

Servicios bancarios para los pobres mediante los pagos de los gobiernos a particulares

Los gobiernos realizan pagos periódicos a por lo menos 170 millones de personas pobres de todo el mundo; un número muy superior a los 99 millones de personas que tienen micropréstamos activos¹. En el presente Enfoque se examinan los pagos de los gobiernos a particulares, que abarcan las transferencias sociales así como los pagos de sueldos y pensiones. Una vez se haya realizado la experimentación adecuada, estos pagos tienen el potencial de convertirse en un vehículo para aumentar el nivel de inclusión financiera y mejorar el bienestar de las personas pobres. Sin embargo, en la mayoría de países, menos de una cuarta parte de los pagos de los gobiernos a particulares acaban en una cuenta que les incluya en el sistema financiero—es decir, una cuenta en la que los receptores de pagos de los gobiernos puedan depositar esos y otros fondos hasta el momento en que deseen acceder a ellos y hacer pagos a otras personas que ya están en el sistema financiero o recibirlos de ellas, y que sea accesible en cuanto a costos y distancias.

Suministrar servicios financieros a los pobres que reciben pagos de los gobiernos podría reforzar los efectos de esos pagos en el desarrollo. Cada vez hay más pruebas de que los servicios financieros permiten que los pobres resistan mejor las conmociones, reúnan activos y establezcan vínculos con la economía en general en calidad de ciudadanos económicos de pleno derecho².

Hasta ahora el potencial de los pagos de los gobiernos a particulares para lograr que los pobres tengan mejor acceso a los servicios financieros y utilicen más esos servicios se ha aprovechado escasamente. No obstante, hay programas pioneros en el Brasil,

la India, México y Sudáfrica que están suministrando servicios financieros a los pobres receptores de pagos de los gobiernos. Los hechos que se están observando indican que los pobres receptores de pagos de los gobiernos utilizan los servicios financieros si se les ofrecen esos servicios. Además, aunque las instituciones financieras son escépticas por lo que se refiere a la viabilidad comercial de prestar servicios a los pobres, estas instituciones pueden incrementar sus posibilidades de obtener buenos resultados prestando los servicios a través de canales con un buen nivel de eficacia en función de los costos, logrando ampliar la escala de esos servicios con rapidez y formulando productos de calidad que atiendan las necesidades de las personas pobres.

Los canales de la banca sin sucursales—teléfonos móviles o soluciones basadas en tarjetas, en los que los comerciantes suelen ocuparse de gestionar el efectivo—probablemente desempeñarán una función importante. En realidad, utilizar enfoques de banca sin sucursales para suministrar servicios financieros a los pobres receptores de pagos de los gobiernos puede resultar más barato que las disposiciones tradicionales de pago (como los cajeros de los bancos), un hecho que se ilustrará con un ejemplo en el presente Enfoque.

No todos los programas de pagos de los gobiernos a particulares deberían incluir el acceso a los servicios financieros. No obstante, en muchos países es aconsejable que los gobiernos experimenten con esta idea. Se necesita una evaluación rigurosa de la cuestión para ampliar el creciente conjunto de conocimientos al respecto y aplicarla en futuras decisiones sobre inversiones.

1 En la primera sección se expone detalladamente la metodología utilizada para llegar a la cifra de 170 millones de receptores. La cifra de 99 millones de micropréstamos activos procede de Microfinance Information Exchange (MIX). Véase González (2008), que combina datos de MIX, la Campaña de la Cumbre de Microcrédito y el Banco Interamericano de Desarrollo.

2 Véase *inter alia* Dupas y Robinson (2008); Ssewamala, Alicea, Bannon e Ismayilova (2008); Chen y Snodgrass (2001); Sherraden (1991).

Recuadro 1: Recuento de las personas pobres que reciben pagos de los gobiernos

Para llegar a la cifra estimada de 170,1 millones de personas pobres que en todo el mundo reciben pagos de los gobiernos se utilizaron diversas fuentes. Se identificaron 49 programas de transferencias sociales mediante los que se efectúan pagos con o sin sujeción a condiciones y de protección laboral a 124,6 millones de receptores en 33 países (véase el Anexo 1). Algunos datos se obtuvieron directamente de ministerios gubernamentales y entidades que se encargan de efectuar los pagos, como en el caso de la Argentina, el Brasil, Colombia, la India, Kenya, Malawi y Sudáfrica. También se consultaron estudios publicados, incluido el de Fiszbein y Schady (2009), que contiene un examen excelente de programas de transferencias condicionales de efectivo, Chen et al. (2008), Duryea y Schargrosky (2007) y Zimmerman y Moury (2009).

En la base de datos LABORSTA de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se cuentan 227 millones de empleados del sector público de 138 países en desarrollo y países de mercados emergentes. Con arreglo a una estimación prudente según la cual uno de cada diez empleados era una persona de bajos ingresos y aplicando el mismo criterio a las personas jubiladas se obtuvo la cifra de 45,5 millones de personas de bajos ingresos que reciben regularmente un sueldo o una pensión de sus respectivos gobiernos.

Este recuento no es completo, especialmente debido a que los planes de pagos de los gobiernos a particulares se están ampliando y a que se prevé poner en marcha otros nuevos.

En la primera sección del presente Enfoque se examina la situación actual de los pagos de los gobiernos a particulares. También se exponen el método utilizado para calcular la cifra de por lo menos 170 millones de personas pobres que reciben ese tipo de pagos y un ejemplo de un país (Colombia) que demuestra que diversos tipos de pagos de los gobiernos a particulares llegan a los pobres. En la segunda sección se estudian las primeras experiencias de suministro de servicios financieros a los pobres que reciben pagos de los gobiernos a particulares. Se concluye que en el 45% de los programas de pagos de los gobiernos a particulares que se han puesto en marcha durante los últimos 10 años se utiliza un mecanismo de pago electrónico que crea una base a partir de la cual se puede ofrecer una cuenta que integre a sus titulares en el sistema financiero. Se presentan ejemplos de lugares donde esto ya se está haciendo (el Brasil, la India y Sudáfrica). En la tercera sección se trata sobre cinco preocupaciones habituales de los responsables de la formulación de políticas y los gerentes de los programas de desarrollo social. En la conclusión se resumen las recomendaciones a los gobiernos, el sector financiero y los donantes.

Alcance actual de los pagos de los gobiernos a particulares

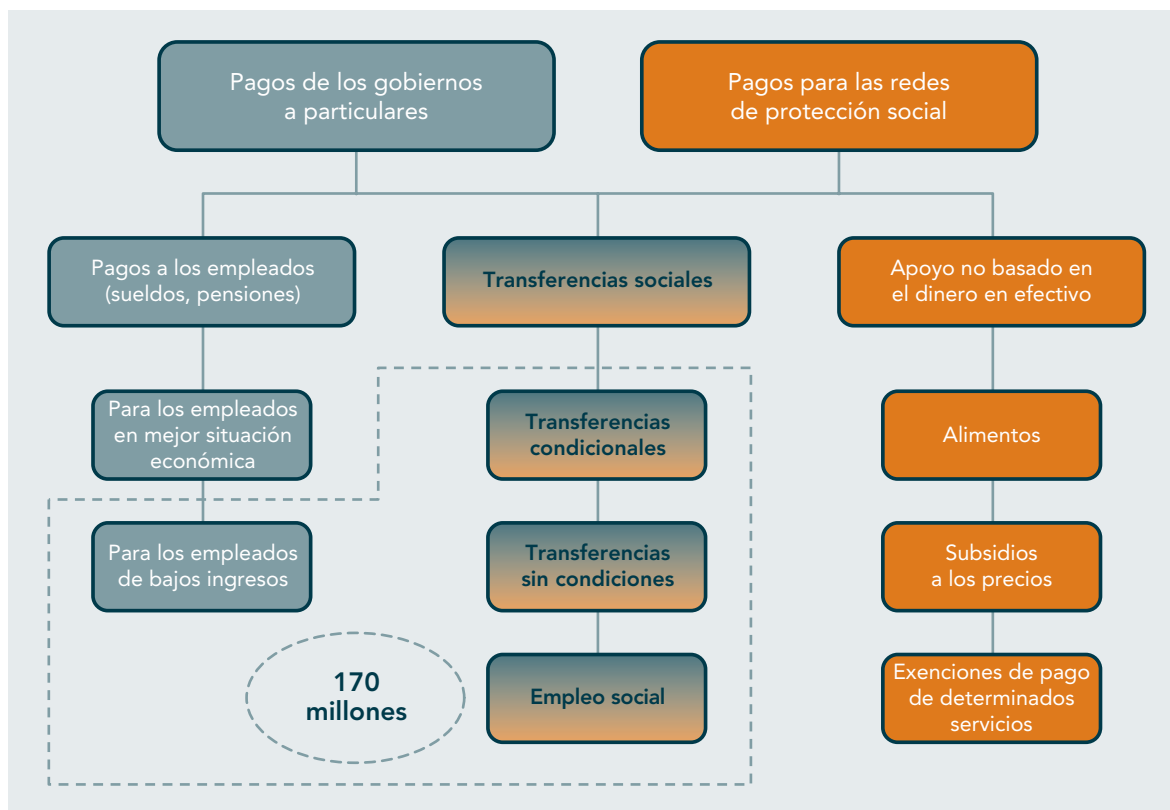
Los pagos de los gobiernos a particulares llegan a las personas pobres principalmente a través de

dos canales: *i)* transferencias sociales y *ii)* pagos a los trabajadores en activo y jubilados. Sobre la base de los datos disponibles se estima que en todo el mundo por lo menos 170 millones de personas pobres reciben regularmente pagos de los gobiernos. En el recuadro 1 se describe la metodología utilizada.

Los pagos de los gobiernos a particulares y las iniciativas en materia de redes de protección social tienen beneficiarios comunes (véase el Gráfico 1). Los dos tipos de medidas se orientan a las personas pobres a través de programas cuyo objetivo es el incremento del consumo y la reducción de la vulnerabilidad. No obstante, buena parte de los gastos en redes de protección social se destinan a actividades de apoyo que no se basan en el dinero en efectivo, como la distribución de alimentos (por ejemplo, los programas de alimentación en las escuelas), subsidios a los precios de determinados productos (por ejemplo, el sistema de distribución pública de la India, mediante el que se venden productos alimentarios básicos subvencionados por valor de US\$3.100 millones a través de 478.000 tiendas de precios equitativos) y exenciones de pago de determinados servicios esenciales, como los de salud y educación³. En la definición de los pagos de los gobiernos a particulares no se han incluido estas prestaciones que no están basadas en el dinero en efectivo.

3 Los datos relativos a los subsidios a los alimentos en la India pueden consultarse en Planning Commission (2008).

Gráfico 1. Enfoque de la inclusión financiera.



Las transferencias sociales son un tipo generalizado de pago de los gobiernos a particulares y son una parte cada vez más importante del conjunto de instrumentos de reducción de la pobreza (Fiszbein y Schady, 2009). Más de 60 países tienen planes de transferencias sociales⁴. Entre ese tipo de transferencias, las transferencias condicionales de dinero en efectivo son las que han generado más interés. En los programas de transferencias condicionales de dinero en efectivo se efectúan pagos periódicos a las personas pobres a condición de que los receptores inviertan en atención de la salud y educación—por ejemplo, matriculando a los niños en la escuela y manteniéndolos en ella, o asegurándose de que sean vacunados. Últimamente las transferencias condicionales de dinero en efectivo han recibido apoyo de los donantes internacionales⁵ y

han sido objeto de diversos estudios nuevos (Fiszbein y Schady, 2009, Zimmerman y Moury, 2009).

