad requiere compatibilidad técnica entre los sistemas y sólo puede hacerse efectiva una vez que se hayan concluido acuerdos comerciales de interconexión.

## Microcrédito

Son definidos como tales los créditos a personas físicas o jurídicas destinados al financiamiento de actividades en pequeña escala de producción, comercialización o servicios, cuya fuente principal de pago la constituye el producto de las ventas o ingresos generados por dichas actividades, adecuadamente verificados por la institución financiera prestamista, cuyo importe no supere los veinte y cinco (25) salarios mínimos mensuales para actividades diversas no especificadas.

## Microseguro

Tipo de seguro que debe ser diseñado en beneficio de personas de bajos ingresos, previendo condiciones simples y coberturas acotadas que permitan minimizar la prima y cuya prima mensual por riesgo asegurado no exceda de 1 (un) jornal mínimo vigente, establecido por la autoridad competente, para actividades diversas no especificadas en la capital.

## Microseguro social

Modalidad de microseguro vinculada a programas sociales, que brinda protección básica frente a riesgos específicos, generalmente con participación del Estado.

## Otorgantes de crédito dinerario

Personas físicas y/o jurídicas que en forma habitual conceden préstamos dinerarios, otorgan financiación a través del descuento de cheques y/o de órdenes de compra u otras modalidades similares o que actúan en la administración de cartera de créditos, con recursos financieros propios o con financiamiento que no representa captación de depósitos de terceros.

## Pagos electrónicos

Pagos que se realizan en forma electrónica entre dos partes a través de varios métodos, como ser: tarjeta de débito, tarjeta de crédito, tarjeta prepaga, billeteras electrónicas, transferencias entre cuentas bancarias u otros.

## Plan de Acción

Instrumento operativo de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) que organiza un conjunto de acciones priorizadas y secuenciadas, con responsables institucionales y mecanismos de seguimiento, orientadas al logro de los objetivos estratégicos de la Estrategia.

## POS (Punto de venta)

El uso de tarjetas de pago (débito o crédito) en un establecimiento comercial (punto de venta). La información del pago se registra mediante comprobantes en papel o terminales electrónicos, los cuales, en algunos casos, están diseñados para transmitir dicha información.

## Productos y servicios financieros formales

Instrumentos financieros ofrecidos

por instituciones financieras formales, tales como cuentas, medios de pago, crédito, seguros, etc., que se rigen por el marco legal, regulatorio y prudencial vigente.

## Protección del consumidor financiero

La práctica de proteger a los compradores de bienes y de servicios financieros u otros servicios, así como al público en general, frente a prácticas desleales por parte de vendedores o proveedores de servicios. Las medidas de protección al consumidor se establecen por ley o por asociaciones de actores interesados, con el fin de proteger la reputación de sus miembros como entidades socialmente responsables. En el ámbito financiero, la protección al consumidor es un proceso orientado a equilibrar las condiciones entre los proveedores y los consumidores de servicios financieros, tanto en entornos digitales como tradicionales.

## Segmentos prioritarios

Segmentos o Grupos de personas en situación de vulnerabilidad que la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) define como foco de intervención, en función de la magnitud de las barreras que enfrentan o del impacto potencial de las acciones de inclusión financiera. Su identificación orienta la focalización de políticas, instrumentos y recursos, sin excluir a otros grupos de la población.

## Segmentos vulnerables

Grupos de personas o unidades productivas que enfrentan barreras estructurales de carácter social, territorial, económico, cultural o funcional, que limitan su inclusión financiera en términos de acceso, uso efectivo o calidad de los servicios financieros. Estas barreras pueden superponerse a lo largo del ciclo de vida, de las trayectorias productivas o de situaciones específicas, incluyendo, entre otras, la discapacidad, la pertenencia a pueblos indígenas u otras condiciones que requieran medidas diferenciadas.

## **Sistema financiero**

Conjunto de instituciones y mercados que cumplen funciones de intermediación financiera y provisión de servicios financieros, incluidos los sistemas de pago, permitiendo la canalización del ahorro hacia la inversión, la asignación eficiente de recursos y el funcionamiento de la actividad económica.

## **Sistema de Pagos Instantáneos (SPI)**

Sistema que procesa pagos, en el que la transmisión del mensaje de pago y la disponibilidad de los fondos finales al beneficiario se produce en tiempo real, durante las 24 horas del día, los 7 días de la semana.

## **Sistema de Pagos del Paraguay (SIPAP)**

Sistema de Pagos, administrado por el BCP, que incluye las siguientes Soluciones Tecnológicas: i) LBTR - Liquidación Bruta en Tiempo Real; ii) ACH - Cámara Compensadora Automatizada; iii) SPI - Sistema de Pagos Instantáneos; iv) DEPO - Depositaria de Valores; v) SML - Sistema de Pagos en Moneda Local, interconexión con otros Bancos Centrales con los cuales se tiene convenio firmado, y su correspondiente conexión con los sistemas expuestos más arriba; iv) Otros sistemas autorizados por el BCP.

## **Sobreendeudamiento**

Un estado en el que la carga de la deuda (y los pagos asociados al prestamista) da lugar a un empobrecimiento progresivo como consecuencia de la erosión de los activos del prestatario o de una disminución de su nivel de vida. No se limita únicamente a pérdidas materiales.

## **Uso**

Dimensión de inclusión financiera que evalúa en qué medida las personas utilizan los productos y servicios

financieros, considerando la profundidad o el alcance, así como la regularidad, frecuencia y continuidad de su uso a lo largo del tiempo.

## **Uso responsable de servicios financieros**

Utilización informada y consciente de productos y servicios financieros, acorde a la capacidad económica del usuario, que considera los costos, riesgos y derechos asociados.

## Resumen ejecutivo

La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2026-2031 constituye la hoja de ruta del Paraguay para consolidar un sistema financiero más accesible, equitativo y resiliente, orientado a fortalecer el acceso, el uso y la calidad de los servicios financieros, así como su contribución al desarrollo productivo y social del país. Fue elaborada bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con la participación del Banco Central del Paraguay (BCP) y del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) en el marco del Comité Nacional de Inclusión Financiera (CNIF). Su formulación respondió a un proceso participativo y basado en evidencia, que integró las lecciones aprendidas de la ENIF 2014-2018 y las adaptó a las nuevas dinámicas económicas, tecnológicas y sociales del país.

Durante la última década, Paraguay ha registrado un avance sostenido en el acceso a los servicios financieros. La proporción de adultos que reportaron tener una cuenta, en una institución financiera o de dinero electrónico, aumentó del 21,7% en 2011 al 60,9% en 2024, según el Global Findex del Banco Mundial (2025). En paralelo, la cantidad de cuentas de depósito se quintuplicó (BCP, 2026f), impulsada por la masificación de cuentas básicas, con requisitos de apertura simplificados y la creciente adopción de la apertura remota. Asimismo, la consolidación del Sistema de Pagos del Paraguay (SIPAP) y la implementación del Sistema de Pagos Instantáneos (SPI) en 2022 transformaron el sistema de pagos, permitiendo transferencias inmediatas 24/7, y facilitando la integración de los pagos electrónicos en las transacciones diarias. En este contexto, el SIPAP se consolidó como un bien público gratuito que promueve la interoperabilidad y el acceso equitativo a los pagos electrónicos, procesando actualmente más de 380 millones de operaciones al año, por un monto equivalente a más de tres veces el PIB nacional, (BCP, 2026b).

No obstante, persisten brechas en el uso efectivo de los servicios financieros y, en este sentido, aún prevalecen las prácticas informales. Aunque la expansión de las cuentas básicas permitió una mayor cobertura y acceso, el ahorro formal continúa concentrado en un número reducido de productos, mientras que el crédito informal sigue siendo una fuente relevante de financiamiento (Banco Mundial, 2025). A ello se suma una baja penetración del seguro (BCP, 2025) y la evidencia que vincula las limitaciones en capacidades financieras con una menor adopción de decisiones informadas, responsables y seguras en el uso de los productos y servicios financieros (Roa & Villegas, 2022b). En paralelo, los servicios financieros concentran una proporción relevante de los reclamos de los consumidores (SEDECO, 2025), particularmente en productos de uso masivo como tarjetas de crédito, cajas de ahorro y transferencias (BCP, 2026e), lo que evidencia la necesidad de fortalecer la protección al consumidor y promover relaciones más transparentes entre usuarios y proveedores.

En este contexto, la Estrategia define la inclusión financiera como el acceso y uso efectivo de una amplia gama de productos y servicios financieros formales de calidad, asequibles y adecuados a las necesidades de personas y empresas, con especial atención a los segmentos vulnerables, en un entorno que garantice la protección al consumidor y promueva la educación financiera orientada a la toma de decisiones responsables y seguras.

Sobre esta base, la ENIF 2026-2031 traza cuatro objetivos estratégicos orientados a aumentar el acceso y el uso efectivo de servicios financieros formales de calidad; fortalecer la educación financiera para tomar decisiones más responsables y seguras; consolidar un marco regulatorio y de supervisión basado en riesgos, moderno y seguro; y desarrollar la infraestructura física y digital para alcanzar a más personas y territorios. Estos objetivos se materializan a través de un Plan de Acción de 39 medidas que articula la acción pública y privada con metas verificables, bajo una gobernanza coordinada por el CNIF. Asimismo, la Estrategia identifica cuatro segmentos prioritarios como foco de intervención: personas en situación de pobreza; trabajadores independientes y las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES); personas adultas mayores; y la comunidad educativa, permitiendo ordenar y focalizar la acción del Estado en aquellos ámbitos donde las barreras de inclusión financiera son más significativas o donde la acción coordinada pueda generar mayores resultados, promoviendo soluciones adaptadas a las características y necesidades de cada segmento.

En este marco, la inclusión financiera contribuye a ampliar las oportunidades económicas y sociales de las personas y las empresas, al facilitar una mejor gestión de sus recursos, el acceso a medios de pago seguros, el ahorro y la inversión, así como una mayor capacidad para enfrentar riesgos y contingencias. Para las MIPYMES, el acceso y uso efectivo de servicios financieros adecuados favorece la formalización, la productividad y la resiliencia. A nivel agregado, la inclusión financiera fortalece el funcionamiento del sistema financiero, mejora la asignación de recursos y contribuye a un crecimiento económico más inclusivo, reduciendo brechas territoriales y sociales.

En conjunto, la ENIF 2026-2031 consolida una política de Estado que orienta y ordena la acción pública y privada hacia la reducción de barreras que limitan el acceso y el uso efectivo de los servicios financieros formales. Al fortalecer los habilitadores claves de la inclusión financiera, la Estrategia acompaña de manera progresiva la vinculación de las personas y las empresas con el sistema financiero y establece un marco claro de coordinación, implementación y seguimiento que guía las decisiones y acciones en los próximos años.

# Elementos estratégicos de la ENIF 2026-2031



**VISIÓN  
AL 2031**

Un Paraguay donde las personas y las empresas acceden y utilizan de manera efectiva una amplia gama de productos y servicios financieros formales de calidad, asequibles y adecuados a sus necesidades, en un entorno que promueva la educación financiera y garantice la protección al consumidor, impulsando un desarrollo económico más inclusivo.

## CUATRO OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

**OE 1**



Aumentar el acceso y uso efectivo de productos y servicios financieros formales.

**OE 2**



Promover la educación financiera orientada a la toma de decisiones responsables y seguras.

**OE 3**



Fortalecer el marco regulatorio y de supervisión, con un enfoque basado en riesgos, moderno y seguro.

**OE 4**



Impulsar la infraestructura física y digital, promoviendo la complementariedad de canales y soluciones.

## CUATRO SEGMENTOS PRIORITARIOS



Población en situación de pobreza



Independientes y MIPYMES



Adultos mayores



Comunidad educativa

## ACCIONES

Plan de implementación con **39 acciones** de política.

- Articulación institucional
- Seguimiento y medición
- Comunicación de resultados

## CAPÍTULO

# 01



# Antecedentes: ENIF 2014-2018 y el inicio de la transformación en inclusión financiera

## Antecedentes: ENIF 2014-2018 y el inicio de la transformación en inclusión financiera

En 2013, Paraguay inició el proceso de formulación de su primera Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF 2014-2018), con el acompañamiento técnico del Banco Mundial y la participación de un equipo interinstitucional local. El punto de partida fue la Encuesta de Inclusión Financiera (EIF), que reveló amplias brechas en el acceso a los servicios financieros formales: solo el 29% de los adultos tenía una cuenta en una institución financiera y el 22% accedía a crédito formal, con desigualdades marcadas entre zonas rurales y urbanas, mujeres y hogares de bajos ingresos (Banco Mundial y FIRST, 2014).

En respuesta a este diagnóstico, el Gobierno instruyó la elaboración de la Estrategia mediante el Decreto N.º 1971 del 22 de julio de 2014<sup>5</sup>, que también creó el Comité Nacional de Inclusión Financiera (CNIF) como órgano responsable de su diseño e implementación. El CNIF, presidido en aquel entonces por el Ministerio de Hacienda e integrado por el Banco Central del Paraguay (BCP), la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), conformó la instancia de decisión estratégica de la ENIF. Esta estructura se articuló con una Secretaría Ejecutiva y un Equipo Técnico Interinstitucional encargados de coordinar los grupos de trabajo. En conjunto, este marco institucional introdujo, por primera vez, un modelo de gobernanza público-privada articulado y orientado a resultados, que favoreció la cooperación interinstitucional.

La ENIF 2014-2018 se concibió como una hoja de ruta nacional para promover un sistema financiero más accesible, competitivo y seguro, con el propósito de reducir la pobreza y promover el desarrollo económico inclusivo. Su accionar se organizó en torno a cuatro objetivos: i) Reducir las vulnerabilidades financieras de las familias en la base de la pirámide; ii) Promover la mayor extensión de los servicios financieros en un mercado competitivo y seguro; iii) Ayudar al desarrollo y al crecimiento económico a través del acceso de MIPYMES y grandes empresas a productos financieros; y iv) Promover la inclusión financiera, manteniendo un equilibrio con la estabilidad del sector financiero, la integridad y la educación/protección de los consumidores. Estos objetivos marcaron el inicio de una política pública nacional de largo plazo para fortalecer la resiliencia económica de los hogares y contribuir a un desarrollo más equitativo y sostenible.

Durante la última década, la región enfrentó una serie de transformaciones económicas, tecnológicas y sociales que redefinie-

<sup>5</sup> Decreto 1971/2014 "Por el cual se aprueba la elaboración y el desarrollo de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera y se crea el Comité Nacional Encargado de su Implementación" disponible en <https://decretos.presidencia.gov.py/api/norma/download/648834f1b35d3f789e8aef2f>

ron los desafíos de la inclusión financiera. La digitalización del sistema financiero, el surgimiento de nuevos actores como las fintech y la expansión del dinero electrónico abrieron oportunidades sin precedentes para ampliar el acceso y el uso de servicios financieros, pero también introdujeron nuevos riesgos y desigualdades. Los servicios financieros digitales han permitido reducir las barreras geográficas y de costos, acercando productos financieros a sectores históricamente excluidos, como las mujeres, las zonas rurales y las microempresas. Sin embargo, estos avances requieren fortalecer la protección al consumidor y la educación financiera digital para asegurar un uso responsable y sostenible (AFI, 2019). En paralelo, la OECD (2024) destaca que la apertura de los sistemas de pago y el crecimiento del sector fintech han impulsado una mayor competencia y eficiencia, pero también demandan marcos regulatorios más flexibles y una coordinación interinstitucional capaz de equilibrar innovación y estabilidad. En este contexto de transformación, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2026-2031 se formula como una respuesta integral a los nuevos retos: consolidar los avances alcanzados, fortalecer la gobernanza institucional y adaptar las políticas de inclusión financiera a un entorno más dinámico, digital y orientado al bienestar económico.

## Recuadro 1. Hitos clave de la ENIF 2014-2018: el punto de inflexión de la inclusión financiera

Entre 2014 y 2018, la implementación de la primera Estrategia Nacional de Inclusión Financiera produjo avances concretos que redefinieron el ecosistema financiero del país. Estos logros marcaron el inicio de una política pública sostenida en materia de inclusión financiera:

### HITO 1



**Expansión del acceso a cuentas formales:** La tenencia de cuentas pasó de 29% de la población adulta en 2013 a 49% en 2017, y alcanzó el 54% en 2021, superando la meta del 50% establecida en la Estrategia (Banco Mundial, 2025), con avances en segmentos históricamente excluidos del sistema financiero, como mujeres, jóvenes, el 40% más pobre y personas fuera de la fuerza laboral.

### HITO 2



**Cuentas Básicas de Ahorro como motor de inclusión:** Reglamentadas en 2013 con requisitos simplificados de apertura, facilitaron el acceso a una cuenta formal para miles de personas. En 2018 alcanzaron su mayor nivel de expansión desde su puesta en marcha. A diciembre de ese año sumaban 902 mil cuentas y representaban el 22% del total del sistema (BCP, 2026).

**HITO 3**

**Consolidación del Sistema de Pagos del Paraguay (SIPAP):** El volumen de transferencias procesadas pasó de representar el 42% del PIB en 2014 a 120% del PIB en 2018 (BCP, 2026), fortaleciendo la infraestructura de pagos y la eficiencia del sistema financiero nacional. En este periodo, el SIPAP se consolidó como un bien público al servicio de todos los paraguayos, garantizando eficiencia, seguridad y trazabilidad en las transacciones.

**HITO 4**

**Creación del Fondo de Garantía del Paraguay (FOGAPY):** Institucionalizado en 2016 mediante la Ley N.º 5.628, incorporó un mecanismo público de garantías complementarias que amplió el acceso al crédito de MIPYMES y Empresas Intermedias. Con la implementación posterior de subfondos como FOGAMI, FOGAE, FOGAMU y FOGAVI, extendió su alcance a distintos sectores y segmentos estratégicos de la economía.

**HITO 5**

**Modernización financiera y ampliación de protección en programas sociales:** Se avanzó en la digitalización de pagos en Tekoporã, Pensión para Adultos Mayores y Abrazo, fortaleciendo la trazabilidad y eficiencia de las transferencias. Asimismo, se implementó el microseguro social en Tekoporã (MDS) y Abrazo (MINNA), incorporando cobertura por fallecimiento del titular, gastos de sepelio y, en Tekoporã, invalidez total y permanente, además de protección para adherentes.

**HITO 6**

**Campaña Nacional de Educación financiera “Más Vale Saber”:** Alcanzó de manera directa a más de 1,9 millones de personas en todo el país, a través de una estrategia multicanal que incluyó la impresión y distribución de 133.000 materiales educativos, acciones territoriales en ferias y colegios, difusión en redes sociales y la incorporación de mensajes en facturas de servicios públicos.

Sobre estas bases se abre una nueva etapa, orientada a consolidar los avances y profundizar el uso y la calidad de los servicios financieros.

## CAPÍTULO



# Proceso de formulación de la ENIF 2026-2031

## Proceso de formulación de la ENIF 2026-2031

La formulación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2026–2031 se desarrolló mediante un proceso participativo y basado en evidencia, que combinó la revisión de documentos estratégicos y experiencias previas con instancias de diálogo técnico entre actores del ecosistema de inclusión financiera. El proceso incorporó las lecciones aprendidas de la ENIF 2014–2018 y buscó fortalecer la coherencia estratégica, la viabilidad de implementación y la apropiación institucional de la nueva Estrategia.

La coordinación general estuvo a cargo del Comité Nacional de Inclusión Financiera (CNIF), a través de su Equipo Técnico Interinstitucional. Participaron en el proceso más de 40 entidades públicas y privadas vinculadas al ecosistema de inclusión financiera, incluyendo instituciones públicas, asociaciones y gremios del sistema financiero, organizaciones de la sociedad civil y universidades. En total, el proceso involucró 169 participantes únicos, distribuidos en 85 representantes del sector público, 57 del sector privado, la academia y la sociedad civil, y 27 integrantes técnicos de las instituciones que conforman el CNIF.

### 2.1 Enfoque del proceso participativo

---

El proceso se desarrolló entre diciembre de 2025 y febrero de 2026 mediante siete talleres de trabajo organizados en tres rondas secuenciales. La metodología combinó espacios de deliberación guiada, herramientas de trabajo colaborativo y criterios técnicos comunes para ordenar la discusión y asegurar la trazabilidad de los aportes realizados.