La atención que se presta a las transferencias condicionales de efectivo hace menos visibles otros tipos de transferencias sociales que también llegan a muchas personas pobres. Las transferencias no sujetas a condiciones son donaciones en efectivo con sistemas de comprobación de los medios de vida para asegurar que los fondos lleguen a los receptores previstos, pero sin otros requisitos por lo que se refiere al comportamiento del receptor. Un ejemplo de ello es *Di Bao*, el plan de China para garantizar un nivel mínimo de medios de subsistencia, que paga un estipendio mensual a 22 millones de personas pobres para hacer aumentar sus ingresos hasta el umbral de pobreza (Chen, Ravallion y Wang, 2008).

⁴ Banco Mundial (2009a) se basa en las respuestas de 120 grupos a cargo de un país del Banco Mundial. El CGAP pudo reunir información, que se presenta en el Anexo I, de 49 de ellos.

⁵ El Banco Mundial prevé dedicar US\$4.490 millones a apoyar programas de redes de protección social durante los próximos tres años, una cifra seis veces mayor que la anterior (Banco Mundial 2009a). El Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido ha comprometido GBP200 millones para un fondo mundial de protección social (DFID 2009). El Banco Interamericano de Desarrollo está aportando US\$600 millones para ayudar a ampliar Oportunidades, el programa de transferencias sociales de México que ha dado buenos resultados (<http://www.egovmonitor.com/node/25748>).

Los programas de protección laboral crean puestos de trabajo para mitigar el desempleo y ayudar a nivelar los ingresos (del Ninno, Subbarao y Milazzo, 2009). Durante el ejercicio económico 2008-2009 el Plan Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India efectuó pagos a 45 millones de personas pobres ocupadas en programas de construcción en las zonas rurales (Ministerio de Desarrollo Rural, 2009). En Bangladesh también se ha puesto en marcha un programa que garantiza 100 días de empleo al año para los pobres (Reuters, 15 de septiembre de 2008).

La oportunidad de vincular a las personas que no tienen cuenta bancaria con los servicios financieros va más allá de las transferencias sociales y abarca los sueldos y pensiones. En todo el mundo, en las listas de empleados del sector público figuran decenas de millones de ciudadanos de bajos ingresos que probablemente carecen de servicios bancarios. Por ejemplo, en Malawi menos de una cuarta parte de los trabajadores de la administración reciben sus pagos en cuentas bancarias (Ministerio de Finanzas,

Departamento para el Desarrollo Internacional y FinMark Trust, 2009). Los trabajadores restantes reciben su sueldo en efectivo, lo que supone un costo para el Gobierno, que debe ocuparse de que una gran cantidad de dinero en efectivo esté disponible los días de pago. Los trabajadores con ingresos más bajos podrían ser seleccionados haciendo que sus opciones de beneficiarse dependieran del valor de su sueldo—por ejemplo, limitando la participación a aquellos cuyo sueldo sea inferior en un 25% al sueldo medio de los empleados de la administración o utilizando un criterio más sencillo como elegir la quinta o la décima parte de trabajadores que tienen los sueldos más bajos.

Cuando se combinan todas las corrientes de pagos de los gobiernos a particulares—las transferencias sociales y los pagos a los trabajadores—, el número y el valor de esos pagos es considerable. Colombia es un ejemplo bastante típico (véase el Cuadro 1). El Gobierno central de Colombia efectúa pagos periódicos a particulares por una cuantía que cada año supera los US\$16.000 millones. Esos pagos

Cuadro 1: Corrientes de pagos del Gobierno a particulares en Colombia

Corriente de pagos del Gobierno a particulares	Receptores	Cuantía media del pago (US\$)	Frecuencia	Mecanismo de pago	Número de receptores	Valor anual (US\$)
Seguridad social (Cajas de Compensación Familiar)	Trabajadores de bajos ingresos con hijos menores de 18 años	7	Mensual	Diversos: en las ciudades se utilizan tarjetas de débito prepagadas	3,9 millones	339 millones
Transferencias condicionales de dinero en efectivo (Familias en Acción)	Hogares situados por debajo del umbral de pobreza	88	Cada dos meses	Sucursales bancarias (62%), tarjetas de débito prepagadas (22%), sucursales móviles y otro tipo de mecanismos (16%)	1,5 millones	792 millones
Sueldos (Gobierno central)	Empleados	497	Dos veces al mes	Diversos	985.602	11.760 millones
Pensiones del sector público	Trabajadores jubilados	400	Mensual	Cuentas bancarias (50%), pago en efectivo en sucursales bancarias (50%)	800.440	3.840 millones
Pensiones de vejez (Prosperar)	Ancianos pobres	57	Cada dos meses	Diversos	380.961	130 millones
TOTAL					7.567.003	16.860 millones

Fuentes: Entrevistas celebradas en Colombia por Beatriz Marulanda, consultora del CGAP, en las siguientes entidades: Acción Social, ASOCAJAS, Dirección General del Presupuesto Público Nacional y Dirección de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

los reciben 7,6 millones de personas, es decir, casi una cuarta parte de los 30 millones de ciudadanos adultos del país. Familias en Acción—el principal programa del país de transferencias de dinero en efectivo—es importante en relación con los niveles medios de esos programas en todo el mundo, ya que cada año entrega US\$800 millones a 1,5 millones de receptores. No obstante, en Colombia ese número de receptores sólo representa a uno de cada cinco particulares que reciben pagos del Gobierno y la cuantía de los pagos correspondientes es inferior a la mitad del valor que se transfiere a personas pobres a través de pagos del gobierno a particulares.

El programa de seguridad social sin condiciones de Colombia para trabajadores de bajos ingresos con hijos (Cajas de Compensación Familiar) llega a un número de personas 2,5 veces superior al de las cubiertas por Familias en Acción. Los planes de pensiones y los sueldos gubernamentales también llegan a ciudadanos de ingresos inferiores. Por lo que se refiere a la cuantía, en comparación con los US\$11.700 millones que el Gobierno central de Colombia paga anualmente por concepto de sueldos las demás corrientes de pagos del Gobierno a particulares son muy reducidas. Sólo con que una décima parte del valor de los sueldos (es decir, US\$1.170 millones) se entregara a los trabajadores de menores ingresos, la corriente de fondos superaría los US\$792 millones que Familias en Acción paga cada año.

En la mayor parte de países en desarrollo, como en Colombia, diversas corrientes de pagos de los

gobiernos a particulares suponen una oportunidad para extender los servicios bancarios a las personas pobres. No obstante, el potencial para hacerlo está desaprovechado en buena medida, excepto en unos pocos casos tempranos, que se describen en la próxima sección.

Prestar servicios bancarios a personas pobres que reciben pagos de los gobiernos: primeras experiencias

Un número creciente de gobiernos está pasando a efectuar los pagos a particulares por medios electrónicos porque utilizar dinero en efectivo presenta problemas en materia de seguridad y de costos de transacción tanto para los gobiernos como para los receptores. Por sí mismos, los sistemas electrónicos de pago no promueven la inclusión financiera, pero crean la base para prestar servicios financieros a los receptores a través de canales de banca sin sucursales, como las tarjetas de débito y los teléfonos móviles. El número de programas de pagos de los gobiernos a particulares que aprovechan esta oportunidad es reducido, pero está aumentando, y abarca algunos programas importantes del Brasil, la India y Sudáfrica.

El Gráfico 2 muestra 40 programas de transferencias sociales iniciados durante el pasado decenio para los que se dispone de información detallada. Casi la mitad de ellos (el 45%) tienen sistemas electrónicos para efectuar los pagos de los gobiernos a particulares. El sistema de pago electrónico varía y

Gráfico 2: Programas de transferencias sociales puestos en marcha (1999-2009)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
China		Colombia	Argentina	Brasil	Bangladesh	Camboya	Bolivia	Haití	Burkina Faso	Bangladesh
	Jamaica	Bangladesh	Ecuador	Kenya	Colombia	Rep. Dem. del Congo	Indonesia	Guatemala	Kenya	
	Turquía	Camboya	México	Pakistán	República Dominicana	Malawi	Swazilandia	Nigeria	Pakistán	
		Chile	Zambia	Perú	El Salvador	Pakistán	Yemen	Filipinas		
					India	Panamá				
					Perú	Paraguay				

puede consistir en un depósito directo en una cuenta de ahorro inicial, que es una cuenta sencilla o básica que las instituciones financieras deben ofrecer por mandato gubernamental, e incluso en una cuenta común, una cuenta única en la que la institución financiera tiene depositados los fondos de todos los receptores. El elemento común en todos los casos es que los fondos gubernamentales se transfieren electrónicamente a las instituciones financieras. Éste es un sistema distinto del tradicional, que consistía en pagar las transferencias en persona, lo que requería que el receptor tuviera que estar en un lugar concreto en una fecha determinada (un sistema que para los receptores solía ser poco práctico y requerir mucho tiempo, y en ocasiones ser costoso).

Mejorar los mecanismos de pago puede reducir considerablemente los costos para los gobiernos. En el Brasil, el paso a las tarjetas electrónicas de prestaciones emitidas por una institución financiera de propiedad estatal ayudó a que los costos administrativos de la entrega de millones de donaciones de Bolsa Familia se redujeran a la séptima parte, es decir, del 14,7% al 2,6% del valor de las donaciones desembolsadas (Lindert et al., 2007)⁶. Los costos de efectuar transferencias sociales de la Administración de la Seguridad Social de Sudáfrica (SASSA) se redujeron en un 62% (es decir, hasta menos de US\$2 por pago) cuando se pasó a utilizar las cuentas bancarias ofrecidas por la banca del sector privado (Bankable Frontier Associates, 2006)⁷.

El paso a los sistemas de pago electrónicos también puede reducir las “fugas” de fondos (fraude y corrupción) al establecer un identificador único para cada receptor y entregar el instrumento de pago directamente en manos de los receptores. Los números de identificación personal (NIP) y las huellas dactilares pueden hacer que se reduzcan algunos tipos de fraude, particularmente los consistentes en entregar los pagos a quienes no corresponde o en entregarlos más de una vez. No obstante, si para empezar los receptores están inscritos de forma fraudulenta, un identificador único no permitirá

eliminar este tipo de fugas, que en las economías desarrolladas suponen entre el 6% y el 15% del valor de las prestaciones y cuya prevalencia en los países en desarrollo debe ser probablemente del mismo nivel por lo menos (Banco Mundial 2007).

Cuando los pagos se depositan directamente en instrumentos controlados por los receptores, como tarjetas de débito o teléfonos móviles, se reducen las oportunidades de corrupción. En la Argentina, el porcentaje de beneficiarios del Plan Jefes que manifestaron haber pagado un soborno a funcionarios locales para obtener acceso a sus prestaciones se redujo del 3,6% al 0,3% cuando el Ministerio de Desarrollo Social hubo pasado a utilizar una tarjeta de prestaciones electrónica (Duryea y Schargrodsky, 2007). Esto significa que una cuantía estimada en US\$10,7 millones llega a las manos de los receptores previstos—familias de bajos ingresos⁸. Para poner esta cifra en su contexto hay que tener en cuenta que US\$10,7 millones equivale a 15 meses del valor de las comisiones que el Gobierno paga al Banco de la Nación para entregar las donaciones a los beneficiarios del Plan Jefes.

Si bien el paso al pago electrónico suele reducir los costos y las fugas para los gobiernos, también sienta las bases para ofrecer a los receptores una cuenta que permitiría su inclusión financiera. La entrega electrónica de los pagos de los gobiernos a particulares requiere una “plataforma” donde depositar los fondos y de donde luego puedan ser retirados por el receptor. Además, los sistemas electrónicos para efectuar depósitos de fondos en una cuenta también permiten realizar transacciones electrónicas de retirada de fondos.

Estas dos cualidades—la seguridad de los depósitos de fondos y la capacidad de realizar transacciones—son requisitos básicos de una cuenta de inclusión financiera. Una tercera cualidad—la accesibilidad—puede lograrse mediante la banca sin sucursales. Los receptores pobres han de poder acceder a sus cuentas mediante sistemas que sean eficaces

6 Una parte del ahorro registrado en Bolsa Familia se debe a la consolidación de diversas prestaciones sociales en un solo pago.

7 Las cifras se han actualizado de modo que reflejen los tipos de cambio vigentes.

8 Se supone que el soborno habitual es de US\$10, lo que equivale a una cuarta parte del valor medio de las donaciones del Plan Jefes.

en función de los costos (como en lo relativo a los costos de transporte) y no requieran demasiado tiempo. La banca sin sucursales puede permitir que las instituciones financieras tengan puntos de prestación de servicios en lugares donde no es viable establecer una sucursal bancaria. Así pues, en el presente Enfoque los términos “inclusión financiera” o productos “que permiten la inclusión financiera” se refieren a cuentas que permiten depositar ahorros y efectuar transacciones y que son accesibles para los receptores. Además de las cuentas bancarias, en esta categoría podrían incluirse las cuentas que ofrecen las entidades no bancarias, como las empresas de telefonía móvil que prestan servicios de monedero basados en los teléfonos móviles.

A medida que los gobiernos intensifican su paso a la utilización de sistemas electrónicos para efectuar sus pagos a particulares, también están creando oportunidades para suministrar servicios financieros a esos receptores. No obstante, la inclusión financiera está muy lejos de ser un resultado automático de los sistemas electrónicos de pago por sí mismos.

Tiene que haber muchos cambios para que las personas pobres puedan acceder realmente a la mayor parte de productos financieros. Los pobres no pueden hacer frente a las comisiones por transacciones, los cargos mensuales de mantenimiento y los costos que suponen los requisitos en materia de saldos mínimos para abrir y mantener una cuenta (Deshpande, 2006). Acudir a una sucursal bancaria para hacer una transacción suele suponer un gasto adicional, particularmente para la mayor parte de las personas pobres que viven en zonas rurales. En un estudio de 139 bancos centrales realizado recientemente se demuestra que un país en desarrollo medio tiene dos sucursales bancarias en zonas rurales por cada 100 000 habitantes de esas zonas (CGAP, 2009). En el mismo estudio también se observó que en más de la mitad de los países era necesario demostrar que se tenía una dirección para abrir una cuenta bancaria. Esto suele ser difícil para las personas pobres, ya que es

posible que vivan en asentamientos improvisados o que no tengan títulos de tierras ni facturas de empresas de servicios que les permitan demostrar dónde viven. Las cuentas bancarias tienen que ser asequibles, de fácil acceso y fáciles de obtener.

Las tarjetas electrónicas de prestaciones que emiten diversos programas de transferencias sociales suelen diseñarse con pocas funciones para el receptor. Los gobiernos desean promover el consumo inmediato de los fondos de donaciones para hacer aumentar los niveles de vida y recuperar los fondos que no se retiren. La tarjeta electrónica de débito del programa de Jefes y Jefas de Hogar de la Argentina sólo puede ser recargada por el Gobierno. Los fondos de las prestaciones deben retirarse en un plazo de dos meses o se pierden⁹. El programa de Bolsa Familia del Brasil empezó utilizando una tarjeta electrónica de prestaciones similar a la de la Argentina, que permitía a los receptores retirar gratuitamente los fondos de las donaciones, pero en la que no podían depositar dinero. Una vez transcurridos tres meses, los fondos que quedan en la tarjeta son devueltos al Gobierno¹⁰. Las tarjetas de este tipo tienen una utilidad limitada como mecanismo de ahorro para los receptores y no se pueden considerar instrumentos “de inclusión financiera” (aunque con algunos cambios podrían serlo).

Aunque todavía se trata de una minoría de programas de transferencias sociales, en un número creciente de países se ofrecen opciones bancarias de inclusión financiera. Entre los programas de transferencias sociales que se han puesto en marcha durante los últimos cinco años y que utilizan sistemas de pago electrónicos, la mitad aplican sistemas de inclusión financiera¹¹. Estos programas pioneros en materia de inclusión financiera utilizan canales de banca sin sucursales. El pago electrónico se combina con agentes que se ocupan de gestionar el efectivo o redes de cajeros automáticos muy amplias con el fin de limitar los costos para la institución financiera y hacer que los servicios sean prácticos y asequibles para los receptores. Ejemplos de ello pueden observarse en Sudáfrica, la India y el Brasil.

9 Entrevistas realizadas por el CGAP en el Ministerio de Desarrollo Social (Argentina) y el Banco de la Nación, septiembre de 2008. Véase también Duryea y Schargrodsky, 2007.

10 Entrevistas realizadas por el CGAP en el Ministerio de Desarrollo Social (Brasil).

11 Análisis de los autores basado en el examen de los programas de transferencias sociales iniciados durante los últimos cinco años.

En Sudáfrica, una cuarta parte de los más de 9 millones de receptores de pagos del Gobierno a particulares que hay en el país reciben sus pagos gubernamentales mediante transferencias electrónicas que se depositan en cuentas bancarias de inclusión financiera (SASSA, 2008). La tarjeta Sekulula es una cuenta basada en tarjetas de débito que ofrece Absa, el banco más importante del país, y que está diseñada específicamente para los receptores de transferencias sociales. No tiene requisitos en cuanto al saldo mínimo, permite retirar fondos gratuitamente dos veces al mes e incluye una tarjeta de débito que puede utilizarse en comercios que aceptan la tarjeta Visa. Absa informó de que en enero de 2009 tenía 742.000 clientes de la cuenta Sekulula (Barclays, 2009). Además, Net1, una empresa que presta servicios de pagos no bancarios, ofrece cuentas basadas en tarjetas inteligentes a través de las cuales tramitó más de 12 millones de pagos de bienestar social durante el trimestre que finalizó en marzo de 2009. Los clientes de Net1 pueden utilizar la tarjeta para ahorrar, realizar compras y hacer transferencias (Net1, 2009).

La Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India (NREGA) ofrece a las personas pobres que viven en zonas rurales un máximo de 100 días de trabajo cada año. En 2008 más de 45 millones de personas recibieron pagos en el marco de esa ley (Ministerio de Desarrollo Rural, 2009). Para recibir los pagos los receptores pueden elegir entre cuatro sistemas: una cuenta de ahorro postal, una cuenta bancaria, mediante los funcionarios de las aldeas y, en el estado de Andhra Pradesh, una cuenta electrónica de prepago a la que se puede acceder mediante tarjetas inteligentes que emiten FINO y A Little World, dos empresas del sector tecnológico. Los receptores que utilizan la tarjeta de FINO pueden retirar los pagos que ofrece la NREGA a través de agentes y el trámite requiere entre 20 y 60 minutos, incluidos el trayecto y la espera. Esto supone la mitad del tiempo que los receptores necesitaban para retirar fondos de las oficinas de correos y la décima parte del tiempo que requería retirar fondos de una sucursal bancaria

(Johnson, 2008). Tanto los productos de FINO como los de A Little World pueden utilizarse como cuentas de inclusión social.

En el Brasil, la Caixa Economica está haciendo pasar 12,4 millones de receptores de Bolsa Familia de las tarjetas electrónicas de prestaciones a la conta facile (cuenta fácil), una cuenta de inclusión financiera que abarca una tarjeta de débito de la marca Visa que puede utilizarse en más de 20.000 cajeros automáticos, tiendas que permiten las compras mediante débito y comerciantes que actúan como agentes del banco para operaciones como el pago de facturas y el depósito y la retirada de fondos. En octubre de 2009 el banco había hecho que 2 millones de receptores pasaran a la conta facile. La Caixa también ha realizado ensayos relativos a ofrecer seguros a los titulares de una conta facile, está estudiando la posibilidad de ofrecer micropréstamos y ha formulado un programa de conocimientos financieros básicos para los nuevos titulares de cuentas¹².

Estos ejemplos son prometedores. No obstante, a nivel mundial menos de uno de cada cuatro receptores de pagos de los gobiernos a particulares recibe un pago en una cuenta de inclusión financiera. Las posibilidades de hacer mucho más y llegar a más personas pobres son enormes.

Atender las dudas y las preocupaciones

No es nada seguro que los responsables de la formulación de políticas y los encargados de gestionar las transferencias sociales, los sueldos de los empleados y otros programas de pagos de los gobiernos a particulares aprovechen la oportunidad que se les presenta. Desde siempre, los funcionarios gubernamentales responsables de los programas de pagos de los gobiernos a particulares se han centrado en procurar que los receptores previstos reciban sus pagos puntualmente mediante el método menos costoso y con el menor nivel de pérdidas

¹² Entrevistas realizadas por el CGAP en la Caixa Economica y el Ministerio de Desarrollo Social (Brasil).

a causa de la corrupción y el fraude. Por lo que se refiere a las políticas, el objetivo es impulsar el consumo inmediato de los hogares receptores. En el mejor de los casos la inclusión financiera es un objetivo secundario y una idea que suele recibirse con cierto escepticismo. Generalmente se plantean cinco cuestiones:

1. ¿Potenciarán los servicios financieros la protección social de los hogares pobres?
2. ¿Utilizarán los receptores pobres de pagos de los gobiernos a particulares los servicios financieros si se les ofrecen esos servicios?
3. ¿Resulta la incorporación de servicios financieros en los programas de pagos de los gobiernos a particulares prohibitivamente cara para los gobiernos?
4. ¿Pueden las instituciones financieras ofrecer servicios de inclusión financiera con arreglo a criterios de rentabilidad?
5. ¿Pueden los procesos de adquisiciones de los gobiernos presentar posibilidades favorables a la inclusión financiera?

Hay un conjunto creciente de experiencias que permite aclarar estas cuestiones. Cada una de estas cuestiones se tratará en el orden en que se han planteado.

Los servicios financieros pueden fortalecer la protección social de los hogares pobres

Hay un interés creciente en el valor que los pagos de los gobiernos a personas pobres tienen desde el punto de vista de la protección social. Hasta ahora, la experiencia parece indicar que se requieren inversiones complementarias para hacer aumentar el impacto general de los pagos de los gobiernos a particulares. Precisamente, suministrar servicios financieros a los receptores de pagos de los gobiernos a particulares podría ser una inversión de este tipo. Utilizar una cuenta de inclusión financiera puede ayudar a las personas pobres a hacer

frente a las conmociones socioeconómicas, reunir activos productivos y dejar de estar tan aisladas económicamente.

Los efectos de los pagos de transferencias sociales están cada vez mejor documentados. Se informa de que en algunos programas ha habido resultados espectaculares. Diversos planes de transferencias condicionales de efectivo en los que se requiere que los beneficiarios que actúen en determinado sentido con el fin de mejorar la salud y la educación de sus familias han sido producido resultados particularmente satisfactorios. El programa Bolsa Familia del Brasil llega a 12,4 millones de hogares—una cuarta parte de la población del país. El 20% de la reducción de la desigualdad registrada en los años más recientes se debe a ese programa, que también ha generado un aumento notable de la matrícula escolar (Lindert et al., 2007). Estudios recientes han demostrado que el programa Oportunidades de México no sólo ha reducido la pobreza, si no que también ha alentado cambios en el comportamiento—en las zonas donde hay beneficiarios del programa las visitas a los centros de salud han aumentado en un 18% (Barrientos, 2008).

Los resultados de este tipo todavía no están generalizados. En un estudio reciente del Banco Mundial se concluye que la mayor parte de los programas de transferencia condicional de dinero en efectivo suelen tener efectos más limitados (Fiszbein y Schady, 2009). En conjunto, los programas de transferencia condicional de dinero en efectivo producen efectos modestos en cuanto al número de cursos de escolares finalizados y resultados ambiguos en cuanto a la estatura para la edad de los niños, y no tienen consecuencias cuantificables en los resultados de aprendizaje de los niños. Es probable los efectos sociales de otros programas de pagos de los gobiernos a particulares sean similares, o probablemente inferiores porque no requieren cambios en el comportamiento como ocurre en el caso de las transferencias condicionales de dinero en efectivo. Fiszbein y Schady concluyen que se

necesitan medidas complementarias para amplificar los efectos en las vidas de los pobres.