Los talleres se organizaron en mesas temáticas vinculadas a los objetivos estratégicos de la ENIF, con consignas de trabajo homogéneas y herramientas visuales de apoyo que facilitaron la identificación de acciones, la discusión de barreras de implementación y la definición de roles institucionales.

Asimismo, el proceso fue concebido como un ejercicio progresivo e iterativo. Los resultados de cada ronda de trabajo fueron sistematizados por el equipo técnico y posteriormente compartidos con los participantes, permitiendo que las instancias posteriores de discusión se desarrollaran sobre una base informada y facilitando la construcción gradual de consensos en torno a los principales componentes de la Estrategia.

169

participantes

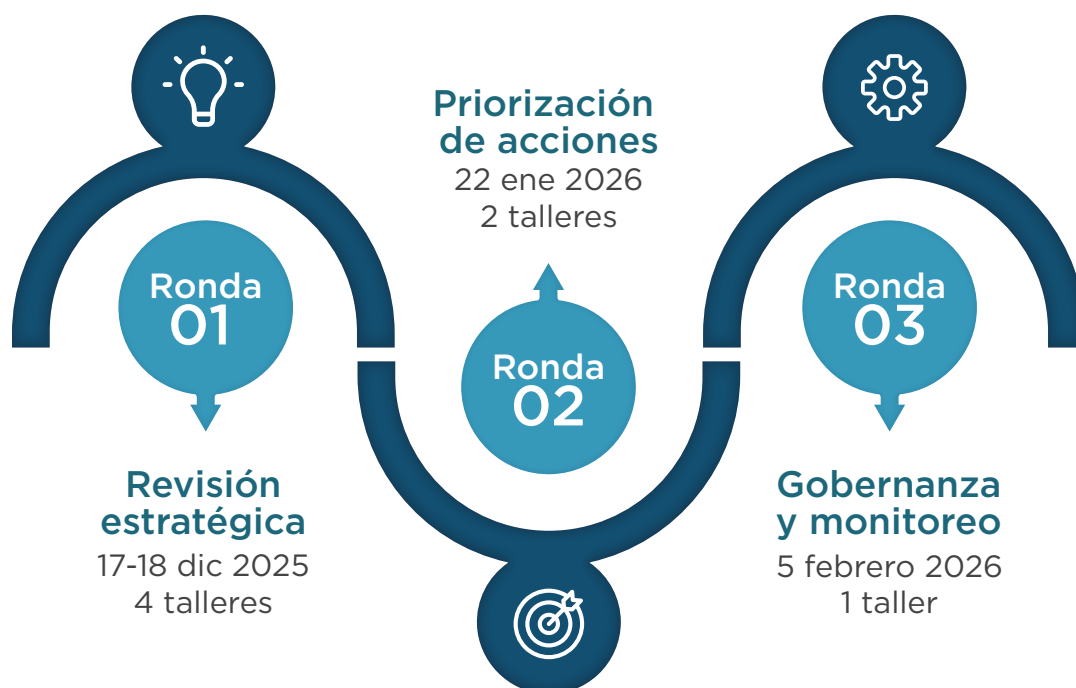
7

talleres

+40

entidades

públicas y privadas del sistema  
financiero, sociedad civil y  
academia.



## 2.2 Desarrollo del proceso participativo

El proceso participativo se estructuró en tres rondas de talleres secuenciales, cada una orientada a avanzar en distintas etapas de construcción de la Estrategia.

En la primera ronda, realizada los días 17 y 18 de diciembre de 2025, se desarrollaron cuatro talleres temáticos orientados a revisar y validar los elementos estratégicos centrales de la ENIF, incluyendo la definición de inclusión financiera, la visión, los principios y los objetivos estratégicos. Asimismo, esta etapa permitió identificar acciones preliminares, barreras y condiciones habilitantes para su implementación a partir de la experiencia de los actores participantes. Los insumos generados sirvieron de base para los ajustes iniciales al borrador técnico de la Estrategia.

La segunda ronda, realizada el 22 de enero de 2026, incluyó dos talleres de trabajo enfocados en el análisis, priorización y ajuste de las acciones propuestas. En esta instancia se revisaron los roles de coordinación, se identificaron las instituciones clave involucradas en cada acción y se discutieron las principales condiciones nece-

sarias para su implementación. Este trabajo permitió consolidar el conjunto de acciones que integran el Plan de Acción de la Estrategia y fortalecer su viabilidad institucional.

La tercera ronda, desarrollada el 5 de febrero de 2026, consistió en un taller de validación orientado a revisar el esquema de gobernanza, el marco de monitoreo y seguimiento y los principales elementos de la hoja de ruta de implementación de la ENIF. Durante esta instancia se discutieron los arreglos institucionales, los mecanismos de coordinación y los sistemas de reporte que orientarán la conducción de la Estrategia durante su período de vigencia.

En conjunto, estas instancias permitieron estructurar y validar progresivamente los principales componentes de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2026-2031, asegurando coherencia entre los objetivos estratégicos, el conjunto de acciones priorizadas y los arreglos institucionales necesarios para su implementación. Asimismo, el proceso contribuyó a construir una visión compartida entre los distintos actores del ecosistema financiero respecto a las prioridades y desafíos de la inclusión financiera en Paraguay.

## 2.3 Evaluación de los talleres

---

Con el objetivo de valorar la calidad del proceso participativo y recoger retroalimentación de los actores involucrados, al finalizar cada ronda de talleres se aplicaron encuestas de evaluación a los participantes. Estas evaluaciones permitieron conocer la percepción de los asistentes respecto a la organización de los encuentros, la claridad de la metodología utilizada y la utilidad de los espacios de discusión para la formulación de la Estrategia.

Los resultados reflejan una valoración ampliamente positiva del proceso. En promedio, más del 90% de los participantes calificó positivamente la organización y conducción de los talleres, destacando especialmente la claridad de las consignas de trabajo y la calidad de las discusiones desarrolladas en las mesas temáticas.

Asimismo, más del 90 % de los participantes consideró que la metodología utilizada facilitó el diálogo técnico y la construcción de propuestas, permitiendo avanzar de manera ordenada desde la revisión estratégica inicial hacia la priorización de acciones y la discusión de los mecanismos de gobernanza y monitoreo.

De igual manera, la mayoría de los participantes señaló que los talleres resultaron útiles para identificar desafíos prioritarios y generar insumos relevantes para la formulación de la Estrategia,

destacando el valor del intercambio entre instituciones y la posibilidad de contrastar distintas perspectivas sobre los desafíos de la inclusión financiera en el país. Las evaluaciones también resaltaron el carácter interinstitucional de los talleres y la diversidad de actores convocados, lo que contribuyó a enriquecer el análisis de los desafíos de la inclusión financiera desde distintas perspectivas del sector público, el sistema financiero, la academia y la sociedad civil.

En conjunto, estas instancias participativas permitieron construir consensos técnicos y recoger insumos relevantes para la formulación de la Estrategia, los cuales se reflejan tanto en la definición de sus objetivos como en el conjunto de acciones y mecanismos institucionales propuestos.

Sobre la base de estos insumos y consensos alcanzados durante el proceso participativo, el siguiente capítulo presenta una lectura del estado actual de la inclusión financiera en Paraguay, identificando los principales avances alcanzados, las brechas persistentes y los desafíos estructurales que orientan las prioridades de política de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2026-2031.



Fuente: Proceso participativo de construcción de la ENIF 2026-2031. Talleres de trabajo, diciembre de 2025 a febrero de 2026.

## CAPÍTULO



**Tarjeta de Débito**

- Cajeros propios
- Compras en el país - Sólo
- Transferencias
- Servicios e impuestos

**Tarjeta de Crédito**

- Línea de cajeros
- Consultas

# Estado actual de la inclusión financiera

## 3.1 El Sistema Financiero paraguayo: instituciones y regulación

**El sistema financiero paraguayo consolidó en los últimos años una estructura más especializada y coordinada.** El Banco Central del Paraguay (BCP) fue creado en 1952 mediante el Decreto-Ley N.º 18/52, que le asignó las funciones fundamentales de emisión monetaria y de conducción de la política monetaria y crediticia. Luego, la Ley N.º 489/1995 aprobó la Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay (BCP) y lo ratificó como autoridad rectora del sistema financiero nacional, con la responsabilidad de preservar la estabilidad monetaria, conducir la política monetaria, crediticia y cambiaria, y promover la eficacia, estabilidad y solvencia del sistema financiero. Posteriormente, la Ley N.º 6104/2018 introdujo modificaciones y ampliaciones a este marco normativo, fortaleciendo las atribuciones del BCP en materia de regulación, supervisión y sanción, al incorporar la facultad de supervisar y regular a las entidades que operan en el mercado financiero y de crédito con recursos propios, aun cuando no realicen intermediación financiera, cuando la magnitud o incidencia de sus operaciones así lo justifique. Este marco se complementa con la Ley General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito (Ley N.º 861/1996, modificada por la Ley N.º 5787/2016), que establece las normas para la constitución, funcionamiento y supervisión de las entidades que integran el sistema financiero formal.

**El Banco Central del Paraguay (BCP) estructura la supervisión del sistema financiero mediante tres superintendencias, cada una con competencias definidas por tipo de entidad regulada.** La Superintendencia de Bancos (SIB)<sup>6</sup>, supervisa 16 bancos, incluyendo al Banco Nacional de Fomento (BNF)<sup>7</sup>, entidad de banca pública de desarrollo, además de 4 financieras, 6 entidades de medios de pago electrónico (EMPEs), 2 empresas fiduciarias, 23 casas de cambio y 535 otorgantes de crédito dinerario (OCDs). En este ámbito de supervisión se incluyen también instituciones financieras públicas como la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), que junto con el BNF cumplen un rol estratégico en el financiamiento productivo, social y rural, contribuyendo al desarrollo económico y a la inclusión financiera del país. Por su parte, la Superintendencia de Valores (SIV)<sup>8</sup> regula a la Bolsa de Valores y Productos de Asunción, 24 casas de bolsa, 12 administradoras de fondos, y una caja

<sup>6</sup>Entidades supervisadas por la SIB disponible en: <https://www.bcp.gov.py/web/institucional/entidades-supervisadas> <sup>7</sup>En virtud de la Ley N.º 7114/2023, reglamentada por el Decreto N.º 1097/2024, el Fondo Ganadero fue integrado al Banco Nacional de Fomento (BNF) con el propósito de unificar la promoción y financiamiento de proyectos pecuarios, industriales y agroindustriales bajo una misma entidad pública.

de valores. Por último, la Superintendencia de Seguros (SIS)<sup>9</sup> es responsable de la supervisión de 36 aseguradoras y 2 coaseguradoras, además de 146 reaseguradoras, 22 corredores de reaseguros, 1.206 agentes de seguros, 82 corredores de seguros y 27 liquidadores de siniestros.

**El sistema financiero paraguayo cuenta con un marco sólido y claramente estructurado para la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo.** En lo que respecta a la supervisión en materia de prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT) cabe destacar que el sistema financiero paraguayo cuenta con un sólido marco normativo en materia de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo (ALA/CFT), conformado por la Ley. N.º 1015/97 y sus modificatorias como también las resoluciones administrativas aplicables a dichos sectores. La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) es la institución encargada de regular las obligaciones, actuaciones y procedimientos aplicables al sistema financiero y a otros sectores de la actividad económica. Se rige por la Ley N.º 1015/97, “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de activos o bienes”, y sus leyes modificatorias, en virtud de las cuales se constituye como la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la República del Paraguay. En consecuencia, goza de autonomía funcional y administrativa dentro de los límites establecidos por la ley y los reglamentos. Considerando la forma en que está diseñado el sistema financiero paraguayo en materia de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, el Banco Central del Paraguay, por medio de sus Superintendencias, y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) son las instituciones encargadas de supervisar y de velar por el cumplimiento de las resoluciones ALA/CFT aplicables a las entidades financieras.

**La estructura institucional del sistema financiero se completa con organismos especializados encargados de la supervisión del sector cooperativo y previsional.** El Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), creado por la Ley N.º 2157/2003, supervisa 362 cooperativas de ahorro y crédito, 116 cooperativas de producción y 76 cooperativas de otros tipos, según lo establecido en la Resolución N.º 477/2025<sup>10</sup>. La Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones, establecida por la Ley N.º 7235/2023, regula 8 entidades previsionales y 3 cajas mutuales, reforzando la transparencia y sostenibilidad del sistema previsional. En el ámbito previsional, la creación de esta Superintendencia permitió saldar una deuda institucional largamente pendiente, al establecer por primera vez un ente técnico especializado para la supervisión integral de las cajas.

**A pesar de estos avances, el ecosistema financiero aún cuenta con actores que operan fuera de la supervisión financiera especializada.** Entre ellos se encuentran las tiendas comerciales que otorgan financiamiento propio, muchas de las cuales operan

<sup>8</sup> Entidades supervisadas por la SIV disponible en: <https://www.bcp.gov.py/web/institucional/entidades-supervisadas-siv> <sup>9</sup> Entidades supervisadas por la SIS disponible en: <https://www.bcp.gov.py/web/institucional/entidades-supervisadas> <sup>10</sup> Datos obtenidos de la Resolución N.º 477/25 «Por la cual se aprueba la tipificación y sectorización de las cooperativas» del INCOOP.

fuera del perímetro de supervisión aplicable a los otorgantes de crédito dinerario, y las casas de empeño —estas últimas reguladas únicamente en su funcionamiento por la Ley N° 2.283/2003<sup>11</sup>, pero sin ningún esquema de supervisión financiera—. Estos proveedores se ubican en el segmento semiformal, ya que cuentan con habilitaciones legales o comerciales para operar, pero sus actividades crediticias no están sujetas a controles prudenciales equivalentes a los del sistema regulado, lo que evidencia áreas pendientes de fortalecimiento en materia de transparencia, evaluación del riesgo y protección al usuario financiero.

## 3.2 Infraestructura y canales de acceso financiero

### **Paraguay presenta una infraestructura financiera tradicional limitada en comparación con otros países de América Latina.**

Según el Financial Access Survey (FMI, 2025), en 2024 Paraguay contaba con 8,9 sucursales y 28,4 cajeros por cada 100.000 adultos, cifras que se ubican entre las más bajas de América Latina y el Caribe. En términos territoriales, la densidad de 1,1 sucursales y 3,5 cajeros por cada 1.000 km<sup>2</sup> indica que, en promedio, cada cajero automático cubre un área de aproximadamente 286 km<sup>2</sup>, lo que en zonas rurales y dispersas se traduce en distancias significativas entre la población y el punto de acceso financiero más cercano.

### **A nivel subnacional, la infraestructura financiera física se caracteriza por una distribución territorial altamente concentrada.**

De acuerdo con la CPMP (2024), el parque de cajeros automáticos se concentra en tres departamentos —Central, Alto Paraná e Itapúa—, que reúnen el 76,0% del total nacional, mientras que departamentos como Caazapá, Concepción y Canindeyú registran participaciones inferiores al 3,0% y los departamentos de la Región Occidental concentran, en su conjunto, aproximadamente el 2,3% del total nacional.

Esta concentración pone de manifiesto un problema de distribución y equidad territorial que limita una cobertura homogénea de los servicios financieros presenciales, especialmente en territorios con menor densidad poblacional. Para operar, pero sus actividades crediticias no están sujetas a controles prudenciales equivalentes a los del sistema regulado, lo que evidencia áreas pendientes de fortalecimiento en materia de transparencia, evaluación del riesgo y protección al usuario financiero.

**En este escenario, la infraestructura de acceso financiero en Paraguay experimentó una reconfiguración significativa en la última década, impulsada por la expansión de los corresponsales no bancarios (CNB).** Entre 2015 y 2025, el número de canales de acceso aumentó de menos de 3.000 a más de 37.000, con un crecimiento más marcado a partir de 2021 (BCP, 2026 c). Los

<sup>11</sup> La Ley 2283/2003, modificada por la Ley 2945/2006, regula el funcionamiento de las casas de empeño y asigna al Ministerio de Hacienda y a las municipalidades funciones de registro y control operativo.

CNB pasaron a concentrar el 91,9% de la infraestructura física del sistema, mientras que los cajeros automáticos representaron el 3,7%, las terminales de autoservicio (TAUSER) el 3% y las dependencias el 1,4%. Esta expansión amplió la presencia territorial del sistema financiero, especialmente en zonas previamente desatendidas; sin embargo, implica una provisión de servicios más limitada en términos de complejidad y profundidad, lo que plantea desafíos en cuanto a la calidad del acceso.

## 3.3 Cuentas y acceso al sistema financiero forma

**El acceso al sistema financiero en Paraguay ha experimentado una expansión significativa en la última década, posicionando al país entre los de mayor avance en inclusión financiera en América Latina y el Caribe.** Según el Banco Mundial (2025), la proporción de adultos con una cuenta —en una institución financiera o de dinero electrónico— aumentó de 21,7% en 2011 a 60,9% en 2024, reflejando un proceso de ampliación sostenida del acceso<sup>12</sup>. Este crecimiento se refleja también en la evolución del número de cuentas en instituciones financieras, que pasó de 2,3 a 12,2 millones entre 2016 y 2025, superando los 14,2 millones de cuentas al incorporar las cuentas del sector cooperativo a noviembre de 2025. (BCP, 2026f; INCOOP, 2026). Estos avances evidencian una mayor integración de la población al sistema financiero formal, impulsada por la expansión de productos de acceso simplificado y por el fortalecimiento de los canales de distribución.

**La expansión del acceso ha estado liderada principalmente por productos transaccionales de fácil apertura y uso, lo que ha permitido ampliar la cobertura, aunque con una menor participación de instrumentos de ahorro.** En 2025, el 97,3% de las cuentas de depósito correspondía a productos transaccionales, entre los que destacan las cuentas básicas de ahorro, que aumentaron de 143,3 mil en 2016 a más de 2,7 millones en diciembre de 2025 (BCP, 2026f). Estas cuentas, caracterizadas por su gratuidad, simplicidad y vinculación con canales digitales, se han consolidado como el principal instrumento de inclusión financiera en el país. No obstante, el menor dinamismo relativo de los productos de ahorro sugiere que el crecimiento del acceso se ha concentrado en funcionalidades transaccionales, lo que plantea desafíos para avanzar hacia una mayor profundización en el uso de servicios financieros más complejos.

**Las cuentas de dinero electrónico han complementado este proceso de expansión, especialmente en segmentos previamente excluidos, aunque presentan menores niveles de uso activo.** Entre 2017 y 2024, la proporción de adultos con este tipo de cuen-

<sup>12</sup> Por el lado de la oferta, los datos del BCP (2025) señalan un nivel de acceso a cuentas de depósito superior al 80% de la población adulta.

tas aumentó 7,0 puntos porcentuales, alcanzando 35,9% (Banco Mundial, 2025). En paralelo, el aumento en la adopción se tradujo en un crecimiento del número total de cuentas de dinero electrónico que alcanzó 7,9 millones en diciembre de 2025 (BCP, 2026d). Este avance fue impulsado, en parte, por las transferencias sociales y la digitalización de pagos durante la pandemia de Covid-19, que permitieron incorporar a segmentos tradicionalmente excluidos al sistema financiero formal (Roa & Villegas, 2022a). Sin embargo, la proporción de cuentas activas se sitúa en torno al 25,4%, considerablemente por debajo del 80% observado en las cuentas básicas en febrero de 2025, lo que sugiere diferencias en los patrones de uso y continuidad operativa. Si bien estas cuentas han ampliado el acceso a servicios financieros transaccionales, los costos asociados a algunas operaciones podrían incidir en su menor nivel de uso recurrente, particularmente en un contexto en el que las transferencias interbancarias a través del Sistema de Pagos del Paraguay (SIPAP), como infraestructura pública, no tienen costo para las personas.