Hay un intenso debate en cuanto a la afirmación de que los servicios financieros (por ejemplo, el microcrédito) hacen aumentar los ingresos y permiten que las personas salgan de la pobreza. No obstante, aunque el ahorro y el crédito no ayudaran a las personas a escapar de la pobreza, las personas pobres valoran muy positivamente los instrumentos financieros formales porque les permiten *hacer frente a la situación* de pobreza.

Se ha demostrado que el acceso al financiamiento ayuda a las personas pobres a soportar mejor las conmociones y a constituir activos. El primer elemento de una cuenta de inclusión financiera—el ahorro—ayuda a las personas pobres a hacer frente a los trastornos repentinos que causan en los presupuestos familiares situaciones como las enfermedades, la pérdida del empleo y las crisis naturales o causadas por el hombre. En general, los pobres responden con una de las tres estrategias siguientes. Compensan las caídas de los ingresos o los aumentos de los gastos absteniéndose de algo. Banerjee y Duflo (2006), estudiaron 13 países y concluyeron que las estrategias más comunes de las familias pobres son comer menos y sacar a los niños de la escuela. Actuar de este modo puede ayudar a superar la falta de ingresos durante un período corto, pero tiene consecuencias en los niveles de educación y de salud. Una segunda estrategia es vender un activo que, tanto si se trata de ganado como de tierra o aperos, en realidad perjudica la productividad y los ingresos que se podrían haber obtenido en el futuro (Banerjee y Duflo, 2006)¹³. Otro sistema que utilizan las personas pobres para atenuar las conmociones en materia de consumo es utilizar los ahorros o tomar prestados fondos que reembolsarán más adelante. Si pueden elegir, la mayor parte de personas pobres prefieren instrumentos financieros para gestionar las conmociones en lugar de abstenerse de algo o de vender activos. Generalmente no hay instrumentos de

calidad a disposición de las personas pobres. Pero estas personas utilizan lo que tienen a su disposición en una medida que puede resultar sorprendente.

Cada vez hay más pruebas de que las personas pobres son hábiles administradores de dinero. Collins, Morduch, Rutherford y Ruthven (2009), observaron que las familias pobres de Bangladesh y Sudáfrica utilizan anualmente 10 instrumentos financieros distintos y las de la India 8. Algunos de esos instrumentos son los que ofrecen las instituciones formales, pero en buena parte de los casos se trata de instrumentos informales, como colchones y personas encargadas de la guarda del dinero para fines de ahorro y para actividades de concesión y toma de préstamos dentro de la familia y con prestamistas, el envío y la recepción de remesas dentro de la familia y algunas formas de seguros tradicionales. Ninguna de las familias estudiadas utilizaba menos de cuatro instrumentos financieros, e incluso las más pobres tenían ahorros y deuda de algún tipo. Una familia media movía más de US\$1.000 anuales a través de instrumentos financieros formales e informales¹⁴. Las personas pobres generalmente prefieren instrumentos de carácter más formal. Las opciones del sector informal pueden ser muy flexibles, pero su gran desventaja acostumbra a ser la falta de fiabilidad.

Incluso las personas más pobres tienen fondos que administrar. Banerjee y Duflo (2006), observaron que las personas que vivían con menos de US\$1 al día, tras atender sus necesidades nutricionales, todavía podían dedicar a otros fines entre el 22% y el 44% de los ingresos del hogar. Estas personas invierten en vivienda, atención de la salud, educación, autoempleo y actos sociales y religiosos, para todo lo cual suele ser necesario planificar con el fin de reunir unas sumas de dinero que para ellas son importantes. Buscan instrumentos financieros que puedan ayudarlas a administrar sus fondos para esos fines.

El ahorro también es un sistema bien probado de adquirir activos productivos y tiene efectos de reacción

13 Banerjee y Duflo utilizaron datos de 15 encuestas realizadas en 13 países a 22.545 personas que vivían con menos de US\$2 al día, incluido un subgrupo de 7.481 personas "extremadamente pobres", que vivían con menos de US\$1 al día.

14 Collins et al. hicieron el seguimiento durante más de un año de los ingresos y los gastos de 300 familias pobres de Bangladesh, la India y Sudáfrica. Estos "diarios financieros" presentan uno de los panoramas más detallados que existen del comportamiento financiero de las personas pobres.

en cadena, ya que hace mejorar el desempeño del mercado laboral y la situación ocupacional y sus efectos son de carácter intergeneracional. En un ensayo de control aleatorio, Dupas y Robinson (2008), demostraron que en seis meses el nivel de inversiones productivas de las mujeres con acceso a una cuenta de ahorro llegaba a ser un 40% superior al de las mujeres del grupo de control.

La propiedad de activos pone en marcha el “efecto de los activos.” Los activos abren el camino hacia un futuro más esperanzador, son un motivo para planificar a largo plazo, apoyan la voluntad empresarial y hacen mejorar la posición de quien los posee a ojos de la familia, los amigos y los vecinos. Según Sherraden (1991), las personas piensan y se comportan de una forma diferente cuando están reuniendo activos, y el mundo también responde ante ellas de otra forma¹⁵.

Ssewamala et al. (2008), documentaron un programa en Uganda en cuyo marco se ofrecían cuentas de ahorro para jóvenes a adolescentes huérfanos a causa del SIDA. El aumento en los ahorros hacía mejorar las esperanzas respecto al futuro y generó cambios en el comportamiento. Los planes educacionales de los participantes aumentaron considerablemente (del 88% al 96%), mientras que los de otros jóvenes disminuyeron (del 93% al 83%); y su puntuación en materia de prevención del VIH también mejoró respecto a la de otros jóvenes. En estudios similares se ha demostrado que entre las mujeres que utilizan y controlan instrumentos de ahorro se registran mejoras considerables en un conjunto de comportamientos positivos—confianza, decisión, iniciativa—que agrupados constituirían el “empoderamiento”.

Hasta aquí nos hemos centrado principalmente en el primer elemento de las cuentas de inclusión financiera—el instrumento de ahorro. La posibilidad de efectuar transacciones electrónicamente tiene un valor de otro tipo. Profundiza y amplía los vínculos

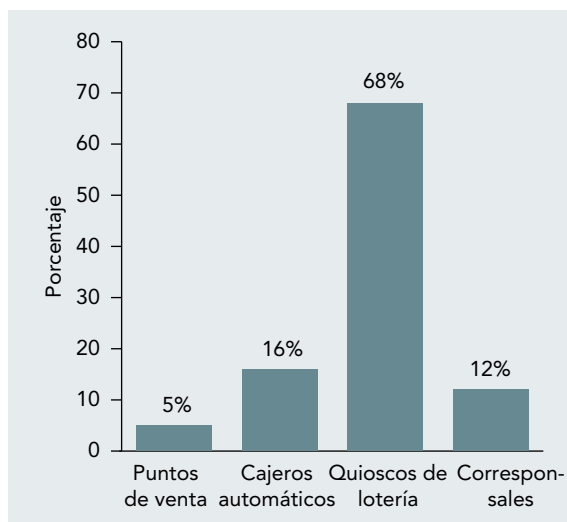
con el sector formal de la economía e infunde un sentido de ciudadanía económica.

Las personas pobres suelen tener que hacer las transacciones en efectivo y en persona. Operar en efectivo supone costos de transacción y riesgos de seguridad importantes que suelen limitar las posibilidades de comercio, tanto desde el punto de vista geográfico como en cuanto al número de personas con las que se pueden efectuar transacciones. Es cierto que algunas personas pobres se esfuerzan considerablemente para que el dinero recorra grandes distancias y llegue a sus familias, amigos y socios. No obstante, para la mayoría de ellas el espacio económico es local, informal y limitado. Poder enviar dinero de forma electrónica a otras personas reduce los riesgos y costos que conllevan las operaciones en efectivo y permite relaciones monetarias con la economía en general más numerosas y profundas, como en el caso de los pagos entre proveedores y compradores, de los sueldos que abona el empleador o de los pagos que efectúa el Gobierno o se reciben de él.

La relación con la economía conlleva la posibilidad de participar más plenamente en los beneficios del crecimiento económico, que es la fuerza más poderosa para aliviar la pobreza (Banco Mundial, 2009b). Las políticas de promoción del crecimiento también tienen más posibilidades de contribuir a reducir la pobreza si se unen a políticas encaminadas a ampliar las oportunidades para las personas pobres (Barrientos, 2009) como las de acceso a los servicios financieros. Los responsables de la formulación de políticas y los encargados de la gestión de los programas sociales también pueden descubrir que las iniciativas encaminadas a relacionar a las personas pobres con la economía en general son útiles para responder a algunos de los argumentos críticos que se plantean contra las transferencias sociales, como afirmar que se trata de limosnas o que crean dependencia.

¹⁵ Véase también Bynner y Paxton (2001). En sus investigaciones concluyeron que una cuenta de ahorro es un elemento adecuado para alterar el comportamiento en materia de ahorro.

Gráfico 3. Donaciones de Bolsa Familia, por canal de entrega



Fuente: Feltrim (2006), actualizado con una entrevista realizada por el CGAP en Caixa Economica.

Los receptores pobres de pagos de los gobiernos a particulares utilizarán los servicios financieros ... si los que se les ofrecen son de buena calidad

Los receptores de pagos de los gobiernos a particulares suelen tener un nivel bajo de escolarización y escasa experiencia en cuestiones bancarias, pero estas limitaciones no han sido para ellos una barrera que les impidiera utilizar infraestructuras electrónicas. Como se muestra en el gráfico 3, el 84% de los 12,4 millones de beneficiarios del programa Bolsa Familia del Brasil retiran sus subsidios mediante tarjetas electrónicas de prestaciones en uno de los 13.000 puntos designados para ello, que pueden ser tanto quioscos de lotería o corresponsales como comerciantes equipados con puntos de venta que actúan como agentes de Caixa Economica, el banco que tiene el contrato para la entrega de las donaciones¹⁶. En 2004, año en que se entregaron por primera vez las tarjetas a los receptores de fondos de Bolsa Familia, sólo el 24% de ellos declararon que utilizar la tarjeta era "fácil" o "muy fácil". Un año más tarde esa proporción había aumentado hasta el 96% (Vaitsman y Paes-Sousa, 2007).

En la Argentina, un año después de que se pasara a utilizar tarjetas de débito, el 87% de los 1,5 millones de participantes en el programa de Jefes y Jefas de Hogar consideraron que el nuevo sistema era mejor que el anterior, que consistía en entregar efectivo a través de funcionarios locales. No es de extrañar—el sistema basado en las tarjetas permite ahorrar tiempo y dinero. El tiempo medio que los días de pago había que dedicar a ir hasta un centro de retirada de fondos y hacer la cola correspondiente pasó de 255 a 41 minutos. Además, el porcentaje de receptores que podían ir andando hasta uno de esos centros para recibir su dinero aumentó en un 49%, ya que hay cajeros automáticos en muchos lugares (Duryea y Schargrodsky, 2007).

En Sudáfrica, donde no se ubicaban cajeros automáticos las zonas rurales y de bajos ingresos, Net1 ha establecido una red de varios miles de comerciantes equipados con terminales de punto de venta. Durante el trimestre que finalizó en marzo de 2009, más de una tercera parte de las donaciones del Gobierno que entrega Net1 fueron retiradas en un terminal de punto de venta, una proporción que supera el doble de la registrada a mediados de 2005 (Net1, 2009; Net1, 2005).