**A pesar de los avances en el acceso, persisten brechas entre grupos poblacionales, aunque con una tendencia general de reducción en la última década.** La brecha de género prácticamente se ha cerrado, y también se han reducido las diferencias por área de residencia y condición laboral; sin embargo, persisten brechas más marcadas asociadas a factores socioeconómicos. En 2024, las mayores diferencias en la tenencia de cuentas se observan por nivel educativo, ingresos y edad, con brechas cercanas a 22 puntos porcentuales en educación y alrededor de 18 puntos porcentuales tanto en ingresos como en edad (Banco Mundial, 2025). Estos resultados sugieren que, a medida que se amplía el acceso al sistema financiero, las brechas se concentran cada vez más en factores estructurales como el nivel de ingresos, la educación y el ciclo de vida. Entre los adultos que no poseen ninguna cuenta, las razones más frecuentes para no tener una son la falta de fondos (46,2%) y la percepción de costos elevados (44,8%), seguidas de la desconfianza en las instituciones financieras (36,0%) y la distancia física (35,8%). Estos resultados sugieren que, además de las limitaciones económicas, factores como la percepción de costos, la confianza en las instituciones financieras y el conocimiento sobre los servicios financieros influyen en la decisión de incorporarse y utilizar el sistema financiero formal.

## 3.4 Ahorro

---

**El ahorro en Paraguay ha mostrado avances en los últimos años, tanto en su nivel como en el uso de mecanismos formales, aunque persisten desafíos asociados a su alcance y distribución entre la población.** En 2024, el 37,5% de los adultos paraguayos declaró haber ahorrado durante el último año, lo que representa un aumento de 10,4 p.p. respecto a 2017, aunque todavía inferior al promedio regional de 45,4%. Las diferencias en el comportamiento de ahorro se explican principalmente por factores socioeconómicos, observándose una fuerte concentración del ahorro en los segmentos de la población con mayor nivel educativo, mayores ingresos y participación en la fuerza laboral. Estos grupos presentan niveles de ahorro significativamente más altos que el resto de la población, con brechas de 31,6, 27,1 y 22,4 puntos porcentuales, respectivamente. También se observan diferencias por lugar de residencia (12,3 p.p.) y género (9,7 p.p.). En contraste, los jóvenes menores de 25 años reportan mayores niveles de ahorro que los adultos, con una diferencia de 15,4 puntos porcentuales, lo que sugiere cambios en los patrones generacionales de comportamiento financiero (Banco Mundial, 2025).

**El ahorro formal ha mostrado un crecimiento sostenido en los últimos años, aunque persisten oportunidades para fortalecer el uso de las cuentas como instrumento de ahorro.** La población combina diversas formas de ahorro, con una participación creciente de los mecanismos formales. Según el Banco Mundial (2025), el ahorro en instituciones financieras se duplicó, pasando de alrededor del 10% a cerca del 20% de los adultos entre 2011 y 2024, lo que refleja un avance en la utilización del sistema financiero para el ahorro. En esa misma línea, en 2024 el 52,4% de los adultos que ahorraron lo hicieron a través de canales formales —como bancos, cooperativas, entidades financieras o billeteras electrónicas—, el 12,0% recurrió a mecanismos semiformales, como asociaciones o clubes de ahorro, y el 35,6% utilizó otras modalidades, entre ellas guardar dinero en casa o invertir en bienes físicos. No obstante, una proporción significativa de adultos que posee una cuenta aún no ahorra formalmente: alrededor del 60% de las mujeres, 62% de los hombres, 65% de los adultos y hasta el 70% de las personas con educación secundaria o más tienen una cuenta, pero no la utilizan para ahorrar de manera formal, lo que evidencia que el principal desafío ya no se limita al acceso al sistema financiero, sino al uso de las cuentas como instrumento de ahorro.

**La estructura de los depósitos del sistema financiero muestra que los productos de ahorro concentran una proporción importante de los fondos, aunque en un número reducido de cuentas.** En 2025, los depósitos de los bancos y financieras se distribuyeron de manera relativamente equilibrada entre productos de ahorro (46,8%) y productos transaccionales (53,2%); sin embargo, las cuentas de ahorro representan alrededor del 3% del total

de cuentas del sistema, lo que indica que cerca de la mitad de los depósitos se concentra en un grupo reducido de titulares (BCP, 2026c). Los productos de ahorro se canalizan principalmente a través de instrumentos a plazo, como los Certificados de Depósito de Ahorro (CDA) y los depósitos a plazo tradicionales. En términos agregados, el 82,5% de los saldos de ahorro a plazo está depositado en bancos, el 3,4% en financieras y el 14,1% en cooperativas tipo A, siendo los CDA el principal instrumento al concentrar el 41,4% de los saldos totales del sistema financiero. Esta estructura sugiere que los instrumentos de ahorro que generan rendimientos están concentrados en un número reducido de cuentas, mientras que la mayoría de las cuentas del sistema se utiliza principalmente con fines transaccionales. En línea con ello, sólo el 33,1% de quienes ahorraron formalmente reportaron haber recibido intereses por sus ahorros, frente al 38,8% del promedio regional (Banco Mundial, 2025).

## 3.5 Financiamiento

**Paraguay se ubica entre los países con mayor proporción de adultos que tomaron dinero prestado en la región.** En 2024, el 54,8% de los adultos declaró haber tomado un préstamo en el último año —incluyendo fuentes formales e informales—, superando ligeramente el promedio de América Latina y el Caribe (53,4%). Entre 2017 y 2024, este indicador aumentó 19,1 puntos porcentuales, el segundo mayor incremento de la región en ese período. Este avance se reflejó en una adopción más amplia del crédito entre diversos segmentos de la población, con aumentos especialmente marcados entre personas con educación secundaria o superior (22,9 p.p.), mujeres (22,3 p.p.), el 60% de adultos con mayores ingresos (22,0 p.p.) y la población laboralmente inactiva (20,0 p.p.). No obstante, persisten brechas importantes por situación laboral, nivel educativo, edad e ingresos. En contraste, la brecha de género se redujo significativamente en el mismo período (Banco Mundial, 2025).

**El sistema financiero acompañó el aumento de demanda con un crecimiento sostenido en el volumen de crédito y en la cantidad de usuarios.** Entre 2017 y 2025<sup>13</sup>, el saldo total de créditos pasó de USD 15.889 millones a USD 31.484 millones, lo que representa un aumento del 98%. A su vez, el número de personas con al menos un crédito en bancos o financieras aumentó de 1,09 millones en 2016 a 2,2 millones en 2025, de las cuales el 99% corresponde a personas físicas, equivalentes al 46% de la población adulta. El número de operaciones crediticias también se duplicó en el mismo periodo, pasando de 2,6 millones a más de 6,5 millones. Este crecimiento se produjo en un contexto donde el sector bancario concentra el 88,4% del crédito total, frente al 9,8% de las cooperativas de ahorro y crédito y el 1,9% de las

<sup>13</sup> Para 2025, los datos de bancos y financieras corresponden al cierre del año, mientras que los de cooperativas de ahorro y crédito corresponden a noviembre de 2025 (última información disponible).

financieras (BCP, 2026c, BCP, 2026a).

**La distribución del crédito por actividad económica y tipo de institución refleja la segmentación del sistema financiero y la complementariedad entre sus distintos actores.** En 2025, los bancos y financieras concentraron sus colocaciones en los sectores de consumo (18,8%), agricultura (15,4%) y el comercio al por mayor (13,4%), que en conjunto explican el 47,6% de su cartera (BCP, 2026c). Por su parte, las cooperativas tipo A, a noviembre del 2025, orientaron la mayor parte de su cartera al consumo (56,9%), a las MIPYMES (16,0%) y a la vivienda (14,8%) (INCOOP, 2026). A su vez, el Crédito Agrícola de Habitación (CAH, 2026) canaliza préstamos a micro y pequeños emprendedores, productores individuales y emprendedores rurales y urbanos, que representan sectores con mayores restricciones de acceso al crédito formal. En consecuencia, el 76% de su cartera se destina al financiamiento agropecuario y agrícola, mientras que el porcentaje restante se orienta a los sectores de comercio, servicios y artesanía. El CAH mantiene una presencia destacada en los 17 departamentos del país a través de sus 81 puntos de atención al cliente, consolidándose como un actor clave para la capilaridad financiera en todo el territorio nacional. Esta estructura refleja la segmentación del sistema financiero y la complementariedad entre sus distintos actores, donde las entidades financieras, las cooperativas y la banca pública cumplen roles diferenciados en el financiamiento de distintos sectores económicos y segmentos de la población.

**Los mecanismos de financiamiento público y los instrumentos de garantía cumplen un rol relevante para ampliar la oferta de crédito y reducir las barreras de acceso al financiamiento, especialmente para sectores productivos y segmentos con mayores restricciones.** En este contexto, la Agencia Financiera de Desarrollo, como banca pública de segundo piso, canalizó en 2025 recursos principalmente a bancos (79,6%) y cooperativas (17,9%) para proyectos de vivienda, actividades agropecuarias, industria y educación. Asimismo, contribuye a ampliar el acceso al crédito mediante la administración del Fondo de Garantías del Paraguay (FOGAPY), concebido inicialmente como un fondo dirigido exclusivamente a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), y que posteriormente evolucionó para abarcar otros sectores y beneficiarios. En la actualidad, además del Fondo de Garantía para MIPYMES y Empresas Intermedias (FOGAMI), se han incorporado instrumentos específicos, entre ellos el Fondo de Garantía para la Mujer (FOGAMU), el Fondo de Garantía para la Educación (FOGAE) y el Fondo de Garantía para la Vivienda (FOGAVI), ampliando así su alcance y capacidad de apoyo (AFD, 2025). Por otra parte, la calificación de grado de inversión obtenida por la AFD en 2024 fortalece su capacidad para acceder a recursos en mejores condiciones de costo y plazo, lo que contribuye a ampliar la oferta de financiamiento a través del sistema financiero.

**La persistencia del crédito informal evidencia que aún existen barreras importantes para el acceso al financiamiento formal y**

**para el uso de los instrumentos de crédito disponibles.** A nivel individual, una proporción significativa de la población adulta continúa recurriendo a préstamos informales: el 58,5% de quienes solicitaron un préstamo lo hizo a través de fuentes no institucionales, mientras que el 39,4% accedió a entidades financieras formales. Asimismo, incluso entre los adultos que poseen una cuenta en el sistema financiero, una proporción importante no utiliza el crédito formal. En 2024, entre las personas titulares de una cuenta, la solicitud de crédito formal presentó diferencias relevantes según características sociodemográficas. El porcentaje fue de 19,3% entre las mujeres y 24,0% entre los hombres, mientras que descendió a 11,0% entre las personas con educación primaria o menos y a 14,5% entre quienes pertenecen al 40% más pobre (Banco Mundial, 2025). Estos resultados muestran que las barreras al crédito formal no se explican únicamente por la falta de acceso al sistema financiero, sino también por factores asociados a requisitos, costos, condiciones de acceso, género y capacidades financieras de la población.

**La expansión de las tarjetas de crédito ha ampliado el acceso al financiamiento para los hogares, pero los mayores niveles de morosidad se concentran en los segmentos de menores líneas de crédito.** A diciembre de 2025 se registraron aproximadamente 2,5 millones de tarjetas de crédito activas en el sistema financiero, evidenciando un crecimiento significativo en los últimos años (BCP, 2026c). No obstante, el análisis por línea de crédito muestra diferencias en el comportamiento de pago: los usuarios con líneas más bajas, particularmente entre 3 y 5 millones de guaraníes, registran los mayores niveles de morosidad, mientras que los segmentos con líneas superiores a 10 millones presentan los menores niveles de mora (BCP, 2026g). Esto sugiere que, si bien las tarjetas de crédito han ampliado el acceso al financiamiento para los hogares, los riesgos de sobreendeudamiento se concentran principalmente en los segmentos de menores ingresos y menor capacidad de pago, lo que refuerza la importancia de la educación financiera y de las políticas de protección al consumidor financiero.

**Las microempresas enfrentan las mayores barreras de acceso al crédito dentro del sector MIPYMES, lo que limita su capacidad de financiamiento.** De acuerdo con la información más reciente disponible del BCP para ese indicador, correspondiente al cierre de 2024, el acceso al crédito formal aumenta con el tamaño de la empresa. Mientras el 56,4% de las microempresas contó con financiamiento, esta proporción se eleva al 69,7% en las pequeñas, 76,4% en las medianas y 80,3% en las grandes empresas (BCP, 2024), lo que refleja restricciones estructurales vinculadas a la informalidad y a la falta de garantías exigidas por el sistema financiero. En este contexto, el Fondo de Garantías del Paraguay (FOGAPY) cumple un rol relevante al reducir las barreras de acceso para las MIPYMES. Del total de 16.222 garantías vigentes en 2024, el 78% benefició a micro y pequeñas empresas; sin embargo, estas operaciones representaron sólo el 3,3% del saldo total de créditos otorgados a empresas en moneda nacional (FOGAPY, 2024; BCP, 2024), lo que sugiere que, si bien los meca-

nismos de garantía han permitido ampliar el acceso al crédito, su alcance aún es limitado en relación con las necesidades de financiamiento de este segmento. No obstante, a diciembre de 2025 las garantías vigentes ascendieron a 20.527, evidenciando la continuidad en la expansión de este instrumento.

## 3.6 Pagos y transferencias

**Paraguay avanza en la adopción de pagos digitales, acercándose a los niveles observados en la región.** Entre 2017 y 2024, la proporción de adultos que realizaron o recibieron pagos digitales aumentó 10,9 puntos porcentuales, alcanzando al 55,5% de la población adulta, un nivel cercano al promedio de América Latina y el Caribe (59,4%) (Banco Mundial, 2025). El crecimiento fue más pronunciado entre personas con educación secundaria o superior (18,2 p.p.), jóvenes (13,0 p.p.), mujeres (12,6 p.p.) y la población económicamente activa (11,8 p.p.). A su vez, estos cambios se reflejaron en la evolución de las brechas sociodemográficas. En 2024, las brechas más importantes se registraron por nivel educativo (22,8 p.p.), seguida por las brechas asociadas al ingreso (17,8 p.p.) y la edad (15,2 p.p.); mientras que, la brecha de género se redujo a 0,7 p.p. y la diferencia entre áreas urbanas y rurales disminuyó de 13,0 p.p. en 2021 a 5,8 p.p. en 2024.

**La digitalización del pago de salarios avanzó en los últimos años, aunque con diferencias en el ritmo de adopción entre los sectores público y privado.** Entre 2017 y 2024, en el sector público la proporción de trabajadores que reciben su salario en una cuenta bancaria aumentó de 67,7% a 84,2%, mientras que el uso de efectivo se redujo de 32,3% a 16,0%. En el sector privado, el pago en una cuenta pasó de 16,9% a 46,5% en el mismo periodo; no obstante, en 2024 el 2,63% todavía recibía el pago de salarios en efectivo (Banco Mundial, 2025). Esta menor adopción del pago de salarios en cuentas bancarias implica que una parte significativa de los trabajadores, especialmente en el sector privado, no accede plenamente a los beneficios asociados a la digitalización de los pagos, los cuales, como señalan Klapper, Singer, Starita & Norris, (2025), incluyen una menor exposición al riesgo de robo, mayor rapidez y confiabilidad en la disponibilidad de los fondos, menores costos personales al reducir desplazamientos y transacciones presenciales, y la generación de un registro de transacciones que puede utilizarse como respaldo para evaluaciones de crédito y facilitar el envío y recepción de transferencias entre hogares.

**En Paraguay, los pagos Gobierno a Persona (G2P) representan un canal relevante para promover el acceso a servicios financieros formales entre segmentos tradicionalmente excluidos.** Programas como Adultos Mayores y Tekoporã realizan el 100%

de sus desembolsos directamente en cuentas, lo que evidencia el potencial de estos pagos para ampliar la adopción y el uso efectivo de canales digitales. La evidencia internacional señala que digitalizar los pagos de gobierno a persona puede mejorar la conveniencia, seguridad y transparencia para los beneficiarios, y cuando se acompaña de medidas complementarias —como educación financiera e infraestructura digital— tiene el potencial de generar confianza y promover el uso progresivo de otros servicios financieros (Banco Mundial, 2022).

**El sistema de pagos en Paraguay ha experimentado una expansión significativa en el uso de medios electrónicos, con un papel central en las transferencias.** Entre 2021 y 2025, el valor total de las operaciones del ecosistema de pagos —que abarca transferencias, tarjetas, cheques, billeteras y pagos QR— pasó de USD 95.372 millones a USD 178.301 millones, con un aumento del 87,0% y una expansión de su participación respecto al PIB de 236,8% a 360,3%, en el mismo período. Dentro de este ecosistema, las transferencias electrónicas procesadas a través del Sistema de Pagos del Paraguay (SIPAP) constituyen el componente de mayor participación. Entre 2014 y 2025, el valor transferido aumentó de USD 16.675 millones a USD 160.011 millones, y la cantidad de operaciones de 209 mil a 382 millones, en un contexto de ampliación de la infraestructura y mayor participación de cooperativas y EMPEs.

**Los instrumentos de pago de bajo monto se convirtieron en un componente dinámico del ecosistema, destacándose el SPI y los pagos con código QR por su rápida expansión.** La incorporación del SPI en 2022, como módulo del SIPAP, habilitó transferencias inmediatas de bajo monto durante las 24 horas. En 2025, el SPI concentró el 97,2% de las operaciones del sistema y el 77,8% de los pagos de bajo valor, con más de 370 millones de transacciones. Asimismo, entre 2020 y 2025, las transferencias de bajo monto registraron un promedio mensual de USD 885 millones y 29 millones de operaciones, superando el uso de tarjetas y las extracciones en cajeros automáticos. En paralelo, los pagos mediante código QR incrementaron su participación, de modo que entre 2022 y 2025 la cantidad de operaciones aumentó de 2,8 millones a 37,7 millones y el monto transaccionado pasó de USD 92,8 millones a USD 934,7 millones (BCP, 2026a).

**A pesar del crecimiento en el uso de pagos digitales en Paraguay, su adopción sigue concentrándose en los principales centros urbanos, lo que evidencia marcadas desigualdades territoriales.** Según datos de la Cámara Paraguaya de Medios de Pago (CPMP, 2025), el departamento Central lidera ampliamente el volumen de operaciones con tarjetas, concentrando el 81,0% de las transacciones realizadas con tarjeta de crédito y el 70,0% con tarjeta de débito. Le siguen Alto Paraná, con el 7,0% de las operaciones con tarjeta de crédito y el 11% con tarjeta de débito, e Itapúa, con un 4,0% en ambos medios de pago. En contraste, los departamentos con menor densidad poblacional registran una participación promedio inferior al 1,0% en ambos tipos de tarjeta.

Esta distribución refleja una brecha territorial significativa en el acceso a medios de pago electrónicos, influida por factores como la concentración demográfica, la infraestructura financiera y la conectividad digital.

## 3.7 Seguros y jubilaciones

**El conocimiento y uso de seguros en Paraguay continúan siendo limitados, lo que restringe su papel como herramienta de protección financiera.** Según la Encuesta de Capacidades Financieras (CAF, 2022), los seguros de vida (40,8 %) y sepelio (39,7 %) son los más reconocidos por la población adulta<sup>14</sup>. Sin embargo, el uso efectivo de estos productos sigue siendo mínimo, apenas 3,7% cuenta con seguro de sepelio y 3,5% con seguro de vida o salud. De acuerdo con los datos del Banco Central del Paraguay (ejercicio 2024-2025), en el sistema financiero, el mercado asegurador ha mantenido un crecimiento gradual, con primas directas que se duplicaron entre los ejercicios 2015-2016 y 2024-2025 —de 2.115 a 4.248 miles de millones de guaraníes, respectivamente— y una densidad que alcanzó 662 mil guaraníes per cápita en junio de 2025. Por su parte, la penetración del seguro se ha incrementado levemente en los últimos ejercicios, llegando a un 1,3% en el correspondiente al 2024-2025, en un contexto donde la estructura del mercado se mantiene concentrada en la rama No Vida<sup>15</sup>, dominada por seguros de automóviles (41,4 %), frente a una participación de los seguros de vida en torno a 16,7%.

**La cobertura en salud y jubilación muestra estabilidad, con avances más notorios en los esquemas no contributivos.** De acuerdo con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, 2015) y la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC, 2025) del Instituto Nacional de Estadística (INE), el 31,0% de la población contaba con algún tipo de seguro médico en 2025, una proporción similar a la registrada una década atrás (29,8). De este grupo, el 75,0% está afiliado al Instituto de Previsión Social (IPS), el 19,1% a seguros privados y el 5,9% cubiertos por hospitales militares y policiales (INE, 2025). En materia previsional, el 26,5% de las personas ocupadas declaró aportar a la seguridad social, frente al 21,8 % en 2015, con mayores progresos entre mujeres y en áreas rurales. Entre la población adulta mayor, la cobertura total de pensiones aumentó de 34% a 50,9% en la última década, impulsada principalmente por las pensiones no contributivas, que alcanzaron al 35,3% de las personas de 60 años o más, según la EPHC 2025 (INE, 2025), ampliando la red mínima de protección económica en la vejez.