Es poco probable que los canales electrónicos de entrega de fondos sean un obstáculo a largo plazo para la inclusión financiera de las personas pobres. Productos financieros que no les fueran útiles serían el obstáculo. La India ofrece ejemplos instructivos de que los pobres, igual que las personas más ricas, no querrán utilizar servicios de calidad deficiente. Aproximadamente el 85% de las cuentas denominadas sencillas (cuentas bancarias básicas) abiertas por los receptores de la NREGA están inactivas (Ramji, 2009). Un examen más detenido pone de manifiesto esto se debe a una decisión racional adoptada por los receptores. El receptor medio emplea el equivalente del sueldo de medio día y un día completo de viaje para llegar a la sucursal bancaria y efectuar una transacción. Además, el personal de la institución financiera acostumbra a ofrecer poca o ninguna explicación

¹⁶ Feltrim (2006), actualizado con una entrevista realizada por el CGAP en Caixa Economica.

sobre el funcionamiento de la cuenta. No resulta sorprendente que pocos receptores sepan que pueden utilizar la cuenta para otras cosas además de para recibir sus pagos de la NREGA.

Sin embargo, el 96% de estas personas dicen que en su casa ahorran regularmente mediante sistemas informales. Esto indica claramente que necesitan servicios de ahorro y que utilizarían su cuenta bancaria para otras operaciones además de las transacciones si la cuenta fuera asequible y práctica y si entendieran claramente sus condiciones. Los productos financieros que se ofrecen en programas de transferencias sociales de otros países acostumbran presentar el mismo problema.

Los resultados son mejores en programas que integran servicios financieros diseñados cuidadosamente, pero en pocos programas se alcanza este nivel de calidad. No obstante, hay signos evidentes de que una proporción significativa de los receptores pobres de pagos de los gobiernos a particulares probablemente utilizarían los servicios financieros si se les ofrecieran y se ajustaran sus necesidades.

- En el Brasil, Caixa Economica informa de que ha habido un buen nivel de aceptación de conta facile (cuentas fáciles). 2 millones de receptores de Bolsa Familia han tomado esa cuenta y pueden acceder a ella a través de más de 20.000 puntos de contacto que hay en el país, como comerciantes equipados con puntos de venta que se encargan de gestionar los depósitos y retiros de fondos, cajeros automáticos y sucursales bancarias.
- En Malawi, Opportunity International Bank of Malawi (OIBM) informa de que el 45% de los receptores del plan de transferencias de efectivo para la situación de emergencia en Dowa, que finalizó en 2007, siguen utilizando su cuenta bancaria a pesar de que ya han transcurrido más de dos años desde el final del plan¹⁷.
- En México, se ofrece a los receptores de fondos de Oportunidades una cuenta completa en Bansefi, un banco de propiedad estatal, y más de 1,5 millones de receptores han decidido utilizar esa

cuenta (lo que supone un 30% de los 5 millones de receptores de Oportunidades). En un ensayo aleatorio de control se observó que las familias que utilizaban la cuenta ahorraban en promedio el 12% de su donación gubernamental, lo que junto a inversiones posteriores hizo aumentar el nivel de consumo de esas familias en un 35% tras cinco años de permanencia en el programa (Gertler et al., 2006).

- En Sudáfrica, Net1 viene ofreciendo préstamos a los receptores de donaciones sociales desde 1999, y el volumen total de su cartera llega a la considerable cifra de US\$13,5 millones. También ofrece la posibilidad de efectuar compras mediante operaciones de débito en los terminales de punto de venta instalados en comercios. En el primer trimestre de 2009 la empresa tramitó compras por valor de US\$276 millones a través de esos terminales, un volumen que en parte fue generado por receptores de transferencias sociales haciendo uso de las tarjetas inteligentes emitidas por Net1 (Net1, 2009).

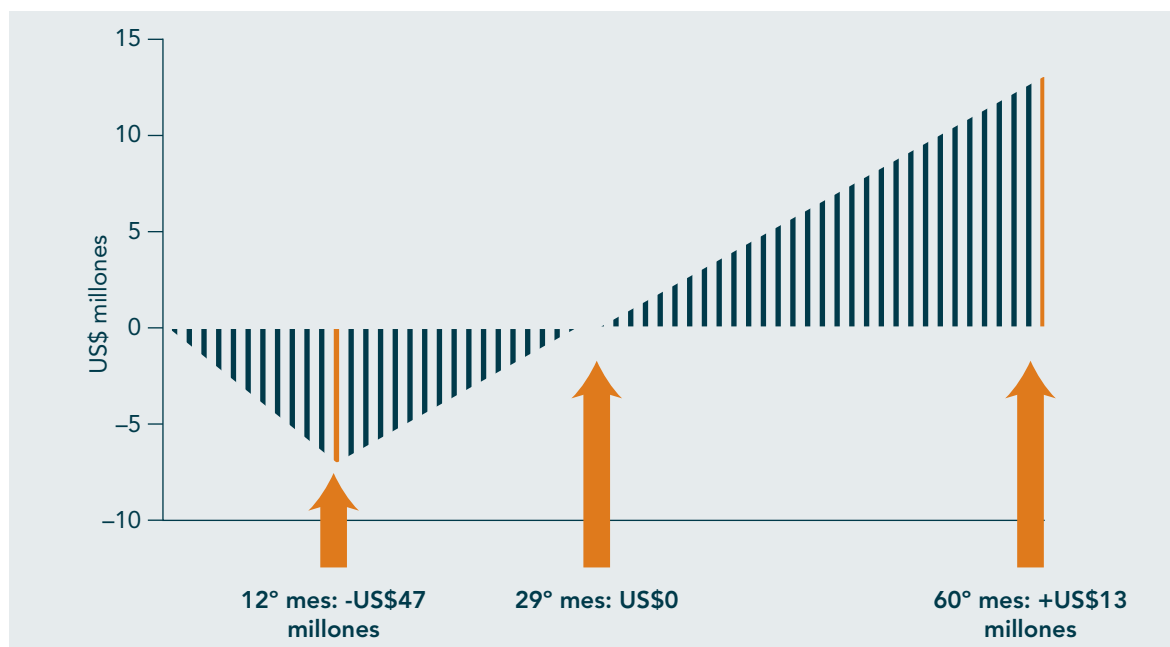
Las disposiciones de pago que utilizan opciones de inclusión financiera pueden ser más baratas que las tradicionales

Suministrar servicios financieros a los receptores no tiene que ser necesariamente una opción cara. En realidad, una opción de inclusión financiera que utilizara canales de banca sin sucursales podría resultar más barata a medio plazo que las formas tradicionales de efectuar pagos de los gobiernos a particulares.

El gráfico 4 muestra el ahorro de costos que los gobiernos podrían obtener en sus pagos de donaciones a particulares si pasaran de realizarlos directamente en efectivo en el mostrador de una ventanilla bancaria a depositarlos de forma electrónica en una cuenta de inclusión financiera a la que se pudiera acceder a través de agentes equipados con terminales de punto de venta. La hipótesis se basa en un programa de transferencias sociales que entrega una donación mensual de US\$40 a 1 millón de receptores.

¹⁷ Entrevista realizada por el CGAP a personal del OIBM.

Gráfico 4. Las disposiciones de pago mediante banca sin sucursales son un 11% más baratas que las tradicionales



En cinco años el gobierno ahorraría US\$12,6 millones (un 10,5%). El gráfico 4 ilustra la diferencia neta acumulada durante un período determinado entre el valor de los costos del programa que utiliza la banca sin sucursales y el de pagos en efectivo. El ahorro del gobierno va aumentando con el paso del tiempo. Transcurridos 20 años el gobierno habría ahorrado US\$87,6 millones (un 18,3%). El Anexo 2 contiene información adicional que los lectores pueden utilizar como referencia para calcular el volumen de costos que se podría ahorrar en su propio país.

La hipótesis que se ilustra en el Gráfico 4 se basa en cálculos relativamente prudentes realizados con arreglo a diversas suposiciones. Para evitar una estimación excesiva del costo de las disposiciones de pago tradicionales, se ha utilizado el costo más bajo de las transacciones en ventanilla bancaria sobre el que se informó a los autores durante la fase de investigación (US\$2). Para evitar una estimación excesiva del ahorro de costos que se conseguiría al pasar a nuevas disposiciones de pago, se ha utilizado la media de los costos que para los gobiernos supone

la entrega electrónica de fondos en seis programas de transferencias sociales que se aplican la Argentina, el Brasil, Colombia, la India, México y Sudáfrica. En cada uno de estos casos se ha supuesto que el precio es económicamente sostenible y que cubre, por lo menos, los costos marginales para los bancos de que se trate. Esto puede incluir, por ejemplo, el costo de las transacciones electrónicas que se envían y reciben y una parte proporcional de los gastos centrales como los del edificio de la sede (pero no los de las sucursales, ya que los pagos se entregarían a los receptores por medio de agentes), la dirección superior del banco, la gestión del activo y el pasivo, los seguros, etc.

Con arreglo a lo expuesto, la mayor parte de las comisiones que pagaría el gobierno se destinarían a los gastos que para el banco supondría establecer la infraestructura de banca sin sucursales. La red de agentes debería llegar incluso a zonas remotas del país con pocos habitantes, de modo que se ha supuesto que cada agente atendería solamente a 100 personas al mes, un número de personas considerablemente inferior al que atienden los

agentes de Kenya y el Brasil (que en su mayor parte se encuentran en zonas urbanas).

Es difícil encontrar datos de los programas en curso. En muchos países no se puede obtener información sobre el costo de las disposiciones de pago anteriores, lo que dificulta la comparación entre los programas actuales y los anteriores. Las instituciones financieras no suelen tener datos precisos sus costos por transacción o según el canal utilizado; es posible que sólo conozcan sus costos de forma general. Cuando existen esos datos las instituciones financieras y los gobiernos suelen ser recelosos por lo que se refiere a informar sobre ellos.

Sin embargo, no resulta difícil ver por qué razones una cuenta de inclusión financiera puede resultar más barata que las disposiciones tradicionales. En general hay dos factores que hacen que la banca sin sucursales sea un sistema eficaz en función de los costos para entregar pagos de los gobiernos a particulares:

- Las sucursales bancarias son relativamente caras de establecer y mantener; las alternativas que no requieren sucursales pueden suponer un nivel de costos inferior. Por banca sin sucursales se entiende a una combinación de *i*) comerciantes minoristas contratados por instituciones financieras para que actúen como agentes encargados de la gestión de retiros y depósitos de fondos en un lugar determinado (habitualmente en lugares donde no hay sucursales bancarias ni cajeros automáticos) y *ii*) un instrumento electrónico que contenga datos sobre las transacciones, de modo que las cuentas de los receptores se actualicen en tiempo real. Las tarjetas de débito y los terminales de punto de venta son sistemas populares para ello. Está aumentando el número de proveedores que estudia la posibilidad de utilizar teléfonos móviles. En este caso, los servicios de banca sin sucursales son un 20,5% más baratos que las sucursales bancarias (y es probable que ésta sea una estimación es prudente)¹⁸.
- El ahorro de costos que supone pasar de utilizar sucursales bancarias a utilizar canales que no

requieren sucursales cubre con creces el costo de establecer estos canales. No obstante, establecer una red de agentes y distribuir las tarjetas y los terminales de punto de venta tiene un costo. En la hipótesis que se ilustra en el Gráfico 4 establecer el canal de prestación de servicios sin sucursales en lugares donde no existía infraestructura previa costaría US\$12 millones. No obstante, en la mayor parte de países los bancos ya utilizan terminales de punto de venta. De todos modos, sigue siendo necesario entregar las tarjetas a los receptores de los pagos y seleccionar y capacitar a los agentes. Estos costos iniciales pueden compensarse con el tiempo gracias al ahorro que supone cada pago. En la hipótesis que nos ocupa son necesarios 29 meses para que los gastos queden compensados.

La viabilidad comercial puede ser atractiva para las instituciones financieras

Como ya se ha expuesto, efectuar los pagos de los gobiernos a particulares de forma electrónica requiere crear una cuenta de reserva de valor para cada receptor en la que los fondos puedan permanecer durante algún tiempo y conectar esa cuenta a un sistema electrónico de pagos. Una vez establecidos estos elementos es posible ampliar la cuenta y convertirla en una cuenta de inclusión financiera que el receptor pueda utilizar para ahorrar y para efectuar y recibir pagos. Supongamos que: *i*) los gobiernos estén convencidos de que los receptores de sus pagos a particulares obtendrán beneficios del acceso a los servicios financieros, *ii*) los receptores piensen utilizar esos servicios si se les ofrecen, y *iii*) la infraestructura de pagos electrónicos puede hacerse llegar a zonas remotas y resultar menos costosa que el sistema de distribución de pagos de los gobiernos a particulares que se esté utilizando. En estas circunstancias, los gobiernos podrían estar dispuestos a subvencionar la creación de la infraestructura y a sufragar los gastos regulares de la distribución. Sin embargo, cuando se trate de agregar servicios de ahorro y de pagos, los

¹⁸ El CGAP estimó el que costo correspondiente al canal del suministro de servicios bancarios básicos a personas pobres a través de sistemas que no requieren sucursales era, en promedio, un 50% inferior al costo que por el mismo concepto suponía la utilización de la infraestructura bancaria tradicional (Mas y Ivatury, 2008). En este caso en la hipótesis se habían incluido las comisiones que se pagarían al banco para tramitar las transacciones, a lo cual corresponde la mayor parte de la diferencia entre las dos estimaciones.

gobiernos probablemente esperarán que los bancos y demás instituciones financieras se hagan cargo de los costos correspondientes y que luego procuren recobrarlos mediante los ingresos por concepto de comisiones o los márgenes de interés. ¿Tendrán dudas los bancos sobre la viabilidad económica de este tipo de operaciones?

En un número creciente de países (entre los que figuran el Brasil, Kenya y Sudáfrica) las instituciones financieras están muy interesadas en tratar de conseguir el derecho de entregar los pagos de los gobiernos a particulares. La mayoría de ellas consideran atractiva la posibilidad de una fuente de ingresos fiable y periódica como la que supondrían las comisiones que abonarían los gobiernos. No obstante, las instituciones financieras tienen muchas dudas en cuanto a suministrar a los receptores pobres algo más que un sistema de retirar pagos. Estas instituciones, con el fin proteger sus costos, suelen diseñar productos expresamente limitados con restricciones como que las tarjetas sólo se puedan utilizar en los cajeros automáticos y no en las ventanillas de los bancos, que no sirvan para que los receptores depositen fondos o que no tengan función de débito para realizar compras en persona en los comercios ni capacidad de transferencia para efectuar pagos a distancia. Los productos de este tipo no son productos de inclusión financiera.

Hasta hace poco los gobiernos no solían pedir a las instituciones financieras que añadieran ese tipo de servicios. No obstante, a medida que los gobiernos van procurando promocionar las cuentas básicas, las instituciones financieras deberán estudiar cuidadosamente tres procedimientos que podrían hacer mejorar la viabilidad comercial de esos servicios: *i*) utilizar canales de suministro eficaces en función de los costos; *ii*) realizar las operaciones en gran escala; y *iii*) ofrecer productos adecuados para usuarios de bajos ingresos.

La banca sin sucursales puede ofrecer canales de suministro poco costosos

En la mayoría de países los bancos son propietarios de los sistemas de pago y se ocupan de su funcionamiento, pero los puntos de servicio suelen ser poco numerosos y su ámbito de distribución reducido. Por ejemplo, en Zambia hay 223 sucursales y 295 cajeros automáticos (Langhan, Mackay y Kilfoil, 2008), lo que equivale a un punto de servicio por 20 135 personas. La mayoría de estos puntos de servicio están concentrados en unas pocas ciudades y poblaciones importantes. Es probable que los gobiernos estén interesados en mejorar el nivel de acceso y reducir los costos para los receptores de sus pagos a particulares. En cambio, el interés principal de las instituciones financieras se centrará en encontrar canales alternativos que les permitan reducir sus costos. Los canales de suministro de servicios bancarios sin sucursales podrían permitir que se alcanzaran ambos objetivos.

En el Cuadro 2 se muestra el número de transacciones necesarias mensualmente para cubrir los gastos de capital y los gastos mensuales de los cajeros automáticos, los agentes y las sucursales móviles¹⁹. Todas las opciones pueden ser económicas, pero el nivel de utilización necesario para ello es muy distinto. En el caso de las sucursales móviles se requiere un número de transacciones 63 veces superior para que el proveedor llegue a compensar sus gastos operacionales. En un período de cinco años el empleo agentes representa una parte mínima de los costos operacionales de las sucursales móviles. La diferencia de costos varía según los países. En el Pakistán, el Tameer Bank descubrió que durante el primer año los costos de capital y de funcionamiento de un agente eran 76 inferiores al de sus sucursales de microfinanciamiento, y que en el transcurso de cinco años pasaban a ser 89 veces inferiores²⁰. Los

19 Las sucursales móviles son básicamente cajeros automáticos móviles montados en un vehículo y a veces también tienen un quiosco de cajero. Estas sucursales se pueden transportar físicamente a lugares que carecen de esas infraestructuras, pero en algunos países sus costos iniciales no son siempre inferiores a los de las sucursales fijas menos costosas. Los gastos por concepto de servicios a las sucursales móviles también pueden ser considerables.

20 Análisis realizado por el CGAP con personal del Tameer Microfinance Bank, 2008.

Cuadro 2: Gastos fijos mensuales de la infraestructura financiera (en US\$)

Canal	Asignación mensual a gastos de capital	Gastos directos mensuales	Gastos generales mensuales	Transacciones mensuales hasta la compensación de gastos	Gastos de operaciones de 5 años
Sucursal móvil	1 833	6 647	1 662	10 142	608 525
Cajero automático fijo	333	859	215	1 407	84 425
Agente	12	120	30	162	9 700

Fuentes: Bankable Frontier Associates (2006), con actualización a los precios de 2009. En los cálculos se supone que el banco recibe una comisión de US\$1 por transacción.

agentes, al ser mucho menos costosos, pueden operar en lugares con un número de usuarios mucho menor. Entre 2001 y 2005, los bancos del Brasil utilizaron agentes para su proceso de expansión a todo el país con el fin de lograr que hubiera un punto de servicio en cada una de las 5.567 municipalidades del país. En una cuarta parte de las municipalidades el único punto de servicio es un agente bancario (Feltrim, 2006).

Las redes de agentes pueden establecerse con bastante rapidez. En Kenya, la red de telefonía móvil más importante (Safaricom) ha establecido más de 11 000 agentes en todo el país para su servicio M-PESA, que es un servicio de monedero basado en los teléfonos móviles que permite a los usuarios enviar y recibir transferencias de fondos. Desde que se puso en marcha en marzo de 2007, más de 7,5 millones de personas—es decir, uno de cada cuatro ciudadanos adultos de Kenya—ha contratado el servicio. M-PESA debe gran parte de su popularidad a la rápida introducción de su red de agentes en el país y a que se encuentra en todas partes (Morawczynski y Pickens, 2009). En cambio, las sucursales y los cajeros automáticos de los bancos de Kenya están principalmente concentrados en las ciudades y su número sólo es una tercera parte del de agentes de M-PESA (FSD Kenya, 2009).

Los agentes son una de las partes del servicio de banca sin sucursales; la otra son los sistemas que permiten efectuar transacciones electrónicas. Las instituciones financieras cada vez utilizan más las redes inalámbricas para conectar sus infraestructuras. Según la Asociación del Sistema Global de Comunicaciones Móviles (GSM), que es la asociación profesional del sector de las comunicaciones, actualmente más del 80% de la población mundial se encuentra en zonas con cobertura de telefonía móvil, las suscripciones de teléfonos móviles superan los 4.000 millones y el 80% de las nuevas conexiones se producen en los mercados emergentes. No obstante, son pocos los programas de pagos de los gobiernos a particulares que utilizan los propios teléfonos móviles como mecanismo útil para cubrir el tramo final del servicio que ya está en manos de los clientes por la sencilla razón de que todavía son pocos los receptores de pagos de los gobiernos a particulares que tienen teléfonos móviles.

Las tarjetas que se utilizan en una red de puntos de venta siguen siendo el método más común para conectar a los receptores de pagos de los gobiernos a particulares con los propios pagos, y podrían ser la forma de vincular a esas personas con una cuenta de inclusión financiera. Una decisión fundamental para quienes diseñan programas de pagos de los gobiernos a particulares es la de si utilizarán una

tarjeta inteligente con un chip integrado o una tarjeta de débito más corriente con una banda magnética. Las tarjetas inteligentes pueden almacenar mucha más información que una tarjeta de débito corriente. Las tarjetas inteligentes pueden contener información sobre la cuenta de un cliente (por ejemplo, el saldo actual o todo el registro de transacciones) o la identidad del cliente (por ejemplo, huellas dactilares), así como información de otro tipo (por ejemplo, historiales de salud). Los usuarios no tienen que estar conectados electrónicamente a un servidor central si utilizan un terminal de punto de venta capaz de leer tarjetas inteligentes. Es decir, pueden realizar operaciones sin estar conectados y seguir utilizando un método de identificación personal (en este caso sería una huella dactilar).

Las tarjetas inteligentes con estas características pueden llegar a receptores que vivan en zonas sin cobertura de telefonía móvil y pueden ofrecer un gran nivel de seguridad por lo que se refiere a la identidad del usuario. El uso de huellas dactilares como sistema de identificación personal permite que personas analfabetas puedan utilizar las tarjetas inteligentes para efectuar transacciones. Además, la capacidad de almacenar información de otro tipo en la tarjeta puede extender la utilización de esas tarjetas a ámbitos distintos del bancario.

Las funciones adicionales tienen costos adicionales. Las tarjetas inteligentes pueden ser hasta cinco veces más caras que las tarjetas con bandas magnéticas y los terminales de punto de venta con capacidad de lectura de chips pueden costar el doble que los terminales para tarjetas con banda magnética (Pearson y Kilfoil, 2007). Aunque hay diversos programas de pagos de gobiernos a particulares en que se utilizan tarjetas inteligentes, la mayoría de ellos no aprovechan de las principales ventajas que presentan las tarjetas inteligentes en relación con las tarjetas con banda magnética que pueden utilizarse

mediante un número de identificación personal. En particular, son muy pocos los que utilizan la capacidad de operar sin necesidad de conexión, y a medida que va ampliándose la cobertura de las redes de telefonía móvil se reduce el número de personas que viven “fuera de la red.” Por ejemplo, en Kenya la red de telefonía móvil más importante—Safaricom—afirma que su señal llega al 85% de la población²¹.

El costo inicial más elevado de las tarjetas inteligentes y los terminales de punto de venta con capacidad de lectura de chips puede suponer unos costos adicionales abrumadores para los programas de pagos de los gobiernos a particulares de menor envergadura. En este caso también es útil la comparación con las tarjetas con banda magnética. En el marco de su programa de Jefes y Jefas de Hogar, los gastos del Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina son de US\$1,02 por la emisión de cada tarjeta de débito con banda magnética y US\$0,47 por cada uno de los pagos²². En cambio, para Opportunity International Bank de Malawi los costos fueron considerablemente superiores: US\$5 por cada tarjeta inteligente y US\$2 por cada uno de los cinco pagos que se efectuaron durante la situación de emergencia alimentaria. Según Pearson y Kilfoil (2007), estos costos más elevados se debieron a que se eligió un sistema patentado de tarjetas inteligentes que tenía más capacidad de la necesaria para la tarea que había que realizar y en el escaso número de receptores (10 000) y de pagos (cinco) entre los que repartir los costos. En la Argentina el costo directo de los pagos era de un 1,33% de la cuantía de la donación, mientras que en Malawi supuso la extraordinaria proporción del 23%²³, que es insosteniblemente elevada para planes en gran escala. En este caso la conclusión sería que no hay que evitar completamente las medidas biométricas y las tarjetas inteligentes, sino que hay que analizar cuidadosamente si el incremento de costos está

21 www.safaricom.co.ke.