<sup>14</sup> El seguro de salud se encuentra bajo la supervisión de la Superintendencia de Salud (Ley N° 1032/96) a fines de supervisión son llamados servicios de medicina prepaga. En cuanto a gastos de sepelio, si se encuentran contemplados dentro de una póliza de vida, son supervisados por la Superintendencia de Seguros (SIS) del BCP. <sup>15</sup> De acuerdo con la Superintendencia de Seguros (SIS) del BCP, los seguros personales (rama vida) tienen como objeto a la persona asegurada y su característica fundamental de los Seguros de Vida es que el pago de la cantidad pactada en el contrato depende del fallecimiento o supervivencia del asegurado. Por su parte, los seguros patrimoniales (rama no vida) comprenden aquellas coberturas destinadas a reparar las pérdidas que un asegurado puede sufrir en su patrimonio como consecuencia de un siniestro. (Superintendencia de Seguros del Banco Central del Paraguay, s.f.). Recuperado de <https://www.bcp.gov.py/web/institucional/educaci%C3%B3n-aseguradora>

**La preparación financiera para la vejez también enfrenta desafíos importantes en términos de planificación y confianza previsional.** Aunque el 47,8% de la población afirma tener un plan para su jubilación, más de la mitad carece de cualquier estrategia y, entre quienes planifican su retiro, predominan percepciones de insuficiencia. Solo una de cada nueve personas se siente seguro respecto a su capacidad de sostenerse en la vejez, mientras que cerca de una de cada cuatro expresa baja confianza en su planificación. Estas tensiones se reflejan en las fuentes previstas para financiar el retiro, centradas principalmente en el autosostenimiento. En este sentido, el 82,8% anticipa que continuará trabajando como principal medio de ingreso, mientras que alternativas como un negocio propio (35,1%), el apoyo familiar (32,9%) o programas del gobierno (29,7%) mantienen un peso relevante pero limitado.

En contraste, mecanismos previsionales más estructurados como el ahorro personal (23,8%), las pensiones privadas (7,6%) o las rentas de activos (6,0%), presentan una adopción marginal. Este panorama revela una arquitectura previsional aún frágil, con baja capacidad de acumulación y fuerte dependencia del ingreso activo, lo que subraya la importancia de fortalecer la educación previsional, ampliar el acceso a instrumentos de ahorro y avanzar en la formalización laboral (CAF, 2022).

## 3.8 Conectividad, acceso y uso de TIC

**La conectividad digital es un habilitador clave para la inclusión financiera, pero su impacto depende no solo de tener dispositivos e internet, sino de la capacidad de usarlos con fines financieros.** Paraguay registra un alto nivel de acceso a teléfonos inteligentes, aunque con brechas significativas entre segmentos de la población. La conectividad digital, según Klapper, Singer, Starita y Norris (2025), se define como el acceso y uso de internet o de aplicaciones mediante dispositivos conectados e incluye tanto la disponibilidad del equipo como la capacidad de utilizarlo para realizar actividades digitales básicas y transaccionales, entre ellas, la gestión de servicios financieros a distancia. En términos de disponibilidad, el Banco Mundial (2025) reporta que, en 2024, el 93,5% de la población de 15 años o más poseía un teléfono móvil<sup>16</sup> y que el 82,6% utilizaba un teléfono inteligente como dispositivo principal, proporción superior al promedio de los países de América Latina y el Caribe (69,8%). Las diferencias en la tenencia de teléfonos inteligentes por género y área de residencia son moderadas. Aproximadamente el 84,3% de las mujeres y el 80,7% de los hombres, así como el 86,4% de la población urbana y el 80,0 de la rural, cuentan con este tipo de dispositivo.

<sup>16</sup> De acuerdo con la EPHC (2024), la tenencia de teléfonos móviles en los hogares alcanza al 98,2 % en áreas urbanas y al 96,3 % en áreas rurales, valores que se mantienen en rangos cercanos a los reportados por el Banco Mundial (2025) para la población adulta. La misma fuente señala que la disponibilidad de computadoras o notebooks es del 38,5 % en hogares urbanos y del 12,9 % en rurales, mientras que el acceso a tabletas u otros dispositivos similares alcanza el 12,5 % y el 2,9 %, respectivamente.

En contraste, las brechas se amplían al observar factores socioeconómicos. Entre las personas con educación superior, la tenencia se aproxima al 93,5%, mientras que entre quienes poseen menor nivel educativo alcanza el 65,8%. De manera similar, los grupos de mayores ingresos superan el 89,3% de tenencia, frente a 72,4% en el segmento de menores ingresos; y dentro de la fuerza laboral la tenencia es del 86,4%, frente al 74,1% de la población inactiva.

**Considerando el acceso y el uso efectivo de internet, Paraguay presenta niveles por encima del promedio regional, aunque con diferencias marcadas según el ámbito geográfico.** En 2024, el 73,3% de la población adulta declaró haber utilizado internet a diario, una proporción superior al promedio de América Latina y el Caribe (71,6%) (Banco Mundial, 2025). Según el ámbito geográfico, la EPHC (2026) reportó que el 85,5% de los hogares urbanos disponía de acceso a internet, frente al 49,5% en las áreas rurales. La encuesta también registró diferencias en el uso de internet, entre la población de 18 años o más, por departamentos representativos: Asunción 90,9%, Central (89,8%) y Alto Paraná (89,2%) presentan los niveles más altos, mientras que Caaguazú (79,9%) y San Pedro (75,1%) se ubican entre los más bajos. En cuanto a la cobertura de internet fijo, medida por la proporción de distritos con servicio de acceso mediante conexiones alámbricas, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL, 2025a) reporta que 217 distritos del país cuentan con presencia de al menos una prestadora local del servicio de acceso mediante conexiones alámbricas, lo que representa el 82,5 % del total nacional. En este contexto, la última información departamental disponible muestra que el 100 % de los distritos de Central y Alto Paraná cuentan con servicio, seguidos de Canindeyú (94%), Misiones (90,0%), Itapúa (90,0%) y Paraguari (89,0%) (CONATEL, 2024). Por su parte, los departamentos con menores proporciones de distritos con cobertura son Caaguazú (55,0%), Caazapá (45,0%) y Ñeembucú (38,0%).

**Entre 2019 y 2024, la conectividad digital en Paraguay registró un avance significativo tanto en los servicios fijos como móviles.** En los servicios de internet fijo, según CONATEL (2025), la cantidad de abonados al servicio aumentó de 412.186 a 926.257, lo que representa un crecimiento acumulado de 124,7%, elevando la penetración del servicio de 5,3% a 14,8% de la población. En este contexto, se registró un cambio sustancial en la estructura de velocidades contratadas; en 2019 predominaban planes de menos de 25 Mbps, mientras que en 2024 el 94,6% de las conexiones correspondió a 100 Mbps o más. Durante el mismo periodo, el precio promedio por Mbps se redujo en aproximadamente 92,5%, reflejando una mejora sostenida en la relación entre el costo del servicio y la capacidad de conexión ofrecida. En cuanto al servicio de internet móvil, el informe de (CONATEL, 2025b), reporta que, entre 2018 y 2023, el número de usuarios aumentó 29,1%, pasando de 4,08 a 5,27 millones. Esto se refleja en un incremento de la penetración del servicio que pasó de 53,7% a 84,4% de la población. Asimismo, la adopción tecnológica experimentó cambios significativos al duplicarse el número de usua-

rios de 4G/LTE, frente a reducciones sustanciales en el uso de tecnologías 2G y 3G. Por su parte, las líneas activas de telefonía móvil crecieron de 7,44 a 8,66 millones, concentrándose mayormente en la modalidad prepago (75,2%). Sin embargo, los precios de estos paquetes no mostraron reducciones sostenidas. Por el contrario, los planes básicos pospago registraron una reducción neta cercana al 28,8% entre 2018 y 2023.

**Los patrones de uso de internet entre la población adulta se concentran principalmente en actividades de comunicación y socialización, mientras que el uso para transacciones bancarias y servicios financieros es considerablemente menor.** De acuerdo con la EPHC (2025), los motivos más frecuentes para utilizar internet fueron la mensajería instantánea (97,8%), la comunicación telefónica por internet (94,8%) y el uso de redes sociales (86,4%). En contraste, una proporción más reducida de adultos declaró emplearlo para realizar transacciones bancarias (41,0%) o para la compra y venta de bienes y servicios (29,5%). En relación con el uso de internet —ya sea mediante un computador o un teléfono móvil— para acceder a servicios financieros, la Encuesta de Capacidades Financieras (CAF, 2022) muestra niveles igualmente bajos: 21,2% reportó transferir dinero en línea; 15,9% afirmó pagar en tiendas con un celular; 9,9% verificó cuentas bancarias; 9,0 % recargó una tarjeta prepaga y solo 1,6 % negoció acciones o inversiones en línea. También se observan niveles bajos en la gestión de productos financieros completamente en línea cómo: solicitar una tarjeta de débito o crédito (4,4%), abrir una cuenta corriente o de ahorros (4,3%), tomar un crédito en línea (3,3%) o suscribir una póliza de seguro (1,4%).

## 3.9 Capacidades financieras

**En Paraguay, las capacidades financieras muestran una mejora sostenida en conocimiento, pero el rezago persiste en comportamiento y actitud, las dimensiones que determinan si las personas traducen lo que saben en decisiones y hábitos financieros concretos.** En la metodología utilizada por la Encuesta de Medición de Capacidades Financieras (EMCF) de CAF y la OCDE/INFE, las capacidades financieras se miden a través de un indicador compuesto que integra tres dimensiones: i) conocimiento, que evalúa nociones básicas de conceptos financieros, como inflación, interés compuesto y diversificación; ii) comportamiento, que analiza prácticas cotidianas de manejo del dinero, como presupuestar, ahorrar regularmente y controlar gastos; y iii) actitud, que recoge creencias y predisposiciones hacia el ahorro y la planificación a futuro. Según la EMCF (2022), Paraguay obtuvo un puntaje de 49,0 sobre 100 en el Índice de Capacidades Financieras, ubicándose en el tramo inferior del grupo de países de la región con medición disponible, cuyos puntajes se sitúan en torno a 50 y 57 puntos.<sup>17</sup> El análisis por componentes

muestra que el rezago no es uniforme: en conocimiento financiero Paraguay registra 19,45 sobre 35, un desempeño relativamente cercano al de varios países de la región; sin embargo, los resultados son más bajos en comportamiento financiero (19,81 sobre 45) y actitud financiera (9,74 sobre 20). La evolución entre 2017 y 2022 muestra una mejora en el puntaje total, de 42,43 a 49,0, impulsada principalmente por el avance en conocimiento financiero, que pasó de 12,04 a 19,45. No obstante, los componentes de comportamiento y actitud financiera continúan siendo los más rezagados, lo que sugiere que persisten desafíos para traducir el conocimiento financiero en hábitos, decisiones y prácticas sostenidas en el tiempo.

**Los comportamientos financieros vinculados a la planificación, el uso de herramientas y la toma de decisiones muestran márgenes de mejora en la población adulta.** Aunque el 83,8% de los adultos de 18 años o más de edad participa en la toma de decisiones financieras del hogar, la adopción de hábitos formales de organización del dinero es reducida. El 51,9% guarda dinero para pagar facturas, el 41,2% anota recibos por vencer y el 32,8% registra sus gastos; mientras que solo el 29,0% elabora un plan de ingresos y egresos, el 8,0% utiliza débitos automáticos y 7,7% aplicaciones de gestión financiera. La capacidad de resiliencia financiera también es limitada; únicamente el 25,3% podría afrontar un gasto imprevisto sin recurrir a endeudamiento y el 57,9% podría sostenerse económicamente entre una semana y menos de tres meses sin financiamiento adicional. En cuanto al proceso de elección de productos financieros, se observa una baja comparación de alternativas. En promedio, el 61,6% de los adultos no compara opciones antes de adquirir un producto de ahorro, crédito o seguro; el 26,9% compara varios productos entre entidades financieras; el 12,8% compara dentro de una misma institución; y el 7,8% buscó en varias entidades sin encontrar opciones disponibles (CAF, 2022). Estos patrones se expresan también en los medios de pago que utiliza la población: el efectivo continúa siendo el principal instrumento, concentrando el 65% del peso promedio en las transacciones. La adopción de medios digitales muestra además diferencias por edad: los usuarios más jóvenes lideran el uso del QR, mientras que la adopción entre personas de 36 años o más es significativamente menor, lo que sugiere que persisten barreras no solo de acceso sino también de confianza y capacidades digitales (CPMP, 2024).

**La evidencia sobre capacidades financieras individuales se complementa con el diagnóstico institucional sobre la oferta de educación financiera en el país.** Según el Mapeo de Actores de Educación Financiera en Paraguay (Dimes Consultancy, 2022), la provisión de servicios formativos presenta una estructura limitada. Solo el 11,0% de las 25 instituciones públicas, financieras y de la sociedad civil encuestadas cuenta con programas sistematizados, mientras que la mayoría desarrolla actividades puntuales o combinadas con bajo nivel de formalización. Asimismo, el 76,0% no ofrece capacitación a los facilitadores, solo el 1% incorpora contenidos de capacidades digitales y el 11% aborda

<sup>17</sup> Las mediciones de los países de la región corresponden a distintos años de aplicación de la EMCF, comprendidos entre 2019 y 2023, por lo que la comparación debe interpretarse con cautela.

productos financieros digitales, además de que la falta de información presupuestaria dificulta evaluar la sostenibilidad de las iniciativas y únicamente el 26,0% dispone de unidades especializadas. Estos patrones se reflejan también en el sistema educativo formal; entre 230 instituciones consultadas, las instituciones educativas reportaron que el 73,0% no implementa programas o actividades de educación financiera y el 27,0% lo hace principalmente a partir del currículo del Ministerio de Educación y Ciencias. La cobertura sigue centrada en estudiantes de secundaria y persisten retos operativos vinculados a la capacitación docente, la contextualización de contenidos y la disponibilidad de recursos para su implementación.

## 3.10 Protección al consumidor y transparencia informativa

---

**El marco jurídico paraguayo en materia de protección al consumidor establece principios de alcance general aplicables también a los usuarios de servicios financieros, aunque sin un desarrollo específico para ese ámbito.** La legislación se sustenta principalmente en la Ley 1334/1998 de Defensa del Consumidor y el Usuario, como también en sus leyes modificatorias y la reglamentación, que establece los principios generales aplicables a todos los sectores, incluidos los servicios financieros, y contempla derechos básicos, obligaciones de información, pautas contractuales y mecanismos de defensa. Posteriormente, la Ley 4974/2013 creó la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO) como autoridad especializada en la materia. En tal sentido corresponde a la misma, en su carácter de autoridad de aplicación de la ley, el ejercicio de las competencias legales en materia de protección de los derechos de los consumidores, incluyendo a los consumidores financieros.

**Esta institucionalidad se articula con las funciones del Banco Central del Paraguay (BCP), que en el marco de sus atribuciones regulatorias y de supervisión del sistema financiero, cuenta desde 2013 con la Intendencia de Inclusión Financiera y Finanzas Sostenibles.** Dicha Intendencia desarrolla su labor en torno a tres ejes principales: educación financiera, bancarización y supervisión de conducta de mercado. Este último eje promueve el fortalecimiento de la atención que reciben los usuarios financieros antes y durante la relación contractual. En el ámbito financiero, la Ley 489/1995 (Carta Orgánica del BCP) prioriza la estabilidad monetaria y del sistema financiero, mientras que la Ley 861/1996 incorpora el principio de transparencia informativa en las relaciones entre entidades de crédito y clientes.

**Complementariamente, el marco normativo incorpora disposiciones específicas que regulan distintos aspectos vinculados a**

**la protección de los usuarios de servicios financieros.** La Ley N.º 5476/2015 designa a SEDECO, al BCP y al INCOOP como autoridades de aplicación en materia de transparencia y defensa del usuario en la utilización de tarjetas de crédito y débito. Asimismo, la Ley N.º 6534/2020 de Protección de Datos Personales Crediticios asigna al BCP funciones de registro, regulación, supervisión y sanción de Sociedades de Información Crediticia, y atribuía determinadas funciones a SEDECO, posteriormente derogadas por la Ley N.º 7593/2025 “De protección de datos personales del Paraguay”, que crea la Agencia Nacional de Protección de Datos Personales. Esta Ley, cuya entrada en vigencia está prevista para noviembre de 2027, establece a dicha Agencia como autoridad de control y supervisión y como una de las autoridades de aplicación en materia de protección de datos crediticios.

**Los servicios financieros constituyen el principal rubro de reclamos presentados por los consumidores ante la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario** (SEDECO, 2025). En 2025, el 24% de los 7.602 reclamos recibidos por la institución correspondió a servicios financieros y seguros. Este patrón también se observa a nivel regional, en 2022 Paraguay registró una proporción similar (31%), en línea con el promedio de América Latina y el Caribe y con niveles comparables a países como Chile y El Salvador (FCCR, 2023). En este contexto, SEDECO reportó que durante 2024 desarrolló acciones de educación al consumidor y alfabetización financiera digital orientadas a fortalecer las capacidades de los usuarios frente a los riesgos asociados al uso de servicios financieros, alcanzando a 3.094 personas mediante capacitaciones sobre ciberseguridad, prevención de fraudes, educación financiera y protección de datos personales.

**A estos desafíos se suman riesgos asociados al uso de servicios financieros digitales vinculados a los comportamientos de los propios usuarios.** Según CAF (2022), aunque solo una minoría de las personas reporta haber sido víctima de fraudes como consejos fraudulentos de inversión (4,6%), phishing (8%) o suplantación de identidad (1,6%)—, una proporción significativa presenta prácticas de seguridad insuficientes en el uso de servicios financieros. Entre ellas se destacan no verificar la seguridad de los sitios web (59,2%), utilizar redes Wi-Fi públicas para realizar transacciones (55,8%) o no leer los términos y condiciones de los servicios financieros (63,3%). Asimismo, solo el 29,8% de las personas declara verificar si los proveedores de servicios financieros se encuentran regulados. Estos resultados ponen de relieve la importancia de fortalecer la educación financiera y la protección al consumidor como pilares complementarios para promover un uso seguro y responsable de los servicios financieros.

## CAPÍTULO

# 04



# Marco estratégico de la ENIF 2026-2031

## 4.1 Definición de inclusión financiera

---

La inclusión financiera es un concepto multidimensional que incluye elementos tanto de la oferta como de la demanda de productos y servicios financieros (CAF, 2020). Si bien existen diversas aproximaciones para definirla, las distintas aproximaciones coinciden en que se trata de garantizar un acceso efectivo a una gama amplia de productos y servicios financieros —como crédito, ahorro, pagos y seguros— ofrecidos de manera responsable, asequible y sostenible (AFI, 2017). En esta línea, la inclusión financiera no se limita a la disponibilidad de servicios, sino que también involucra el grado de uso y su calidad, entendidos como dimensiones complementarias para evaluar su alcance (FMI, 2020). El acceso refiere a la disponibilidad de servicios financieros formales; el uso, a la frecuencia y combinación de productos financieros; y la calidad, la adecuación de estos productos a las necesidades de los consumidores, así como a las condiciones bajo las cuales son provistos (AFI, 2019).

Desde una perspectiva internacional, el Banco Mundial (2022) la entiende como el acceso a productos financieros útiles y asequibles, prestados de manera responsable y sostenible. Por su parte, la OCDE (2013) resalta el rol de la regulación y la educación financiera como elementos esenciales para su adopción y uso adecuado. Otros organismos amplían este enfoque al considerar el impacto de la inclusión financiera en el bienestar, como una dimensión que refleja su impacto en la estabilidad, la seguridad y la calidad de vida de las personas (CFPB, 2017; CAF, 2018). En conjunto, estas visiones coinciden en que la inclusión financiera debe orientarse a promover un uso adecuado de los productos y servicios financieros, contribuyendo a mejorar la resiliencia económica de las personas y fortaleciendo su capacidad para administrar recursos, enfrentar contingencias y proyectar metas sostenibles.

En Paraguay, la ENIF 2014-2018 (2014) estableció la primera definición oficial de inclusión financiera, construida por consenso entre las instituciones que integran el Comité Nacional de Inclusión Financiera. Esta definición sirvió como base para orientar acciones coordinadas y coherentes en todo el sistema financiero. Contar con una definición compartida resulta clave para orientar de manera más efectiva las políticas públicas, alinear los esfuerzos interinstitucionales y facilitar el seguimiento de los avances. A partir de los aprendizajes acumulados desde su implementación, de las nuevas prioridades de política pública y de los con-

senso surgidos en el proceso participativo de formulación de la ENIF 2026-2031, la Estrategia actualiza y precisa esta formulación en un contexto nacional que ha experimentado una marcada transformación económica y social en la última década.

De esta forma, la Estrategia adopta la siguiente definición:

La inclusión financiera es el acceso y uso efectivo de una gama de productos y servicios financieros formales de calidad, asequibles y adecuados a las necesidades de personas y empresas, con especial atención a los segmentos en situación de vulnerabilidad, en un entorno que garantice la protección al consumidor y promueva la educación financiera orientada a la toma de decisiones responsables y seguras.

En este marco, la definición mantiene continuidad con la formulación adoptada en la ENIF 2014-2018, preservando el énfasis en las tres dimensiones de la inclusión financiera —acceso, uso y calidad— y reafirmando la relevancia de la educación financiera y la protección al consumidor como componentes esenciales del entorno habilitante. Al mismo tiempo, consolida una concepción de la inclusión financiera que trasciende la disponibilidad inicial de servicios y pone el foco en la relación que las personas y las empresas establecen con el sistema financiero a lo largo del tiempo.

El énfasis en el uso efectivo recoge los aprendizajes acumulados sobre la necesidad de que el acceso se traduzca en una interacción continua, adecuada y segura con los productos y servicios financieros, mientras que la atención a los segmentos vulnerables refuerza el objetivo de reducir brechas estructurales de acceso, uso, información y protección. Estos elementos constituyen la base conceptual sobre la cual se construye la Visión de la ENIF 2026-2031 y orientan la definición de sus objetivos estratégicos.

## 4.2 Visión al 2031

La declaración de visión de una ENIF expresa un entendimiento compartido sobre el futuro que la estrategia pretende alcanzar y actúa como un punto de convergencia para los distintos actores involucrados (AFI, 2020). En ese sentido, la visión de la ENIF 2026-2031 se formula en coherencia con la definición de inclusión financiera adoptada por el país, expresando con claridad el propósito que orienta la estrategia en el mediano plazo:



Un paraguay donde las personas y las empresas acceden y utilizan de manera efectiva una amplia gama de productos y servicios financieros formales de calidad, asequibles y adecuados a sus necesidades, en un entorno que promueva la educación financiera y garantice la protección al consumidor, impulsando un desarrollo económico más inclusivo.

La Visión de la ENIF 2026-2031 se construye como una evolución de la formulación adoptada en la ENIF 2014-2018, alineándose con la definición de inclusión financiera presentada en la sección anterior y profundizando su alcance a partir de los aprendizajes acumulados. Mientras la visión anterior ponía el énfasis en la disponibilidad de servicios financieros asequibles y de calidad para la población, la nueva amplía ese enfoque al incorporar explícitamente el uso efectivo de los servicios financieros por parte de las personas y las empresas.

Asimismo, desplaza el foco desde las condiciones de provisión hacia la experiencia de uso, incorporando de manera explícita la importancia de un entorno que promueva la educación financiera y garantice la protección al consumidor, como condiciones necesarias para que el acceso se traduzca en resultados efectivos. De este modo, la Visión actual profundiza el alcance de la anterior, reflejando la madurez del proceso de inclusión financiera y las prioridades actuales de política pública, sin apartarse de su orientación original.

## 4.3 Objetivos estratégicos

Los objetivos definen la estructura a partir de la cual se organizan las acciones, los instrumentos y los mecanismos de implementación. En ese marco, la ENIF 2026-2031 establece un conjunto de objetivos estratégicos que orientan las intervenciones públicas y privadas en el sector financiero, con el propósito de traducir la visión en líneas de acción concretas y medibles.

Estos objetivos abordan de manera integral las distintas dimensiones de la inclusión financiera —acceso, uso y calidad de los productos y servicios financieros—, considerando tanto los factores de oferta como de demanda, así como el entorno habilitante necesario para su desarrollo.

A partir de ello, la ENIF 2026-2031 define cuatro objetivos estra-

técnicos interrelacionados, que ordenan las prioridades de intervención y estructuran el conjunto de acciones previstas:

**OE 1**   
Aumentar el acceso y uso efectivo de productos y servicios financieros formales.

Se orienta a reducir las barreras que limitan la vinculación de la población y de las empresas con el sistema financiero formal, promoviendo una mayor utilización de productos y servicios adecuados a sus necesidades, con énfasis en los segmentos con menores niveles de inclusión.

**OE 2**   
Promover la educación financiera orientada a la toma de decisiones responsables y seguras.

Reconoce a la educación financiera como un habilitador clave. Busca acompañar a las personas en las distintas etapas de su vida financiera, fortaleciendo su capacidad para gestionar sus recursos, planificar, y tomar decisiones más responsables y seguras tanto en el manejo del dinero como en el uso de productos y servicios financieros.

**OE 3**   
Fortalecer el marco regulatorio y de supervisión, con un enfoque basado en riesgos, moderno y seguro.

Apunta a consolidar un entorno normativo que resguarde los derechos de los consumidores financieros, fortalezca la confianza en el sistema financiero y acompañe la evolución de los productos, servicios y modelos operativos del sector.

**OE 4**   
Impulsar la infraestructura física y digital, promoviendo la complementariedad de canales y soluciones.

Concibe la infraestructura como un habilitador del acceso y uso efectivo de los servicios financieros, priorizando la articulación complementaria de canales físicos y digitales para atender brechas territoriales, de conectividad y operativas que limitan la inclusión financiera.

En su conjunto, los objetivos estratégicos de la ENIF 2026–2031 mantienen continuidad con los ejes centrales definidos en la Estrategia anterior, pero introducen ajustes de precisión orientados a responder a los desafíos actuales del sistema financiero. En particular, refuerzan el énfasis en el uso efectivo de los servicios financieros, la protección del consumidor y la confianza en el sistema, la complementariedad entre infraestructura física y digital y el fortalecimiento de una política pública basada en evidencia. Estos ajustes permiten ordenar de manera más clara las prioridades de intervención y asegurar la coherencia entre objetivos, acciones y resultados esperados.

## 4.4 Segmentos prioritarios

---

La ENIF 2026–2031 parte del reconocimiento de que la inclusión financiera no se distribuye de manera homogénea en la población, sino que está condicionada por factores estructurales que inciden en el acceso, el uso y la calidad de los servicios financieros. Estas condiciones se relacionan con la situación socioeconómica, la inserción laboral, el territorio, la edad, el género y las capacidades financieras y digitales, y se manifiestan de forma diferenciada a lo largo del ciclo de vida de las personas y de las trayectorias productivas de las empresas.

En este contexto, la Estrategia distingue entre la noción de vulnerabilidad, entendida como una condición objetiva que limita la inclusión financiera, y la definición de segmentos prioritarios, que constituye una decisión estratégica de política pública orientada a focalizar la acción del Estado. La priorización no implica exclusión ni una clasificación exhaustiva de la población, sino que permite ordenar y concentrar esfuerzos en aquellos ámbitos donde las barreras son más significativas o donde la intervención coordinada puede generar mayor impacto en términos de inclusión y desarrollo.

La identificación de segmentos prioritarios busca vincular la segmentación con decisiones concretas de política pública. Este enfoque permite orientar el diseño de acciones, instrumentos e indicadores, y fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación. Al mismo tiempo, reconoce que las situaciones de vulnerabilidad suelen superponerse, por lo que una misma persona o unidad productiva puede estar comprendida en más de un segmento, habilitando respuestas integrales y enfoques diferenciados —territoriales, etarios o de género— dentro de cada uno y evitando una segmentación rígida o exhaustiva, de modo de adaptar las políticas a las trayectorias reales de vida.

Sobre esta base, la ENIF 2026–2031 define cuatro segmentos prioritarios: i) personas en situación de pobreza; ii) trabajadores independientes y MIPYMES; iii) personas adultas mayores; y iv) la comunidad educativa.

Cada uno de estos segmentos se vincula con dimensiones estratégicas de la política pública —reducción de la pobreza, desarrollo productivo, seguridad económica en la vejez y formación de capacidades—, lo que permite alinear la inclusión financiera con las prioridades del desarrollo nacional, fortalecer la coherencia de la Estrategia y facilitar la articulación interinstitucional.

A continuación, se describe a los grupos que tendrán una atención focalizada dentro de la ENIF 2026-2031:

### 4.4.1 Población en situación de pobreza

---

La inclusión financiera de las personas en situación de pobreza es prioritaria debido a la persistente desigualdad en el acceso a productos y servicios financieros formales, dado que las personas de bajos ingresos enfrentan mayores dificultades para acceder a productos y servicios financieros formales que les permitan ahorrar, invertir o protegerse frente a riesgos, lo que limita sus oportunidades de desarrollo y bienestar (Banco Mundial, 2022). Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) del INE (2025), en 2025 el 16% de la población se encontraba en situación de pobreza y el 2,4% en pobreza extrema, con una incidencia considerablemente mayor en zonas rurales (22,1% y 5,5%, respectivamente). Aunque el 28,5% de los paraguayos residen en áreas rurales, en los departamentos más pobres esta proporción varía entre el 39% y el 71% de su población.

Esta alta concentración de la pobreza en zonas rurales profundiza los desafíos para la inclusión financiera, ya que las condiciones estructurales del territorio limitan tanto el acceso físico como el digital a los servicios financieros formales. Esto se debe a que la densidad de puntos de acceso financiero —como sucursales, cajeros automáticos y agentes corresponsales— es significativamente menor en las zonas rurales y de bajos ingresos, lo que encarece el acceso y restringe la frecuencia de uso de los servicios (IMF, 2025). Estas limitaciones se ven agravadas por la brecha en infraestructura digital y conectividad, que reduce la adopción de servicios financieros móviles e impide aprovechar las soluciones digitales como herramientas de inclusión (IMF, 2025; OECD, 2025).

Desde el punto de vista laboral, de cada 10 personas en situación de pobreza: 4 están inactivas, 5 ocupadas y 1 desocupada (INE, 2025). A estas condiciones se suman los altos niveles de informalidad de los trabajadores, que se traducen en ingresos inestables, ausencia de registros laborales y limitada cobertura de seguridad social, factores que reducen la capacidad de demostrar solvencia y restringen el acceso a productos financieros formales (Ohnsorge y Yu, 2022).

Además, el 46% de los hogares pobres está encabezado por mujeres (INE, 2025), lo que refuerza la necesidad de soluciones inclusivas y adaptadas a distintas realidades. Promover la inclusión financiera de este grupo es esencial para reducir desigualdades estructurales, facilitar el acceso a oportunidades productivas, fortalecer la autonomía económica y generar condiciones reales de movilidad social sostenida (Omar e Inaba, 2020). Desde la perspectiva de la ENIF, este segmento concentra barreras estructurales que requieren intervenciones integradas de acceso, educación financiera, infraestructura y protección al consumidor.

## 4.4.2 Trabajadores independientes y MIPYMES

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), junto con los trabajadores independientes, constituyen el núcleo del tejido productivo nacional: el 80 % de los ocupados en Paraguay trabaja por cuenta propia o en MIPYMES (INE, 2025). Sin embargo, se trata de sectores con altos niveles de informalidad laboral, especialmente entre los cuentapropistas y las microempresas (INE, 2025), lo que limita su acceso a servicios financieros formales y restringe su capacidad de crecimiento y generación de empleo. En contextos de alta informalidad laboral, la ausencia de protección de la seguridad social puede convertir contingencias como accidentes o enfermedades en shocks financieros que comprometen la continuidad del emprendimiento, lo que refuerza la importancia de promover procesos de formalización que fortalezcan la resiliencia financiera de los trabajadores independientes y sus unidades productivas.

A nivel internacional, se reconoce que el acceso limitado al financiamiento sigue siendo uno de los principales obstáculos para que las MIPYMES crezcan, inviertan e innoven; mejorar su inclusión financiera es esencial para liberar su potencial productivo y fortalecer el desarrollo económico (Carvajal y Didier, 2024). En esta misma línea, la inclusión financiera de las pequeñas empresas no solo impulsa el crecimiento y la creación de empleo, sino que también aumenta la eficacia de las políticas fiscales y monetarias y contribuye a la estabilidad financiera (Blancher et al., 2019).

La heterogeneidad de este segmento refuerza la necesidad de políticas diferenciadas: las MIPYMES varían desde emprendimientos unipersonales o negocios familiares —caracterizados por alta informalidad y escasa capacidad crediticia— hasta firmas de rápido crecimiento o base tecnológica con mayores requerimientos de capital.

En consecuencia, sus necesidades de financiamiento son diversas y evolucionan con su grado de formalización, desempeño e

innovación (GPFI, 2024). En Paraguay, de las 360.025 unidades económicas registradas formalmente ante la DNIT, el 98% corresponde a MIPYMES (352.866 empresas); sin embargo, solo el 58% accede a financiamiento, frente al 80% de las grandes empresas (BCP, 2024). Esta diversidad de perfiles pone de relieve la importancia de considerar el grado de formalización, la escala y la etapa de desarrollo de las MIPYMES al diseñar políticas orientadas a fortalecer su inclusión financiera.

## 4.4.3 Adultos mayores

---

El envejecimiento de la población paraguaya plantea nuevos desafíos para la inclusión financiera y la seguridad económica en la vejez. Con el avance de la edad, disminuyen la alfabetización financiera y la capacidad para tomar decisiones económicas informadas, lo que aumenta la exposición a fraudes, endeudamiento y exclusión del sistema financiero formal (Mottola, Yu & Boyle, 2024). Estas brechas se amplían ante la complejidad de los productos y la digitalización acelerada del sistema financiero, factores que pueden generar barreras de acceso y dependencia de terceros, especialmente entre quienes presentan menor alfabetización digital (OECD, 2020). Asimismo, los cambios en los sistemas previsionales y en la estructura laboral han transferido una mayor responsabilidad individual sobre la planificación financiera para la vejez, incrementando la necesidad de competencias para gestionar el ahorro, la inversión y el retiro OCDE (2022).

En Paraguay, las personas de 60 años o más representan el 12,7% de la población y cuatro de cada diez continúan trabajando. Este grupo enfrenta condiciones que afectan su bienestar y estabilidad financiera: el 12,2% vive en situación de pobreza. Más del 61,4% carece de seguro médico y, entre quienes residen en zonas rurales, el analfabetismo alcanza el 23,6% (INE, 2025). En este contexto, el envejecimiento poblacional exige respuestas diferenciadas desde el sistema financiero, tanto para ampliar el acceso a servicios adecuados como para adaptar productos existentes y desarrollar nuevas soluciones que respondan a las características demográficas, patrimoniales y de ingresos propias de este grupo (BID, 2020). Estas acciones deben complementarse con mecanismos robustos de protección al consumidor, canales seguros y accesibles, y estrategias de educación financiera y digital que fortalezcan la autonomía y reduzcan los riesgos de exclusión en la vejez.

## 4.4.4 Comunidad educativa

---

La comunidad educativa es un canal clave para fortalecer las capacidades financieras desde edades tempranas y reducir brechas de conocimiento. Las escuelas son una vía eficiente y equitativa para llegar a jóvenes de todos los orígenes socioeconómicos y ofrecerles la oportunidad de adquirir conocimientos y habilidades financieras esenciales. Incorporar la educación financiera en el sistema escolar permite desarrollar hábitos de manejo responsable del dinero antes de la vida adulta y aprovechar el rol multiplicador de docentes y familias en la formación de comportamientos financieros sostenibles (OECD, 2014).

Según datos oficiales del MEC (2025), en Paraguay más de 1,5 millones de estudiantes asisten a instituciones educativas, en su mayoría del sector oficial. El sistema cuenta con una amplia cobertura territorial, con más del 60% de las escuelas ubicadas en zonas rurales, muchas de ellas en contextos de pobreza. Los más de 85.000 docentes en aula constituyen la gran mayoría del capital humano del sector. Su labor trasciende la enseñanza formal, pues además de su rol pedagógico, cumplen una función social y comunitaria: coordinan redes de aprendizaje, fortalecen la cohesión local y actúan como referentes culturales y agentes de transformación (UNESCO, 2021). Esta posición estratégica convierte al sistema educativo en un aliado clave para impulsar la educación financiera como motor de inclusión y desarrollo, generando capacidades que trascienden el aula y se proyectan hacia la comunidad. Su priorización responde a su carácter estratégico en la formación temprana y sostenida de capacidades financieras, más que a la existencia de barreras estructurales de acceso o exclusión del sistema financiero.

## 4.5 Alcance

---

La ENIF 2026-2031 tendrá alcance en todo el territorio nacional. Actúa como un instrumento rector que orienta las políticas y acciones del Estado, y como una guía de referencia para el sector privado. Su implementación efectiva dependerá del compromiso y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno —central, departamental y distrital—, promoviendo una respuesta articulada entre los Organismos y Entidades del Estado. Asimismo, requerirá la participación activa del sector privado, la sociedad civil y la academia, en un esfuerzo conjunto por fortalecer la inclusión financiera en el país.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> En los casos en que las acciones de la Estrategia impliquen intervenciones que puedan afectar territorios o medios de vida de pueblos indígenas, deberá observarse lo dispuesto en el Decreto N.º 1039/2018, que aprueba el “Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay”, en coordinación con el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).

## 4.6.1 Plan Nacional de Desarrollo

---

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050 (PND Paraguay 2050)<sup>19</sup> establece el marco estratégico de largo plazo que orienta la acción del Estado hacia un desarrollo sostenible, inclusivo y competitivo. Estructurado en cuatro pilares: i) Personas y sociedad; ii) Infraestructura, innovación y competitividad; iii) Ambiente y energía; y, iv) Instituciones, seguridad y proyección internacional—, el Plan define 16 (dieciséis) objetivos estratégicos y 66 (sesenta y seis) objetivos específicos que organizan las prioridades nacionales de política pública.

En este marco, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2026-2031 se vincula directamente con el Pilar de Infraestructura, Innovación y Competitividad, y en particular con el Objetivo Específico 2.4.3: “Aumentar el acceso, uso y calidad de los productos y servicios financieros y desarrollar el mercado de capitales”. Esta articulación se operacionaliza a través de indicadores definidos en el marco de monitoreo y seguimiento de la ENIF, los cuales reportan directamente al sistema de seguimiento del PND 2050. De esta forma, la Estrategia contribuye al cumplimiento de los objetivos nacionales mediante acciones orientadas a mejorar la educación financiera, ampliar el acceso a servicios formales y fortalecer la resiliencia económica de personas y empresas.

## 4.6.2 Plan Nacional de Reducción de Pobreza

---

El Plan Nacional de Reducción de la Pobreza “Ñaime Porãveta” constituye la hoja de ruta del país hacia el 2030 para abordar la pobreza de manera integral. Lanzado en 2023, tiene como objetivo general reducir la pobreza monetaria y multidimensional, generando impactos positivos y sostenibles en el bienestar de la población. Aprobado en 2023 mediante el Decreto N.º 724/2023, se estructura en tres ejes estratégicos: i) Protección social, ii) Inclusión económica y iii) Promoción social.

La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2026-2031 se articula de manera directa con el eje de inclusión económica, que incorpora la inclusión financiera como una de sus dimensiones de intervención. En este marco, el PNRP busca articular los esfuerzos del Estado para facilitar el diseño y acceso a productos y servicios financieros ajustados a la realidad de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad económica. Asimismo, se

<sup>19</sup> Más información disponible en: <https://www.paraguay2050.gov.py/processes/pnd2050> <sup>20</sup> Más información disponible en: <https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2023/11/DECRETO724-1-c.pdf>

propone promover el acceso a instrumentos ya existentes como la cuenta básica en entidades financieras, la educación financiera, los grupos de ahorro y el microseguro social.

## 4.7 Principios rectores

La ENIF 2014–2018 adoptó como referencia los nueve Principios del G20 para la Inclusión Financiera Innovadora (2010), que orientaron las primeras acciones destinadas a ampliar el acceso a los servicios financieros formales y fortalecer los marcos institucionales y regulatorios para la inclusión. Estos principios representaron un punto de partida fundamental para la construcción de políticas públicas coordinadas en la materia.