22 Entrevistas realizadas por el CGAP en el Ministerio de Desarrollo Social (Argentina), el Banco de la Nación y Link.

23 Cálculo basado en la amortización del costo total de la tarjeta durante el mismo período de 10 meses y los cinco pagos.

justificado por una necesidad real de capacidades adicionales.

Por último hay que tratar la cuestión de la educación de los clientes. En Colombia, los bancos que entregaban los fondos de Familias en Acción observaron con sorpresa que utilizar tarjetas prepagadas costaba el doble (US\$4,9) que realizar las transacciones en las ventanillas de los cajeros en las sucursales (US\$2,5) (Marulanda, 2008). En el programa de pagos sociales del Banco Popular las tarjetas prepagadas de los clientes tuvieron que ser reemplazadas con una frecuencia cinco veces superior a la de las tarjetas Visa prepagadas del banco para el pago de sueldos. La educación deficiente de los clientes fue la causa principal de este incremento de los gastos. Algunos clientes habían plastificado sus tarjetas de débito— inutilizándolas—porque les habían dicho que había que proteger la banda magnética. Además, como las tarjetas no estaban personalizadas, había que emitir las de nuevo cada vez que se perdían los números de identificación personal—y esto ocurría con más frecuencia de la prevista. Estos ejemplos ponen de relieve la importancia de educar a los clientes sobre la forma de utilizar las tarjetas para que los sistemas electrónicos de entrega de los pagos de los gobiernos a particulares funcionen satisfactoriamente y sean competitivos respecto de las transacciones en las sucursales, o incluso más baratos.

El esfuerzo por lograr que las operaciones sean en gran escala

En una actividad comercial con márgenes pequeños como la tramitación de pagos, lograr que el volumen sea importante es vital en términos de rentabilidad. En la India, los bancos utilizan la solución de FINO basada en tarjetas inteligentes para efectuar los pagos del programa de protección laboral de Andhra Pradesh en el marco de la NREGA. El

Gobierno paga al banco una comisión porcentual de los fondos entregados, y FINO recibe una parte de esa comisión. Puesto que los sueldos diarios y la tasas de las comisiones son fijos, el volumen total de las comisiones depende del número de días de trabajo que el Gobierno asigne a los participantes en el programa. El plazo de necesario para que FINO compensara su inversión se reduciría de nueve años a menos de cuatro si se ampliara la escala del programa de la NREGA duplicando el número de días de trabajo que se financian (Johnson, 2008).

Hay tres factores que propician que las corrientes de pagos de los gobiernos a particulares lleguen a la escala adecuada con más rapidez que otras actividades bancarias minoristas (véase el Cuadro 3). En primer lugar, los planes de pagos de los gobiernos a particulares suelen tener un gran número de receptores.

Cuadro 3: Corrientes de pagos de los gobiernos a particulares adecuadas para ir unidas a servicios bancarios básicos

Característica	Justificación
Un número elevado de receptores	Escala de importancia suficiente para atraer y mantener el interés de las instituciones financieras
Cuantía importante de los pagos en relación con los ingresos de los receptores	Más posibilidades de ingresos por intereses devengados desde que los fondos se depositan hasta que se retiran
Pagos frecuentes que no se prevé que dejen de efectuarse a corto plazo	Series de pagos periódicos que generan ingresos seguros por concepto de comisiones para las instituciones financieras La confianza de obtener pagos en el futuro alienta a los receptores a utilizar y familiarizarse con la cuenta

Fuente: los autores.

La SASSA entrega donaciones para la infancia a más de 8 millones de receptores pobres, es decir, al 22% de los hogares del país (SASSA, 2008). En el Brasil el programa de Bolsa Familia entrega donaciones condicionales a una cuarta parte de los hogares del país (Lindert et al., 2007). El límite inferior de lo que constituiría un "tamaño suficiente" varía, pero es evidente que algunos programas de pagos de los gobiernos a particulares no alcanzan el volumen suficiente para ser directamente rentables para la mayoría de instituciones financieras²⁴. Por ejemplo, el Programa de Apoyo al Sector de la Educación de Camboya efectúa pagos a sólo 3850 personas cada año.

En segundo lugar, las corrientes de pagos de los gobiernos a particulares cuyo volumen sea elevado en relación con los niveles de ingresos y de consumo de los receptores probablemente permanecerán en la cuenta durante algún tiempo. Esto, a su vez, puede dar lugar a más transacciones que generen comisiones, y permitir que se utilice la función de intermediación para obtener intereses de los fondos desde que se depositan hasta que se retiran. No obstante, en este caso se supone que las instituciones financieras no tienen el mandato de realizar gratuitamente todas las transacciones que efectúan con receptores de pagos de los gobiernos a particulares o buena parte de ellas. Las condiciones de este tipo reducen la viabilidad comercial de las operaciones y suelen convertir la participación de la institución financiera en una actividad encaminada a obtener el favor de las autoridades. El volumen de los pagos puede variar considerablemente entre los distintos programas de pagos de los gobiernos a particulares, desde los US\$9 anuales del programa para huérfanos y niños vulnerables de Burkina Faso, hasta los US\$636 del programa Oportunidades de México.

En tercer lugar, cuanto mayor es frecuencia de los pagos más rápidamente se amplía la escala para

el proveedor. Algunos programas de pagos de los gobiernos a particulares efectúan pagos con poca frecuencia. Por ejemplo, el Programa de Asignación Familiar de Honduras entrega las donaciones sólo dos veces al año. Las series de pagos regulares generan ingresos seguros por concepto de comisiones para las instituciones financieras. La confianza de obtener pagos repetidamente también alienta a los receptores a aprender a utilizar su cuenta.

Formular productos dirigidos a usuarios de bajos ingresos

La experiencia reciente demuestra que cambios relativamente sencillos en las políticas, el diseño y la comercialización de las cuentas pueden hacer que los productos bancarios sean más atractivos para las personas pobres. La cuenta Mzansi de Sudáfrica es una cuenta inicial diseñada especialmente con funciones de ahorro y transacciones. Se han abierto más de 6 millones de cuentas cuyos titulares son principalmente clientes del segmento de población previsto: ciudadanos de bajos ingresos que anteriormente no utilizaban los servicios bancarios. Ha habido cierto nivel de inactividad en una tercera parte de las cuentas, pero en buena medida ha quedado demostrada la falta de fundamento de la preocupación original de los bancos en el sentido de que las cuentas Mzansi podrían desviar ingresos de otros productos para efectuar transacciones más lucrativas destinados a segmentos de la población con ingresos más elevados (Bankable Frontier Associates, 2009).

Tiene sentido centrarse en la capacidad de reunir ahorros ya que unos saldos más elevados hacen aumentar los ingresos de los bancos por concepto de intereses devengados entre el depósito y la retirada de los fondos y puede permitir que los usuarios efectúen más transacciones de pago desde sus cuentas. En general, las personas pobres que ahorran

²⁴ Los bancos pueden decidir participar de todos modos en los programas de poco volumen para mejorar su prestigio a ojos de los gobiernos y del público, o para experimentar con la prestación de servicios a clientes de menos recursos en una escala reducida fácil de gestionar.

asignan más importancia a la seguridad, la liquidez y la comodidad que al precio. Asimismo, también hay personas que ahorran que desean productos sin liquidez que les ayuden en materia de disciplina financiera.

En África Occidental, muchas personas de bajos ingresos emplean recaudadores itinerantes de depósitos (susu) que visitan a sus clientes diariamente para que les entreguen una cuantía fija y que a fin de mes entregan a sus clientes los fondos ahorrados menos la cuantía correspondiente a un día en concepto de comisión (Deshpande, 2006). El tipo de interés negativo que esto supone—más de un 30% anual—es una prueba convincente de que por lo menos entre algunas personas hay cierta medida de preferencia por la falta de liquidez. En Filipinas, se ofreció a los clientes de los bancos rurales un producto de compromiso de ahorro en el que los fondos de los clientes quedan inmovilizados hasta que el saldo llega a una cuantía preestablecida (por ejemplo, el dinero suficiente para construir un tejado nuevo) o hasta una fecha que hayan determinado los clientes (por ejemplo, para cuando hay que pagar los derechos de matrícula escolar). Entre las personas que eligieron este producto (aproximadamente una de cada cuatro) el saldo de ahorro anual se incrementó en un 337% (Ashraf, Karlan y Yin, 2006).

Cuantificar las posibilidades de realizar ventas cruzadas de otros productos y servicios financieros también consolidaría la viabilidad comercial para las instituciones financieras. A este respecto las pruebas de que se dispone no son completas ni mucho menos, pero los ejemplos indican que habría un potencial positivo. En Sudáfrica, los bancos han logrado vender por lo menos un producto adicional al 11% de los clientes que tienen cuentas Mzansi, muchos de los cuales también son receptores de pagos del gobierno a particulares (Bankable Frontier Associates, 2009). Otra indicación en ese sentido

procede del Ministerio de Desarrollo Social del Brasil, que afirma que la demanda de microcréditos entre los 12,4 millones de hogares que participan en Bolsa Familia es de 1 millón al año²⁵. El Banco do Brasil, que es un banco de propiedad estatal, también está muy interesado en aprovechar esta oportunidad. En Sudáfrica, Net1 se ha unido a proveedores de créditos personales para ofrecer préstamos a los receptores de las donaciones de la SASSA²⁶.

Organización de un proceso de licitación satisfactorio

Cuando la inclusión financiera se ha convertido en un objetivo político de los programas de pagos de los gobiernos a particulares generalmente se ha debido a la influencia de una entidad con suficiente prestigio para conseguir que se prestara atención a esta cuestión. El Ministerio de Desarrollo Social del Brasil ha desempeñado una función crucial para impulsar el paso de tarjetas electrónicas de prestaciones limitadas a cuentas reales para 2 millones de receptores. En Kenya, la organización no gubernamental del Financial Sector Deepening Trust (FSD Kenya) ha desempeñado una función similar en la decisión del DFID y del Gobierno de requerir que los licitantes en la concesión del servicio ofrecieran cuentas de ahorro a los receptores de las donaciones de la red de protección contra el hambre (HSN). Esta es una función que los donantes internacionales podrían desempeñar (véase el Recuadro 2).

Incluso si los responsables de la formulación de políticas y los encargados de la gestión de los programas sociales estuvieran convencidos del valor de ofrecer servicios financieros a los receptores de pagos de los gobiernos a particulares, seguiría habiendo problemas por lo que se refiere a la financiación de los gastos y la formulación del proceso de licitación más adecuado para el gobierno.

²⁵ Entrevista realizada por el CGAP en el Ministerio de Desarrollo Social (Brasil).

²⁶ Los elevados tipos de interés de esos préstamos han sido cuestionados e indican que las autoridades podrían desempeñar una función en cuanto a asegurar que los receptores de pagos de los gobiernos a particulares estén adecuadamente protegidos como consumidores.

Recuadro 2: Función de los donantes internacionales

La presencia de los donantes en calidad de asesores y cofinanciadores ha ido aumentando cuando se trata de formular nuevos programas de pagos de los gobiernos a particulares. Las instituciones financieras multilaterales, los organismos bilaterales de ayuda y las fundaciones privadas han ido adquiriendo cada vez más conocimientos especializados y perspectivas multinacionales. Los donantes también están aumentando sus compromisos financieros con nuevos programas de pagos de los gobiernos a particulares o ayudando a ampliar los existentes.