En este nuevo ciclo, la Estrategia adopta un conjunto de instrumentos internacionales más recientes que servirán como marco de referencia para orientar sus líneas de acción, adaptados de manera pertinente a las realidades y necesidades del contexto nacional. Estos instrumentos no implican una adopción automática, sino que actúan como orientaciones que contribuyen a fortalecer la coherencia y efectividad de la implementación de la ENIF 2026–2031:

**Principios de Alto Nivel para la Inclusión Financiera Digital** (G20, 2016), que abordan los desafíos y oportunidades derivados de la digitalización del sistema financiero y complementan los de Inclusión Financiera Innovadora de la primera ENIF.

**Principios de Alto Nivel para la Protección Financiera de los Consumidores** (G20, 2022), que promueven marcos regulatorios más justos, seguros y centrados en las personas, en un entorno financiero cada vez más dinámico y digital. Innovadora de la primera ENIF.

Estos instrumentos reflejan la evolución del enfoque internacional en materia de inclusión financiera. Por un lado, destacan que el acceso por sí solo no es suficiente, enfatizando la importancia de promover el uso responsable y seguro de los servicios financieros —especialmente en entornos digitales— y de equilibrar la innovación con una adecuada gestión de riesgos. Por otro, refuerzan la relevancia de la protección del consumidor financiero, subrayando la transparencia, la protección de datos y la resolución efectiva de reclamos como elementos fundamentales para fortalecer la confianza en el sistema financiero.

Una síntesis de los Principios del G20 que sirven de referencia para la Estrategia se presenta en el Anexo 1 y Anexo 2. Su propósito es apoyar a los grupos de trabajo y a las instituciones responsables en la implementación de las acciones previstas, aportando criterios que faciliten la coordinación institucional, la consistencia de las intervenciones y la adaptación de las políticas al contexto nacional. Su aplicación busca asegurar la coherencia, sostenibilidad y pertinencia de la Estrategia frente a los desafíos del contexto nacional, promoviendo la apropiación local de sus objetivos.

De esta forma, la ENIF 2026-2031 consolida un marco integral que combina inclusión digital, educación financiera y protección al consumidor, alineando sus líneas de acción con las mejores prácticas internacionales y promoviendo un sistema financiero más accesible, equitativo y resiliente.

CAPÍTULO

# 05



## Plan de acción

Para avanzar en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la ENIF 2026–2031, se define un Plan de Acción que orienta su implementación y traduce los lineamientos estratégicos en medidas concretas, coordinadas y verificables. El Plan está compuesto por 39 acciones, alineadas con los cuatro objetivos estratégicos y busca focalizar los esfuerzos de las instituciones participantes hacia resultados tangibles.

El plan de acción se concibe como un instrumento dinámico y participativo (OCDE/CAF, 2020), susceptible de ser actualizado de manera periódica por decisión del Comité Nacional de Inclusión Financiera (CNIF), de modo que refleje los avances, aprendizajes y ajustes requeridos durante su implementación.

Las acciones se organizan en función de los objetivos estratégicos de la ENIF y se asignan a un Grupo de Trabajo (GT) responsable de liderar y articular su implementación.

Asimismo, cada acción se vincula a un segmento específico, con el fin de focalizar el abordaje y facilitar el seguimiento. Esta asignación no implica una ejecución exclusiva por parte de un solo actor ni limita la participación de otras instituciones, sino que establece un liderazgo claro para la coordinación interinstitucional, de acuerdo con la naturaleza de cada medida. Este enfoque contribuye a ordenar la implementación del Plan de Acción, fortalecer la rendición de cuentas y facilitar el monitoreo sistemático de avances y resultados.

A continuación, se presentan las acciones contempladas para cada objetivo estratégico.

**OE 1:**

Aumentar el acceso y uso efectivo de productos y servicios financieros formales

| # | Acción                                                                                                                                                                | Cód.  | Grupo de Trabajo       | Prioridad   |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------------------|-------------|
| 1 | Avanzar en la implementación de medios de pago electrónicos en los organismos y entidades del Gobierno Central para el cobro de servicios y trámites a la ciudadanía. | PT-01 | Pagos y transferencias | <b>Alta</b> |
| 2 | Fomentar la adopción de medios de pago electrónicos en MIPYMES.                                                                                                       | PT-02 | Pagos y transferencias | <b>Alta</b> |

| # | Acción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Cód.  | Grupo de Trabajo               | Prioridad    |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------------------------------|--------------|
| 3 | Vincular progresivamente a trabajadores independientes y MIPYMES no formalizadas al sistema financiero, a través de esquemas de acompañamiento, educación financiera y acceso gradual a servicios financieros, aprovechando y articulando programas públicos existentes.                                                                                                                           | CF-01 | Crédito y financiamiento       | <b>Alta</b>  |
| 4 | Implementar iniciativas (digitales o presenciales) territoriales de inclusión financiera, en articulación con las entidades y/o mesas de protección social, para acercar a los segmentos prioritarios información clara y práctica sobre el uso de cuentas básicas, medios de pago electrónicos, opciones de crédito de instituciones financieras, seguros y herramientas de educación financiera. | EF-01 | Educación Financiera           | <b>Alta</b>  |
| 5 | Revisar las líneas de crédito estatales y los mecanismos de garantía, a fin de proponer mejoras en su diseño y funcionamiento operativo y fortalecer su utilización efectiva, asegurando criterios de viabilidad financiera.                                                                                                                                                                       | CF-02 | Créditos y financiamiento      | <b>Alta</b>  |
| 6 | Promover esquemas de ahorro dirigidos a niños, niñas y adolescentes, que faciliten el acceso temprano y el uso progresivo de mecanismos de ahorro formal, bajo modalidades de tutela o acompañamiento, contribuyendo a la construcción de hábitos financieros desde edades tempranas.                                                                                                              | AI-01 | Ahorro, inversiones y seguros. | <b>Alta</b>  |
| 7 | Impulsar la adopción de mecanismos de financiamiento alternativo regulados aplicables a las MIPYMES y trabajadores independientes.                                                                                                                                                                                                                                                                 | CF-03 | Créditos y financiamiento      | <b>Media</b> |
| 8 | Impulsar la reglamentación del pagaré electrónico, en el marco de la Ley N.º 6822/21, como instrumento para fortalecer la trazabilidad, la seguridad jurídica y la transparencia en las operaciones crediticias.                                                                                                                                                                                   | CF-04 | Créditos y financiamiento      | <b>Media</b> |

| #  | Acción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Cód.  | Grupo de Trabajo              | Prioridad    |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------------------------------|--------------|
| 9  | Promover la implementación y comunicación del CTC, conforme a la Ley N° 6366/2020, para mejorar la transparencia de la información crediticia para los consumidores financieros.                                                                                                                                       | CF-05 | Créditos y financiamiento     | <b>Media</b> |
| 10 | Establecer el uso de diversos medios de pago en el sistema de billeteaje electrónico del transporte público, ampliando las opciones de pago disponibles para los usuarios.                                                                                                                                             | PT-03 | Pagos y transferencias        | <b>Media</b> |
| 11 | Promover el desarrollo y acceso a productos de seguros mediante mecanismos que amplíen su alcance, incluyendo canales de distribución alternativos, resguardando la protección al consumidor y la adecuación a las necesidades de la población.                                                                        | AI-02 | Ahorro, inversiones y seguros | <b>Baja</b>  |
| 12 | Adecuar los productos del CAH, a partir de una evaluación de su cartera, alcance, efectividad y sostenibilidad financiera, con el fin de fortalecer su contribución a la inclusión financiera de pequeños productores rurales e indígenas, MIPYMES, mujeres, jóvenes y poblaciones en territorios con menor cobertura. | CF-06 | Créditos y financiamiento     | <b>Baja</b>  |
| 13 | Fortalecer el microseguro social para participantes de transferencias monetarias condicionadas, mejorando sus condiciones y eficiencia operativa.                                                                                                                                                                      | AI-03 | Ahorro, inversiones y seguros | <b>Baja</b>  |
| 14 | Impulsar un esquema de ahorro de bajo monto mediante el redondeo voluntario de vuelto en compras realizadas con medios de pago electrónicos, con información clara y transparente para el usuario, que facilite el ahorro automático y cotidiano.                                                                      | AI-04 | Ahorro, inversiones y seguros | <b>Baja</b>  |

## OE 2:

Promover la educación financiera orientada a la toma de decisiones responsables y seguras.

| # | Acción                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Cód.  | Grupo de Trabajo     | Prioridad    |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----------------------|--------------|
| 1 | Fortalecer el programa de educación financiera para MIPYMES, orientándolo a acompañar la toma de decisiones financieras en las distintas etapas del ciclo de vida empresarial.                                                                                                              | EF-02 | Educación Financiera | <b>Alta</b>  |
| 2 | Impulsar la formación certificada y continua de docentes en educación financiera, acompañada del acceso a recursos pedagógicos que apoyen su labor en aula.                                                                                                                                 | EF-03 | Educación Financiera | <b>Alta</b>  |
| 3 | Actualizar y relanzar la Campaña Nacional de Educación Financiera como eje articulador de contenidos, materiales y canales, incorporando herramientas digitales interactivas y enfoques innovadores de acuerdo al ciclo de vida, y asegurando formatos pertinentes para distintos públicos. | EF-04 | Educación Financiera | <b>Alta</b>  |
| 4 | Fortalecer la información pública disponible en el Mercado de Valores y Productos, como una herramienta clave para la inclusión financiera y base para la toma de decisiones de los inversionistas.                                                                                         | EF-05 | Educación Financiera | <b>Alta</b>  |
| 5 | Establecer un marco legal que garantice la incorporación obligatoria y progresiva de la educación financiera en el sistema educativo formal, desde la Educación Inicial hasta la Educación Media.                                                                                           | EF-06 | Educación Financiera | <b>Alta</b>  |
| 6 | Publicar en el portal del INCOOP información estadística actualizada y accesible sobre todos los sectores y tipos de cooperativas, de forma periódica y con criterios de transparencia.                                                                                                     | EF-07 | Educación Financiera | <b>Media</b> |

| #  | Acción                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Cód.  | Grupo de Trabajo     | Prioridad    |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----------------------|--------------|
| 7  | Diseñar y publicar un programa de educación financiera para su incorporación voluntaria en institutos de formación técnica y universidades, orientado a fortalecer las capacidades financieras de jóvenes en transición al mundo laboral y en las primeras etapas de la vida profesional. | EF-08 | Educación Financiera | <b>Media</b> |
| 8  | Organizar anualmente eventos lúdicos y pedagógicos, así como concursos para promover la educación financiera, con contenidos orientados para fortalecer las capacidades financieras de los niños, niñas, adolescentes y/o jóvenes.                                                        | PT-03 | Educación Financiera | <b>Media</b> |
| 9  | Diseñar e implementar un programa de formación en educación financiera con certificación oficial, dirigido a funcionarios públicos.                                                                                                                                                       | EF-10 | Educación Financiera | <b>Baja</b>  |
| 10 | Elaborar un boletín estadístico financiero específico para los otorgantes de crédito dinerario (OCDs).                                                                                                                                                                                    | EF-11 | Educación Financiera | <b>Baja</b>  |
| 11 | Diseñar y publicar una guía de estándares mínimos que oriente el desarrollo de los programas de educación financiera en las entidades del sistema financiero formal.                                                                                                                      | EF-12 | Educación Financiera | <b>Baja</b>  |

**OE 3:**

Fortalecer el marco regulatorio y de supervisión, con un enfoque basado en riesgos, moderno y seguro.

| # | Acción                                                                                                                                                                                                                                     | Cód.  | Grupo de Trabajo         | Prioridad   |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------------------------|-------------|
| 1 | Difundir mecanismos accesibles de información al consumidor, por parte de SEDECO, BCP e INCOOP, que orienten sobre los derechos, las competencias institucionales y canales de reclamos disponibles, según el tipo de entidad o situación. | PC-01 | Protección al consumidor | <b>Alta</b> |

| # | Acción                                                                                                                                                                                                                                                                                | Cód.  | Grupo de Trabajo              | Prioridad    |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------------------------------|--------------|
| 2 | Impulsar ajustes específicos en el marco de defensa del consumidor vinculados a los servicios financieros, con énfasis en información, transparencia y mecanismos de reclamo.                                                                                                         | PC-02 | Protección al consumidor      | <b>Alta</b>  |
| 3 | Promover protocolos de atención inclusiva en canales físicos y digitales del sistema financiero, que aseguren entornos accesibles, trato justo y las adaptaciones necesarias para personas con discapacidad y adultos mayores.                                                        | PC-03 | Protección al consumidor      | <b>Alta</b>  |
| 4 | Impulsar la revisión del marco normativo sobre microcréditos.                                                                                                                                                                                                                         | CF-07 | Créditos y financiamiento     | <b>Media</b> |
| 5 | Actualizar el marco normativo de microseguros para facilitar el desarrollo de productos asequibles y adaptados a las necesidades de poblaciones de bajos ingresos.                                                                                                                    | AI-05 | Ahorro, inversiones y seguros | <b>Media</b> |
| 6 | Promover la disponibilidad de herramientas que permitan comparar precios, condiciones y características de productos y servicios financieros, promoviendo decisiones informadas y mayor transparencia para los consumidores.                                                          | PC-04 | Protección al consumidor      | <b>Media</b> |
| 7 | Revisar la pertinencia del marco normativo aplicable a los pagos digitales de salarios en el sector privado, a fin de identificar eventuales ajustes que faciliten su adopción y contribuyan a reducir el uso de efectivo.                                                            | PT-04 | Pagos y transferencias        | <b>Baja</b>  |
| 8 | Actualizar de forma integral el Reglamento de la Ley de Mercado de Valores y Productos, con una implementación alineada a los estándares internacionales de transparencia, protección al inversionista, promoción de la inclusión financiera e impulso a la innovación en el mercado. | AI-06 | Ahorro, inversiones y seguros | <b>Baja</b>  |

**OE 4:**

Impulsar la infraestructura física y digital, promoviendo la complementariedad de canales y soluciones.

| # | Acción                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Cód.  | Grupo de Trabajo       | Prioridad    |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------------------|--------------|
| 1 | Promover, en coordinación con actores públicos y privados, el diseño de estrategias para mejorar la disponibilidad de canales de acceso a servicios financieros en zonas con cobertura limitada, mediante el uso de canales físicos y digitales, considerando modelos operativos sostenibles. | PT-05 | Pagos y transferencias | <b>Alta</b>  |
| 2 | Promover acuerdos con entidades financieras y empresas de telecomunicaciones para habilitar el acceso a aplicaciones financieras sin consumo de datos móviles, priorizando población en zonas con conectividad limitada.                                                                      | PT-06 | Pagos y transferencias | <b>Alta</b>  |
| 3 | Impulsar la adopción de estándares comunes para que las entidades financieras, incluidas las cooperativas, publiquen y mantengan actualizada su información georreferenciada de puntos de atención y canales digitales.                                                                       | PT-07 | Pagos y transferencias | <b>Alta</b>  |
| 4 | Promover mejoras en la cobertura y calidad de la conectividad a nivel distrital, priorizando territorios donde la brecha digital limita el acceso y uso de productos y servicios financieros básicos, mediante la coordinación con los actores competentes.                                   | PT-08 | Pagos y transferencias | <b>Media</b> |
| 5 | Implementar el QR Hub para habilitar el uso de códigos QR en transferencia de crédito interbancaria (persona a comercio).                                                                                                                                                                     | PT-09 | Pagos y transferencias | <b>Media</b> |
| 6 | Implementar el Servicio de Pago Instantáneo (SPI) por aproximación (NFC).                                                                                                                                                                                                                     | PT-10 | Pagos y transferencias | <b>Baja</b>  |

Los roles, responsabilidades y mecanismos de coordinación institucional asociados a la implementación del Plan de Acción se describen en la sección de gobernanza, donde se detalla la estructura encargada de conducir, coordinar y sostener la ejecución de la ENIF 2026-2031.

CAPÍTULO

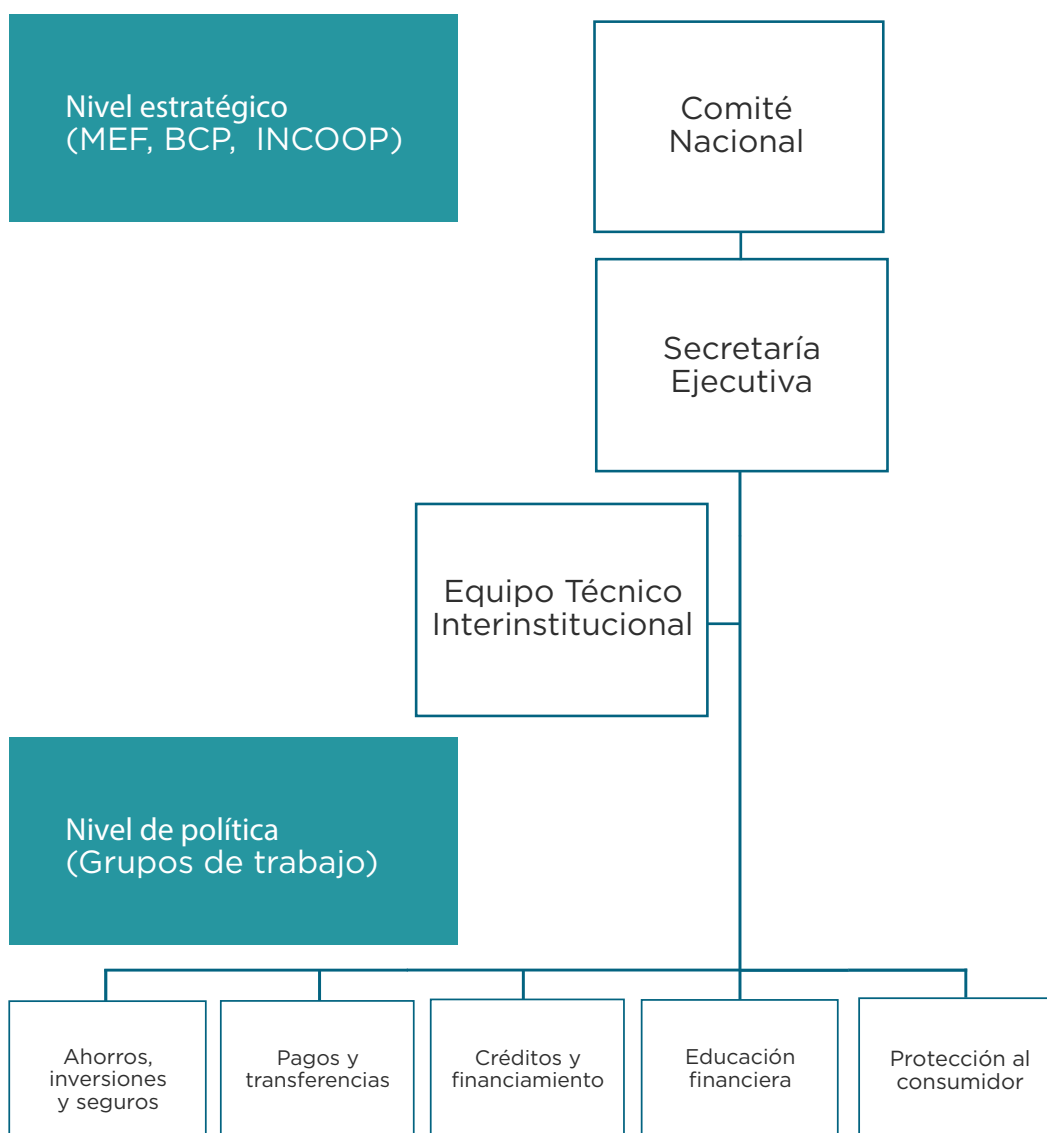
# 06



## Marco de Gobernanza

## 6.1 Estructura de gobernanza

La gobernanza de la ENIF se organiza en dos planos complementarios: un nivel estratégico, responsable de la conducción, coordinación y soporte técnico de la Estrategia, y un nivel de política, orientado al desarrollo e implementación de las acciones en las áreas prioritarias de la inclusión financiera. Esta organización favorece una clara distribución de responsabilidades, fortalece la articulación interinstitucional y contribuye a una implementación consistente de la Estrategia.



Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 1971/2014.

## 6.1.1 Nivel estratégico

---

El nivel estratégico está conformado por el Comité Nacional (CN), la Secretaría Ejecutiva y el Equipo Técnico Interinstitucional (ETI), instancias que actúan de manera articulada para orientar la implementación de la ENIF y asegurar su adecuado seguimiento.

### **Comité Nacional (CN)**

El Comité Nacional (CN) es la instancia estratégica del sistema de gobernanza de la ENIF y responsable de orientar, supervisar y adoptar decisiones de alto nivel en materia de inclusión financiera. En este marco, define las prioridades estratégicas, aprueba los indicadores y demás instrumentos de seguimiento, valida las hojas de ruta del Plan de Acción y vela por la coherencia de las políticas públicas vinculadas al acceso, uso y calidad de los servicios financieros.

Para asegurar la continuidad y estabilidad en la toma de decisiones, cada institución integrante designa formalmente un representante titular y un suplente. El Comité opera bajo un régimen formal de sesiones, con convocatorias previas, orden del día y documentación técnica de respaldo, pudiendo reunirse de manera presencial o virtual. Sus decisiones se formalizan mediante actas oficiales que documentan las deliberaciones y acuerdos adoptados, fortaleciendo la transparencia, la integridad y la trazabilidad del proceso decisorio.

Asimismo, el Comité podrá convocar, con carácter consultivo, a autoridades de otras instituciones públicas, así como a representantes de organismos internacionales, del sector privado, la academia y la sociedad civil, cuando la naturaleza de los temas a tratar lo requiera. Los invitados participarán con voz pero sin voto y podrán aportar insumos técnicos que contribuyan a mejorar la calidad de las deliberaciones y a fortalecer la coordinación interinstitucional.

### **Secretaría Ejecutiva (SE)**

La Secretaría Ejecutiva es la instancia responsable de coordinar técnicamente la implementación de la ENIF, asegurando la coherencia entre las decisiones adoptadas por el CN y el trabajo operativo de los distintos niveles del sistema de gobernanza. Actúa como el eje técnico del proceso, consolidando información, facilitando el seguimiento de los avances y promoviendo una gestión orientada a resultados y basada en evidencia.

La Secretaría Ejecutiva es encabezada por un Secretario Ejecutivo designado por el CN y tiene a su cargo la coordinación de los procesos técnicos, el acompañamiento a los Grupos de Trabajo, la organización del flujo de información entre las instituciones participantes y la elaboración de los reportes periódicos, que sustentan la toma de decisiones estratégicas. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva será responsable de elaborar y mantener actualizado el Reglamento Interno del sistema de gobernanza, en el que se definirán los procedimientos, flujos de trabajo, estándares de calidad y mecanismos de seguimiento,

incluyendo los formatos oficiales de reporte y las pautas de coordinación técnica con el Equipo Técnico Interinstitucional y los Grupos de Trabajo. Este instrumento permitirá fortalecer la trazabilidad, la claridad de roles y la eficiencia operativa del sistema.

### **Equipo Técnico Interinstitucional (ETI)**

El Equipo Técnico Interinstitucional (ETI) es la instancia de apoyo técnico de la Secretaría Ejecutiva y cumple un rol central en la coordinación técnica y operativa de la ENIF. Su función es contribuir a que las acciones del Plan de Acción se ejecuten de manera articulada, consistente y orientada a resultados, asegurando la adecuada traducción de las definiciones estratégicas en procesos operativos concretos.

El ETI está conformado por representantes técnicos designados por las instituciones que integran el CNIF, seleccionados en función de su experiencia, capacidades técnicas y conocimiento sectorial. Estos representantes actúan como enlaces técnicos entre sus respectivas instituciones y el sistema de gobernanza de la ENIF, acompañando la ejecución de las acciones, brindando apoyo metodológico a los Grupos de Trabajo Temáticos y contribuyendo a la elaboración de insumos técnicos, análisis y reportes para la Secretaría Ejecutiva.

Con el objetivo de fortalecer la capacidad operativa del sistema, el ETI podrá requerir la participación de técnicos o especialistas de otras instituciones, públicas o privadas, cuando su aporte resulte pertinente para el abordaje de acciones específicas. Estos participantes tendrán carácter consultivo y su incorporación permitirá reforzar el rigor técnico, la consistencia sectorial y la calidad del análisis. Asimismo, el ETI cumple un rol clave en el seguimiento sistemático de los avances, la identificación temprana de factores que limitan el avance y la formulación de propuestas de mejora operativa, contribuyendo a una implementación más eficiente de la Estrategia y a la generación de información oportuna para la toma de decisiones estratégicas.

## **6.1.2 Nivel de política**

---

El nivel de política constituye el espacio donde los lineamientos estratégicos de la ENIF se traducen en intervenciones concretas, priorizadas y operativas. A través de este nivel se articulan las decisiones adoptadas con la implementación efectiva de las acciones, asegurando que las medidas respondan a las necesidades de la población, y se ejecuten con coherencia técnica y enfoque en resultados.

### **Grupos de Trabajo (GT)**

Los Grupos de Trabajo (GT) constituyen la instancia operativa de la Estrategia y son responsables de la coordinación técnica y el seguimiento de las acciones definidas en el Plan de Acción. Están integrados por representantes de instituciones públicas, del sector privado, de la academia y de la sociedad civil, cuya participación resulta pertinente por su experiencia y capacidades técnicas. Cada grupo cuenta

con una entidad coordinadora del sector público, designada por el CNIF, y una entidad co-coordinadora del sector privado, electa por sus integrantes, promoviendo una conducción compartida y colaborativa.

Los GT funcionan como espacios de trabajo técnico y colaborativo, encargados de dar seguimiento a las acciones asignadas. En este marco, también generan información e insumos técnicos que alimentan el sistema de monitoreo y seguimiento, en articulación permanente con la Secretaría Ejecutiva y el Equipo Técnico Interinstitucional.

Con el objetivo de fortalecer la eficiencia operativa y evitar duplicaciones, la estructura de trabajo se reorganiza y pasa de siete a cinco Grupos de Trabajo, ampliando su alcance temático y permitiendo abordar de manera más integral los distintos componentes de la inclusión financiera. El enfoque en los segmentos prioritarios se incorpora de forma transversal en todos los grupos, asegurando que las acciones consideren las distintas realidades y necesidades de la población.

## GRUPOS DE TRABAJO

se organizan de la siguiente manera:

### Ahorros, inversiones y seguros

Orientado a promover el acceso y uso de productos de ahorro, inversión y seguros, fortaleciendo la formalización del ahorro, la resiliencia financiera y el desarrollo de instrumentos adecuados a las distintas etapas del ciclo de vida.

### Créditos y financiamiento

Enfocado en ampliar el acceso al financiamiento para personas y empresas, abordando barreras en productos, canales y requisitos, y promoviendo un ecosistema crediticio más accesible, inclusivo y transparente.

### Pagos y transferencias

Orientado a expandir y diversificar el uso de medios de pago electrónicos y transferencias digitales, fortaleciendo la interoperabilidad, la infraestructura de pagos y la adopción de soluciones seguras y de bajo costo.

### Educación financiera

Centrado en el fortalecimiento de capacidades financieras a lo largo del ciclo de vida, mediante iniciativas educativas, formativas y comunicacionales, con énfasis en la calidad, pertinencia y segmentación de los contenidos.

## **Protección al consumidor**

Enfocado en garantizar condiciones seguras y transparentes en el uso de productos y servicios financieros, fortaleciendo los mecanismos de información y atención.

Esta estructura permite avanzar de manera ordenada en la implementación del Plan de Acción, fortalecer la coordinación interinstitucional y generar insumos técnicos consistentes que contribuyan al logro de los Objetivos Estratégicos de la ENIF.

## CAPÍTULO



# Monitoreo y seguimiento

El monitoreo y seguimiento constituyen un componente central de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2026-2031, en tanto permiten acompañar de manera sistemática todo el ciclo de vida de la Estrategia, verificar la ejecución de las acciones, medir el progreso alcanzado y orientar la toma de decisiones de política pública. Un sistema de monitoreo bien diseñado no se limita a la generación de reportes, sino que funciona como una herramienta permanente de gestión, orientada a corregir desvíos, asegurar el cumplimiento de cronogramas, fortalecer la rendición de cuentas y consolidar el aprendizaje institucional (AFI, 2020). Asimismo, un monitoreo efectivo requiere de mecanismos institucionales claros, responsabilidades definidas, reportes periódicos y divulgación pública de resultados, promoviendo la transparencia, la participación de los actores y la adaptación de las políticas a contextos cambiantes (OCDE/CAF, 2020).

En línea con estas recomendaciones, la ENIF 2026-2031 establece un marco de monitoreo y seguimiento orientado a consolidar una política pública de inclusión financiera basada en evidencia, que sustente la toma de decisiones y el seguimiento de los resultados. Este enfoque busca fortalecer la disponibilidad, calidad y aprovechamiento de la información para orientar la formulación, implementación y evaluación de la política de inclusión financiera, facilitando decisiones oportunas y promoviendo progresivamente la incorporación de información desagregada por sexo y otros factores de vulnerabilidad, en función de la disponibilidad de datos.

El marco de monitoreo incorpora las lecciones aprendidas de experiencias previas y busca fortalecer la capacidad de seguimiento de la implementación, la medición del progreso alcanzado y la coherencia entre los distintos niveles de análisis de la Estrategia.

## 7.1 Arquitectura del sistema

---

El sistema de monitoreo y seguimiento de la ENIF 2026-2031 se concibe como un sistema integral orientado a acompañar la implementación de la Estrategia y ofrecer una lectura continua, coherente y basada en evidencia de su desempeño. Su arquitectura articula fuentes de información, indicadores y procesos de análisis que permiten vincular el seguimiento operativo de las acciones con la observación del progreso alcanzado en inclusión financiera.

El sistema se estructurará sobre un conjunto de indicadores asociados a las acciones del Plan de Acción, orientados a evaluar tanto el grado de ejecución como los resultados alcanzados durante la implementación de la ENIF. La definición operativa de estos indicadores se consolidará durante la fase inicial de implementación de la Estrategia, asegurando su pertinencia para el seguimiento de los objetivos estratégicos y su utilidad para la toma de decisiones. En conjunto, los indicadores permitirán monitorear tanto los productos y resultados directos de las acciones como la evolución de dimensiones más amplias de la inclusión financiera, vinculadas al acceso, uso y calidad de los servicios financieros y al fortalecimiento del entorno habilitante.

El sistema combinará información por el lado de la oferta, relacionada con la capacidad y el alcance del sistema financiero; y por el lado de la demanda, vinculada al acceso efectivo, el uso y la experiencia de las personas, articulando fuentes administrativas y regulatorias con información proveniente de encuestas nacionales e internacionales. Dada la naturaleza compleja y multicausal de la inclusión financiera, los resultados observados a través de los indicadores se interpretarán como señales de progreso que permiten identificar tendencias, brechas persistentes y áreas que requieren ajustes de política o fortalecimiento institucional.

## 7.2 Productos

El sistema de monitoreo y seguimiento de la ENIF generará un conjunto de productos orientados a fortalecer la gestión de la Estrategia, promover la transparencia y facilitar la toma de decisiones basada en evidencia.

Entre los principales productos del sistema se encuentran:

Reportes semestrales de avance de la ENIF, que presentarán el estado de ejecución del Plan de Acción y el análisis de los indicadores asociados a las acciones, permitiendo identificar avances, desafíos y eventuales desvíos en la implementación de la Estrategia.

Encuestas nacionales de inclusión financiera, incluyendo la Encuesta de Medición de Capacidades Financieras (EMCF) y la Encuesta de Inclusión Financiera (EIF), que permitirán observar la evolución del acceso, uso y capacidades financieras de la población desde la perspectiva de la demanda de la Estrategia.

Espacios de fortalecimiento de capacidades técnicas, tales como talleres o workshops dirigidos a los actores públicos y privados que integran la ENIF, orientados a mejorar la recopilación, análisis y visualización de datos para el diseño y seguimiento de políticas de inclusión financiera.

Plan de incorporación progresiva de variables de inclusión financiera en el Sistema Estadístico Nacional (SISEN), desarrollado con el apoyo técnico del Instituto Nacional de Estadística (INE), con el objetivo de fortalecer la disponibilidad de información periódica por el lado de la demanda e integrar gradualmente la inclusión financiera en los instrumentos estadísticos nacionales.

En conjunto, estos productos permitirán consolidar un proceso continuo de generación, análisis y difusión de información que fortalezca la transparencia, contribuya a la toma de decisiones informada y consolide al monitoreo como un componente central para la conducción de la política pública de inclusión financiera.

## 7.3 Gobernanza del sistema

---

La conducción del sistema de monitoreo y seguimiento de la ENIF estará a cargo del Comité Nacional (CN), que actuará como instancia de supervisión estratégica y responsable de la rendición de cuentas sobre los avances de la Estrategia.

La coordinación técnica del sistema será responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva del CNIF, encargada de organizar el proceso de seguimiento, coordinar la recopilación de información y asegurar la aplicación consistente del marco de monitoreo.

El Equipo Técnico Interinstitucional brindará soporte técnico al sistema, participando en la recopilación, validación y consolidación de la información necesaria para el seguimiento de las acciones y la elaboración de los productos del sistema de monitoreo.

La implementación del sistema requerirá la participación activa de las instituciones financieras públicas y privadas, así como de las entidades no financieras involucradas en la ENIF, que colaborarán en la provisión de la información necesaria, conforme a sus respectivas competencias. Los productos generados por el sistema de monitoreo serán puestos a disposición del CNIF como insumo para el seguimiento de la Estrategia y la rendición de cuentas sobre su implementación.

CAPÍTULO

# 08



## Hoja de ruta de implementación

## 08

## Hoja de ruta de implementación

La implementación de la ENIF 2026-2031 se desarrollará de manera progresiva y coordinada, a través de una secuencia de etapas orientadas a ordenar la ejecución de las acciones, fortalecer las capacidades institucionales y asegurar un seguimiento sistemático del avance. La hoja de ruta articula fases de preparación, ejecución, fortalecimiento de la información, comunicación estratégica y evaluación, en coherencia con el enfoque de gestión basada en evidencia de la Estrategia.

La implementación se concibe como un proceso continuo de articulación, aprendizaje y adaptación. En este sentido, la hoja de ruta no solo organiza las etapas clave de ejecución, sino que refuerza una lógica de coordinación interinstitucional, monitoreo permanente y rendición de cuentas, orientada a asegurar avances sostenidos y equitativos en inclusión financiera.

A continuación, se describen los principales hitos que orientan la implementación:

### A. Revisión y validación de hojas de ruta por grupo de trabajo

Una vez conformados los Grupos de Trabajo, se desarrollará un proceso técnico de revisión y validación de las hojas de ruta temáticas, con el objetivo de ajustar las acciones previstas, definir y afinar los indicadores de cumplimiento asociados y acordar los cronogramas de ejecución, en coherencia con el Plan de Acción de la ENIF.

#### ACTIVIDADES

**Periodo de ejecución:**  
Segundo semestre de 2026.

- Reuniones técnicas por grupo de trabajo.
- Revisión y validación de hojas de ruta e indicadores.
- Aprobación de cronogramas de trabajo.

### B. Elaboración de instrumentos normativos y operativos

Previo al inicio de la ejecución plena del Plan de Acción, se elaborarán los instrumentos necesarios para asegurar una implementación ordenada, coherente y alineada con el esquema de gobernanza de la ENIF. Estos instrumentos permitirán establecer reglas comunes de funcionamiento, coordinación y seguimiento.

## ACTIVIDADES

**Periodo de ejecución:**  
Segundo semestre del 2026.

- Elaboración del Reglamento Interno del sistema de gobernanza.
- Definición de lineamientos generales de coordinación y reporte.
- Desarrollo de formatos básicos de seguimiento y calendario de trabajo.

### C. Ejecución progresiva del Plan de Acción

Con las hojas de ruta validadas y los instrumentos operativos disponibles, las instituciones responsables iniciarán la ejecución de las acciones previstas. El seguimiento operativo permitirá identificar avances, desafíos y necesidades de ajuste durante la implementación, utilizando los reportes semestrales como insumo principal del sistema de monitoreo y seguimiento.

## ACTIVIDADES

**Periodo de ejecución:**  
Segundo semestre de 2026 al primer semestre de 2031.

- Inicio de la ejecución de acciones por las instituciones responsables.
- Presentación semestral de reportes de avance por los Grupos de Trabajo.
- Sistematización de avances y lecciones aprendidas por la Secretaría Ejecutiva y el Equipo Técnico Interinstitucional.
- Ajustes operativos conforme a los resultados intermedios.

### D. Fortalecimiento de registros y fuentes estadísticas

De manera paralela a la ejecución del Plan de Acción, se desarrollará un proceso continuo de fortalecimiento de los registros administrativos y las fuentes estadísticas, con el fin de mejorar la disponibilidad, calidad y uso de información para el monitoreo de la inclusión financiera.

## ACTIVIDADES

### Periodo de ejecución:

Primer semestre de 2027 al primer semestre de 2031.

- Relevamiento y diagnóstico de registros y fuentes de información.
- Formalización de protocolos y convenios de intercambio de datos.
- Actualización periódica de las fuentes integradas al sistema de monitoreo.

## E. Plataforma digital de seguimiento, transparencia y comunicación

Durante la implementación se pondrá en funcionamiento un espacio digital integrado que concentre información clave sobre la Estrategia, facilitando la transparencia, la comunicación de avances y el acceso público a los resultados, sin perjuicio del uso de mecanismos transitorios de reporte durante la fase inicial.

## ACTIVIDADES

### Periodo de ejecución:

Segundo semestre de 2027.

- Publicación de documentos estratégicos y hojas de ruta.
- Integración y actualización de tableros de indicadores.
- Difusión periódica de reportes conforme al calendario establecido.

## F. Campaña nacional de educación financiera y protección al consumidor financiero

Se implementará una campaña nacional multicanal, sostenida a lo largo del período de la ENIF, orientada a fortalecer capacidades financieras y promover el uso responsable y seguro de los servicios financieros, con participación de los Grupos de Trabajo y aliados estratégicos del ecosistema.

## ACTIVIDADES

### Periodo de ejecución:

Primer semestre de 2028 al primer semestre de 2031.

- Definición del enfoque de la campaña y validación del plan de medios.
- Producción de materiales educativos y comunicacionales.
- Lanzamiento y ejecución progresiva de la campaña.

## G. Evaluación intermedia de la Estrategia

Se realizará una evaluación intermedia con el propósito de analizar el avance general de la ENIF, identificar desafíos de implementación y proponer ajustes que fortalezcan la fase final del período.

## ACTIVIDADES

### Periodo de ejecución:

Segundo semestre de 2028 al segundo semestre de 2029.

- Definición y validación de los términos de referencia.
- Recolección y análisis de información cuantitativa y cualitativa.
- Identificación de brechas y recomendaciones de mejora.
- Presentación del informe de evaluación intermedia al CNIF.

## H. Evaluación final de la estrategia

Al cierre del periodo de implementación, el CNIF liderará una evaluación final para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de la ENIF 2026-2031, medir el impacto de las acciones implementadas y formular recomendaciones para futuros ciclos estratégicos. Los resultados formarán parte del proceso de rendición de cuentas y servirán de base para el fortalecimiento de la política nacional de inclusión financiera.

## ACTIVIDADES

### Periodo de ejecución:

Primer semestre del 2027  
al primer semestre del  
2031.

- Relevamiento y diagnóstico de registros y fuentes de información.
- Formalización de protocolos y convenios de intercambio de datos.
- Actualización periódica de las fuentes integradas al sistema de monitoreo.

**ANEXOS**

## Anexo 1. Relación entre los Principios del G20 para la Inclusión Financiera Digital (2016) y los Principios para la Inclusión Financiera Innovadora (2010)

| Principios de Alto Nivel del G20 para la Inclusión Financiera Digital (2016)                 | Principios del G20 para la Inclusión Financiera Innovadora (2010)                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Promover un enfoque digital para la inclusión financiera.                                 | Basado en el Principio 1 “Liderazgo” y el Principio 6 “Cooperación” de los Principios del G20 de 2010.                 |
| 2. Equilibrar la innovación y el riesgo para lograr la inclusión financiera digital.         | Basado en los Principios 1 “Liderazgo”, 3 “Innovación” y 4 “Protección” de los Principios del G20 de 2010.             |
| 3. Proporcionar un marco legal y regulatorio habilitante y proporcional.                     | Basado en los Principios 4 “Protección”, 8 “Proporcionalidad” y 9 “Marco normativo” de los Principios del G20 de 2010. |
| 4. Ampliar el ecosistema de infraestructura de servicios financieros digitales.              | Basado en el Principio 9 “Marco normativo” de los Principios del G20 de 2010.                                          |
| 5. Establecer prácticas digitales responsables para proteger a los consumidores financieros. | Basado en los Principios 4 “Protección” y 5 “Empoderamiento” de los Principios del G20 de 2010.                        |
| 6. Fortalecer la alfabetización financiera y digital de los usuarios.                        | Basado en el Principio 5 “Empoderamiento” de los Principios del G20 de 2010.                                           |
| 7. Facilitar la identificación de clientes para el acceso a servicios financieros digitales. | Basado en los Principios 1 “Liderazgo” y 6 “Cooperación” de los Principios del G20 de 2010.                            |
| 8. Medir el progreso de la inclusión financiera digital.                                     | Basado en el Principio 7 “Conocimiento” de los Principios del G20 de 2010.                                             |

Fuente: G20/GPFI (2016).

## Anexo 2. Principios de Alto Nivel del G20/OCDE sobre Protección Financiera de los Consumidores (2022)

| Principios de Alto Nivel del G20 para la Inclusión Financiera Digital (2016) | Principios del G20 para la Inclusión Financiera Innovadora (2010)                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Marco legal, regulatorio y de supervisión                                 | Integra la protección del consumidor financiero en marcos legales y de supervisión claros, proporcionales y efectivos, con autoridades que prevengan y sancionen malas prácticas.                          |
| 2. Rol de los organismos de supervisión                                      | Promueve organismos supervisores con independencia, recursos y facultades suficientes para aplicar las normas, adaptarse a los riesgos del mercado y cooperar a nivel nacional e internacional.            |
| 3. Acceso e inclusión                                                        | Fomenta la eliminación de barreras al acceso y uso de servicios financieros, promoviendo un sistema inclusivo que combine innovación digital con atención a las distintas necesidades de los consumidores. |
| 4. Educación y alfabetización financiera                                     | Impulsa programas de educación y alfabetización financiera que fortalezcan conocimientos, habilidades y actitudes para tomar decisiones informadas y seguras, especialmente en entornos digitales.         |
| 5. Competencia                                                               | Promueve mercados financieros justos y competitivos que amplíen las opciones de los consumidores, incentiven la innovación y faciliten la comparación y el cambio entre proveedores.                       |
| 6. Trato equitativo y justo al consumidor                                    | Garantiza un trato equitativo, honesto y justo en todas las etapas de la relación con los proveedores financieros, con especial atención a los consumidores en situación de vulnerabilidad.                |
| 7. Divulgación y transparencia                                               | Exige información clara, precisa y comprensible sobre los productos financieros, sus riesgos y costos, fomentando la transparencia y el uso de canales digitales para mejorar la comprensión.              |

Fuente: G20/GPFI (2016).

| Principios de Alto Nivel del G20 para la Inclusión Financiera Digital (2016) | Principios del G20 para la Inclusión Financiera Innovadora (2010)                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>8. Productos financieros de calidad</b>                                   | Promueve que los productos sean diseñados y distribuidos conforme a las necesidades y objetivos de los consumidores, con adecuados mecanismos de gobernanza y supervisión.                          |
| <b>9. Conducta empresarial responsable y cultura organizacional</b>          | Establece que las entidades financieras deben actuar en el mejor interés del consumidor, evitando conflictos de interés, garantizando asesoramiento responsable y fomentando una cultura ética.     |
| <b>10. Protección de los activos del consumidor contra fraudes y abusos</b>  | Asegura la existencia de mecanismos eficaces para proteger los activos financieros de los consumidores frente a fraudes, estafas y riesgos digitales, en coordinación con otras autoridades.        |
| <b>11. Protección de datos y privacidad</b>                                  | Garantiza la protección de la información financiera y personal de los consumidores, regulando su uso, procesamiento y divulgación, y reconociendo su derecho a acceder, corregir o eliminar datos. |
| <b>12. Mecanismos de reclamo y reparación</b>                                | Establece que los consumidores deben contar con mecanismos de reclamo y resolución de conflictos accesibles, independientes, eficientes y justos, complementados por instancias de recurso externo. |

Fuente: Elaboración propia con base en G20/OCDE (2022).

## Referencias

Alianza para la Inclusión Financiera. (2019). Conjunto básico de indicadores de inclusión financiera de la AFI.  
[https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2024/10/AFI\\_PM\\_Core-Set\\_Spanish\\_FINAL.pdf](https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2024/10/AFI_PM_Core-Set_Spanish_FINAL.pdf)

Alianza para la Inclusión Financiera. (2020). Modelo de políticas para una estrategia nacional de inclusión financiera.  
[https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2024/10/AFI\\_NFIS\\_PM\\_SPANISH\\_AW2\\_digital.pdf](https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2024/10/AFI_NFIS_PM_SPANISH_AW2_digital.pdf)

Alliance for Financial Inclusion. (2017). Defining financial inclusion [Definición de inclusión financiera].  
[https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2017-07/FIS\\_GN\\_28\\_AW\\_digital.pdf](https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2017-07/FIS_GN_28_AW_digital.pdf)

Alliance for Financial Inclusion. (2018). National financial inclusion strategies: Current state of practice [Estrategias nacionales de inclusión financiera: Estado actual de la práctica].  
[https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/2679National\\_Financial\\_Inclusion\\_Strategies.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/2679National_Financial_Inclusion_Strategies.pdf)

Alliance for Financial Inclusion. (2019). The digital financial services ecosystem in Latin America and the Caribbean [El ecosistema de servicios financieros digitales en América Latina y el Caribe].  
[https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2024/10/AFI\\_FILAC\\_SP\\_AW\\_digital.pdf](https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2024/10/AFI_FILAC_SP_AW_digital.pdf)

Atkinson, A. and F. Messy (2013), “Promoción de la Inclusión Financiera mediante la Educación Financiera OCDE/INFE: Evidencia, políticas y prácticas”, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 34, OECD Publishing, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/5k3xz6m88smp-en>.

Banco Central del Paraguay. (2019). Tipos de seguros.  
[https://www.bcp.gov.py/documents/20117/0/Tipos\\_de\\_Seguros.pdf/bb6c22f0-caa4-79ba-5462-d640fe94ea5e](https://www.bcp.gov.py/documents/20117/0/Tipos_de_Seguros.pdf/bb6c22f0-caa4-79ba-5462-d640fe94ea5e)

Banco Central del Paraguay. (2024). Boletín estadístico y financiero: Empresas.  
<https://www.bcp.gov.py/boletines-empresa>

Banco Central del Paraguay. (2025). Anuario Superintendencia de Seguros 2025.  
<https://www.bcp.gov.py/documents/20117/2404487/Anuario+SIS+2025.pdf/ad7a926f-fba4-1690-b8a6-78dbaecedabd>

Banco Central del Paraguay. (2026a). Anexo estadístico del Informe Económico.  
<https://www.bcp.gov.py/web/institucional/anexo-estadistico->

Banco Central del Paraguay. (2026b). Boletín estadístico de sistemas de pagos.  
<https://www.bcp.gov.py/web/institucional/anexo-estadistico-de-pagos>

Banco Central del Paraguay. (2026c). Boletines estadístico-financieros: Bancos y financieras.  
<https://www.bcp.gov.py/web/institucional/boletines-formato-macros>

Banco Central del Paraguay. (2026d). Boletines estadístico-financieros: EMPEs.  
<https://www.bcp.gov.py/web/institucional/boletines-formato-macros>

Banco Central del Paraguay. (2026e). Estadísticas de atención al usuario de la Superintendencia de Bancos.  
<https://www.bcp.gov.py/web/institucional/estadisticas-de-atencion-al-usuario-de-la-sib>

Banco Central del Paraguay. (2026f). Indicadores y datos de inclusión financiera.  
<https://www.bcp.gov.py/web/institucional/indicadores-relevantes-para-inclusion-financiera>

Banco Central del Paraguay. (2026g). Tarjetas de crédito por línea. Datos remitidos al equipo técnico en 2026 [Material no publicado].

## Referencias

Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2020). Hacia una mayor inclusión financiera en América Latina.  
[https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1642/Hacia\\_una\\_mayor\\_inclusion\\_financiera\\_en\\_America\\_Latina.pdf](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1642/Hacia_una_mayor_inclusion_financiera_en_America_Latina.pdf)

Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2022). Encuesta de medición de capacidades financieras en América Latina y el Caribe (EMCF) [Base de datos no publicada].  
 Banco Mundial. (2015). Paraguay: Estudio de diagnóstico de protección del consumidor y educación financiera. Volumen II: Comparación con las buenas prácticas.

Banco Mundial. (2022a). Inclusión financiera. Grupo Banco Mundial.  
<https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview>

Banco Mundial. (2022b). Pagos digitales de gobierno a persona y beneficios para los destinatarios: Nota de evidencia G2Px. Grupo Banco Mundial.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099053025155645427/pdf/P173166-5213a953-c609-4480-8ec7-c7cbb82caeda.pdf>

Banco Mundial. (2025). Global Findex [Base de datos].  
<https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex/download-data>

Banco Mundial & FIRST Initiative. (2014a). Nota de demanda para la elaboración de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).

Banco Mundial & FIRST Initiative. (2014b). Nota de oferta para la elaboración de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).

Barajas, A., Beck, T., Belhaj, M., & Ben Naceur, S. (2020). Inclusión financiera: ¿Qué hemos aprendido hasta ahora? ¿Qué nos queda por aprender? (IMF Working Paper No. 2020/157). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781513553009.001>

Blancher, N. R., Appendino, M., Bibolov, A., Fouejieu, A., Li, J., Ndoeye, A., Panagiotakopoulou, A., Shi, W., & Sydorenko, T. (2019). Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en Oriente Medio y Asia Central (IMF Departmental Paper No. 19/02). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/DP/2019/English/FISFMECAEA.ashx>

Cámara Paraguaya de Medios de Pagos. (2024). Informe de datos estadísticos: Paymeeting 17.  
<https://www.cpmp.com.py/images/2024/01-%20Informe%20anual%20de%20la%20CPMP%202024.%20Datos%20Estad%C3%ADsticos%20de%20Medios%20de%20Pago%20en%20Py.pdf>

Cámara Paraguaya de Medios de Pagos. (2025). Informe de datos estadísticos: Paymeeting 18.  
<https://www.cpmp.com.py/images/2025/1.%20Datos%20estadísticos%20de%20medios%20de%20pago.%20Informe%20anual%20de%20la%20CPMP.%20Rodney%20Acevedo.pdf>

Carvajal, A. F., & Didier, T. (2024). Impulsando el financiamiento de las PYMES para el crecimiento: El argumento a favor de políticas de apoyo más eficaces  
<https://doi.org/10.1596/42213>

Comisión Nacional de Telecomunicaciones. (2024). Informe: Estudio de planes de internet fijo.  
<https://www.conatel.gov.py/conatel/wp-content/uploads/2025/02/informe-de-internet-fijo-2024.pdf>

Comisión Nacional de Telecomunicaciones. (2025a). Informe: Estudio del mercado de Internet Fijo.  
<https://www.conatel.gov.py/conatel/wp-content/uploads/2025/02/informe-de-internet-fijo-2024.pdf>

## Referencias

Comisión Nacional de Telecomunicaciones. (2025b). Informe: Internet y telefonía móvil. [https://www.conatel.gov.py/conatel/wp-content/uploads/2025/03/informe\\_de\\_telefonia\\_e\\_internet\\_movil\\_vfinal.pdf](https://www.conatel.gov.py/conatel/wp-content/uploads/2025/03/informe_de_telefonia_e_internet_movil_vfinal.pdf)

Comité Nacional de Inclusión Financiera CNIF. (2014). Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2014-2018. Gobierno de la República del Paraguay. [https://drive.google.com/file/d/1nOVasHMUHL\\_pGVgVDtHfH\\_nCn\\_6limDs/view](https://drive.google.com/file/d/1nOVasHMUHL_pGVgVDtHfH_nCn_6limDs/view)

Consumer Financial Protection Bureau. (2017). Financial well-being in America [Bienestar financiero en América]. [https://files.consumerfinance.gov/f/documents/201709\\_cfpb\\_financial-well-being-in-America.pdf](https://files.consumerfinance.gov/f/documents/201709_cfpb_financial-well-being-in-America.pdf)

Crédito Agrícola de Habilitación. (2026). Datos remitidos al equipo técnico en 2026 [Material no publicado].

Dimes Consultancy. (2022). Análisis de resultados cualitativos: diagnóstico y entrevistas a actores clave. Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) Paraguay.

Fondo Monetario Internacional. (2025). Encuesta de acceso financiero (Financial Access Survey): Las fintech, catalizadoras del acceso, la innovación y el crecimiento de los servicios financieros. <https://data.imf.org/en/datasets/IMF.STA:FAS>

Fundación Ciudadana por un Consumo Responsable. (2023). Observatorio sobre reclamos de los consumidores en América Latina y el Caribe 2020-2022. <https://consumoyaccion.org/wp-content/uploads/2024/07/Observatorio-Reclamos-2020-2022.pdf>

Global Partnership for Financial Inclusion. (2016). G20 high-level principles for digital financial inclusion [Principios de alto nivel del G20 para la inclusión financiera digital]. <https://www.gpfi.org/publications/g20-high-level-principles-digital-financial-inclusion>

Global Partnership for Financial Inclusion. (2024). Action plan for micro, small, and medium enterprise (MSME) financing [Plan de acción para el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas]. [https://www.gpfi.org/sites/default/files/2024%20GPMF%20MSME%20Finance%20Report\\_V4\\_O.pdf](https://www.gpfi.org/sites/default/files/2024%20GPMF%20MSME%20Finance%20Report_V4_O.pdf)

Global Partnership for Financial Inclusion & Alliance for Financial Inclusion. (2011). The G20 principles for innovative financial inclusion: Bringing the principles to life (11 country case studies) [Los principios del G20 para la inclusión financiera innovadora]. [https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/2658G20\\_Principles\\_for\\_Innovative\\_Financial\\_Inclusion\\_Bringing\\_the\\_Principles\\_to\\_Life.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/2658G20_Principles_for_Innovative_Financial_Inclusion_Bringing_the_Principles_to_Life.pdf)

Grifoni, A., Mejía, D., Morais, S., Ortega, S., & Roa, M. J. (2020). Estrategias nacionales de inclusión y educación financiera en América Latina y el Caribe: Retos de implementación. OCDE y CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1605>

HSBC Australia. (s. f.). Types of bank accounts: Checking vs saving. <https://www.hsbc.com.au/accounts/different-types-of-bank-accounts/>

Instituto Nacional de Cooperativismo. (2026). Datos remitidos al equipo técnico en 2026 [Material no publicado].

Instituto Nacional de Estadística. (2025a). Encuesta permanente de hogares continua (EPHC) 2024 [Microdatos].

## Referencias

- Instituto Nacional de Estadística. (2025b). Ocupación informal no agropecuaria 2017, 2022-2024. [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/278/informalidad%202017%202022-2024\\_INE..pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/278/informalidad%202017%202022-2024_INE..pdf)
- Instituto Nacional de Estadística. (2025c). Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingresos 2024. <https://www.ine.gov.py/publicacion/4/pobreza>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2025). Boletín trimestral EPHC: 2.º trimestre 2025. [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/292/Boletin%20trimestral\\_EPHC\\_2%C2%B0%20Trimestre%202025.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/292/Boletin%20trimestral_EPHC_2%C2%B0%20Trimestre%202025.pdf)
- Klapper, L., Singer, D., Starita, L., & Norris, A. (2025). La Base de Datos Global Findex 2025: Conectividad e inclusión financiera en la economía digital <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8b9002b6-d8dd-426c-aa7c-6d7d16902cd7>
- Ministerio de Educación y Ciencias. (2025). Estadística educativa: Fuentes de datos. Dirección de Planificación Educativa. [https://estadistica.mec.gov.py/estadistica\\_educativa/](https://estadistica.mec.gov.py/estadistica_educativa/)
- Mottola, G. R., Yu, L., & Boyle, P. (2024). Aging in America: An examination of financial and health decision making among older adults [Envejecer en América: Un examen de las decisiones financieras y de salud entre adultos mayores]. Pension Research Council, Wharton School, University of Pennsylvania. <https://pensionresearchcouncil.wharton.upenn.edu/wp-content/uploads/2024/04/Mottola-Yu-Boyle-Conference-Paper.pdf>
- Ohnsorge, F., & World Bank Group. (2022). The long shadow of informality: Challenges and policies (S. Yu, Ed.). World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1753-3>
- Omar, M. A., & Inaba, K. (2020). Does financial inclusion reduce poverty and income inequality in developing countries? A panel data analysis. *Journal of Economic Structures*, 9(37). <https://doi.org/10.1186/s40008-020-00214-4>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). Financial education for youth: The role of schools [Educación financiera para jóvenes: El papel de las escuelas]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264174825-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). Financial consumer protection and ageing populations [Protección del consumidor financiero y poblaciones envejecidas]. [https://www.oecd.org/en/publications/financial-consumer-protection-and-ageing-populations\\_1de27f2a-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/financial-consumer-protection-and-ageing-populations_1de27f2a-en.html)
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022a). Planificación financiera y educación financiera para la vejez en tiempos de cambio. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e1d4878e-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022b). Principios de alto nivel del G20/OCDE sobre la protección del consumidor financiero (Traducción no oficial). <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/financial-consumer-protection/G20-OECD-FCP-Principles.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). Competition, fintechs and open banking: An overview of recent developments in Latin America and the Caribbean [Competencia, fintech y banca abierta: Una visión general de los desarrollos recientes en América Latina y el Caribe]. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/09/competition-fintechs-and-open-banking\\_8b85b99b/de9fe6b4-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/09/competition-fintechs-and-open-banking_8b85b99b/de9fe6b4-en.pdf)

## Referencias

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). Closing broadband connectivity divides for all [Cerrar las brechas de conectividad de banda ancha para todos]. <https://doi.org/10.1787/d5ea99b2-en>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). Reimaginar juntos nuestros futuros: Un nuevo contrato social para la educación. Resumen. UNESCO. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379381\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379381_spa)

Roa, M. J., & Villegas, A. (2022a). El dinero electrónico: El camino hacia una mayor inclusión financiera en Paraguay. [https://drive.google.com/file/d/1jSN-Zk\\_Cytai-JphZAI2CaCHQZkziNFa/view](https://drive.google.com/file/d/1jSN-Zk_Cytai-JphZAI2CaCHQZkziNFa/view)

Roa, M. J., & Villegas, A. (2022b). Evaluaciones cuantitativas de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Paraguay 2014-2018: Conocimientos y comportamientos financieros de la población paraguaya y principales barreras a la inclusión financiera. [https://drive.google.com/file/d/1f607\\_GhrOIKlw4mYOhwP22TWsGIDZHkT/view](https://drive.google.com/file/d/1f607_GhrOIKlw4mYOhwP22TWsGIDZHkT/view)

Secretaría de Defensa del Consumidor y del Usuario. (2025). Informe de gestión: Ejercicio 2025. <https://drive.google.com/file/d/1vj-kmRnFvAbj9CwOKu5S6jNVyvurj3Aq/view>

Unión Postal Universal & Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2017). Glosario de los servicios financieros digitales. UPU. <https://www.upu.int/UPU/media/wwwUpuIntUniversalPostalUnionActivitiesFinancialServices/postalPaymentServicesKeyDocuments/digitalFinancialServicesGlossaryEs.pdf>

World Bank Group & Committee on Payments and Market Infrastructures. (2020). Payment aspects of financial inclusion in the fintech era [Aspectos de pago de la inclusión financiera en la era fintech]. Bank for International Settlements. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/230091592918282222/pdf/Payment-Aspects-of-Financial-Inclusion-in-the-Fintech-Era.pdf>



**GOBIERNO DEL  
PARAGUAY**

**MINISTERIO  
DE ECONOMÍA  
Y FINANZAS**



Con el apoyo de



**BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**