Los donantes pueden prestar apoyo a gobiernos nacionales que estén estudiando opciones bancarias de inclusión financiera para los receptores de sus pagos a particulares. Un manual que se publicará próximamente (DFID, 2009) contribuirá a estructurar este proceso. Los donantes pueden ayudar a sus homólogos gubernamentales a evaluar ventajas e inconvenientes dándoles a conocer las experiencias de otros países. Los donantes también podrían apoyar la utilización de fondos de incentivos para alentar

la adopción de soluciones más innovadoras que las se habrían aplicado en caso contrario. Asimismo, los donantes podrían participar en el diseño de campañas eficaces de educación financiera básica para los receptores de pagos de los gobiernos a particulares, muchos de los cuales entran por primera vez en el sistema financiero formal.

Se necesitan mecanismos rigurosos de evaluación para mejorar la base de conocimientos bien probados sobre esta cuestión. Se requieren más actividades de investigación para hacer el seguimiento de las formas en que los receptores de pagos de los gobiernos a particulares utilizan los servicios financieros cuando se les ofrecen y documentar el valor de la inclusión financiera en términos de protección social. Deben conocerse mejor las oportunidades de negocio para los bancos, de modo que los responsables de la formulación de políticas puedan estructurar los incentivos de manera que se obtengan soluciones sostenibles.

En particular, el ejemplo de Kenya ilustra el valor de suministrar los fondos de los donantes con arreglo condiciones que supongan un incentivo para que el receptor, en un margen de tiempo razonable, empiece a llevar a cabo sus actividades de prestación de servicios con arreglo a criterios de sostenibilidad. Hay un intenso debate sobre la utilización de subsidios de este tipo en el sector agrícola, concretamente sobre cómo estructurar el apoyo a los precios de los fertilizantes, las semillas y otros insumos de forma que aumente la disponibilidad de alimentos a corto plazo, sin entorpecer el desarrollo de mercados que funcionen mejor capaces de estimular el desarrollo rural a largo plazo²⁷. Los subsidios de este tipo también han pasado a ser cada vez más populares en el sector del microfinanciamiento como alternativa a las donaciones de largo plazo sin limitaciones que entregan los donantes.

La creación de infraestructura para prestar servicios bancarios básicos a los receptores de pagos de los gobiernos a particulares es una operación pertinente para recibir este tipo de subsidios. La justificación es

fácil de entender. En la mayor parte de países la distribución de la infraestructura bancaria no es lo bastante amplia para permitir que los receptores pobres de pagos de los gobiernos puedan acceder a los servicios bancarios de forma económica y cómoda. Esto requeriría una promoción en gran escala de puntos de servicio. En la mayoría de casos el sector privado por sí sólo no ha producido una solución de escala suficientemente amplia. Incluso con la oportunidad de recuperar el costo de la promoción de puntos de servicio en el transcurso de varios años, es posible que las instituciones financieras sigan considerando que invertir un volumen importante de fondos propios en una operación de este tipo supone un riesgo excesivo o que sencillamente es menos atractivo que otras formas de utilizar sus fondos con perfiles de la relación riesgo-rentabilidad más favorables, como invertir en servicios nuevos o mejorados para los clientes que ya tienen.

Un enfoque adecuado para las subvenciones a la infraestructura sería dividir los costos de los servicios

²⁷ Véase, por ejemplo, Dorward, et al. (2008).

bancarios básicos para los receptores de pagos de los gobiernos a particulares en los dos componentes siguientes:

- El costo inicial de establecer la infraestructura inicial en las zonas donde viven los receptores, que variará según cuál sea la situación de las demás infraestructuras básicas (es decir, de cuestiones como la disponibilidad y fiabilidad de las redes eléctricas y de comunicaciones de datos o los problemas de seguridad en materia de transporte de efectivo).
- El costo regular de mantener una cuenta para un número fijo de transacciones básicas al mes por receptor.

FSD Kenya adoptó este enfoque en el concurso para la concesión de las operaciones de pago del programa de la red de protección contra el hambre (HSN) que se puso en marcha en enero de 2009. Puesto que se desconocía el número de receptores que habría en cada lugar, se invitó a los proveedores de los servicios de pago a hacer una propuesta del precio de establecer la infraestructura de pago necesaria independiente de la cuantía de las comisiones que cobrarían regularmente por suministrar una cuenta a cada receptor. El precio propuesto podría variar según el estado de la infraestructura en las distintas zonas. La alternativa era invitar a la presentación de ofertas con un único componente de gastos de modo que los proveedores tendrían que asumir la incertidumbre relativa a la cantidad de infraestructura nueva que se necesitaría en cada zona. Si se hubiera procedido de este modo probablemente las estimaciones de las ofertas de componente único habrían sido considerablemente superiores. Con arreglo al criterio expuesto, el banco minorista más importante de Kenya en cuanto al número de clientes—Equity Bank—consideró atractivo licitar para obtener el contrato de suministro de donaciones a algunos de los ciudadanos más pobres del país que viven en una de las zonas más remotas—la zona árida septentrional. Se trata de una región cuya superficie

equivale a la del Reino Unido, que está gravemente afectada por el bandidaje y que sólo tiene siete sucursales bancarias y una pequeña fracción de la población del país. El ensayo piloto—dirigido a 60 000 receptores—estará en marcha durante tres años. Si da resultados satisfactorios, la escala de la operación se ampliará hasta hacerla llegar a más de 1 millón de familias afectadas por la inseguridad alimentaria.

En algunos países se considera que el banco minorista de propiedad estatal más importante o la red de oficinas de correos son las únicas opciones fiables para la entrega generalizada de transferencias de efectivo. Aunque hasta ahora los proveedores de servicios financieros del sector privado parecen haber estado menos interesados en esta cuestión que los del sector público, esta situación está cambiando cada vez más, como ya ha ocurrido en los casos del Equity Bank de Kenya y Absa de Sudáfrica. Algunos proveedores privados—como Net1 de Sudáfrica y FINO de la India, que ya entregan pagos regularmente a millones de receptores—están especializados en transferencias gubernamentales. Incluso en países que tienen instituciones financieras detallistas importantes de propiedad estatal, como Colombia, Sudáfrica y Kenya, el organismo encargado de las transferencias sociales ha decidido frecuentemente convocar una licitación pública para asegurarse de que obtiene las mejores condiciones.

Si bien introducir criterios de competencia en los pagos de transferencias sociales suele ser positivo, el establecimiento y la gestión del proceso de licitación deben ser muy cuidadosos para garantizar la entrega eficiente de las transferencias sociales y la ampliación de la inclusión financiera. La gestión del proceso de licitación no es siempre fácil o rápida, especialmente si a los procesos de adquisiciones de las administraciones locales se superpone la complicación adicional que suponen las normas en materia de adquisiciones de los donantes externos.

Entre las cuestiones que se plantean en el diseño de los procesos de licitación figuran las siguientes:

- *¿Cuál es el alcance de los servicios que se solicitan?* La respuesta a esta cuestión tendrá efectos en cuanto a las instituciones que podrán licitar. Por ejemplo, en el programa de la red de protección contra el hambre (HSN) de Kenya se requería explícitamente que los licitantes fueran capaces de ofrecer un sistema electrónico de reserva de valor que permitiera a los receptores retirar sus fondos cuando los necesitaran. No obstante, los diseñadores del proceso no especificaron que el sistema de reserva de valor tuviera que ser una cuenta bancaria, de modo que los operadores de redes de telefonía móvil que ofrecían servicios financieros basados en los teléfonos móviles también podían presentarse a la licitación. Varios lo hicieron, tanto de ámbito nacional como internacional. Los requisitos de orden geográfico también son consideraciones importantes. En Colombia, en el proceso de licitación de 2008 para hacerse cargo de los pagos de Familias en Acción se requería que todos los licitantes prestaran servicios en las zonas urbanas y en las rurales a un mismo precio por pago. Los bancos privados consideraron que no podían atender esa demanda y no se presentaron a la licitación, de modo que el banco de propiedad estatal fue el único que respondió inicialmente.
- *¿Quién puede responder y es capaz de hacerlo?* Establecer requisitos demasiado fáciles o demasiado difíciles puede alterar considerablemente el nivel de respuesta a un proceso de licitación. Por ejemplo, en el proceso de licitación de la SASSA para la concesión de los servicios de pago se requería que los licitantes tuvieran capacidad para financiar los pagos por anticipado y reclamar luego el reembolso de esos pagos. Si bien este enfoque de los reembolsos redujo para el gobierno el riesgo de que se efectuaran pagos incorrectos, este requisito solo

permitió que licitaran unos pocos proveedores lo bastante importantes para poder prefinanciar las importantes cuantías de los pagos. En el caso del programa de la red de protección contra el hambre (HSN) de Kenya, FSD Kenya hizo una publicidad intensa del proceso de licitación. En cuanto se temió que sólo se propondrían soluciones convencionales, FSD Kenya y el CGAP diseñaron un fondo de incentivos para apoyar la experimentación y la formulación de prototipos de soluciones que pudieran ser más innovadoras.

- *¿Es el volumen de fondos suficientemente importante para atraer un buen nivel de atención?* En el caso del programa de la red de protección contra el hambre (HSN) de Kenya, el tamaño relativamente reducido del ensayo piloto (60 000 personas) llamó la atención de algunos operadores importantes, pero no consiguió mantener el interés de otros, como el de la operadora de una de las redes de telefonía móvil más importantes del país. Los pagos de los gobiernos a particulares pueden parecer más atractivos a las entidades no bancarias de tamaño reducido que a las grandes instituciones. FINO calcula que podría obtener la considerable suma de US\$125 millones en ingresos si obtuviera la concesión de todos los pagos de la NREGA de la India (Johnson, 2008). No obstante, el banco asociado de FINO, el State Bank of India, puede considerar que esta cuantía es una miseria: US\$125 millones equivalen al 1% de los ingresos brutos del banco en 2007-2008 (State Bank of India, 2008). Es muy poco probable que un gran banco formule una solución propia para obtener un rendimiento de este nivel, pero este rendimiento es más que suficiente para atraer la atención de empresas menos importantes.

Conclusión

Puede que no siempre sea adecuado vincular servicios bancarios básicos a los pagos de los gobiernos a

particulares—en este documento se ha argumentado que algunos programas de pagos de los gobiernos a particulares no son adecuados para ello. No obstante, en el presente Enfoque también se argumenta que hay muchas ocasiones en que puede ser adecuado vincular servicios bancarios básicos a los pagos de los gobiernos a particulares. Por lo menos 170 millones de personas pobres de todo el mundo reciben pagos regulares de su gobierno, y se podrían suministrar servicios financieros a muchas de ellas. Es el momento oportuno para seguir estudiando esta posibilidad.

La utilización bien diseñada de los pagos de los gobiernos a particulares con el fin de mejorar el nivel de inclusión financiera debería reducir los costos para el gobierno, incluidos los debidos a las “fugas” de fondos e incrementar el impacto social de esos pagos. No obstante, muchos programas de pagos de los gobiernos a particulares en marcha actualmente se diseñaron para resolver un problema muy específico: la transferencia de los pagos de un programa gubernamental concreto a los receptores. En muchas ocasiones las decisiones vienen dictadas por la urgencia de encontrar la forma más rápida de entregar la primera serie de pagos (particularmente cuando los programas se anuncian con mucha publicidad). Los encargados de la gestión de los programas suelen preferir disposiciones fáciles de administrar. Reducir tanto como sea posible los costos iniciales disminuye la necesidad de hacer peticiones engorrosas (que además podrían fracasar) a quienes controlan los fondos públicos. La elección de la entidad que se encargará de la gestión de estos pagos y de la forma

en que se entregarán depende con frecuencia de estos objetivos, que son legítimos pero de corto plazo. No obstante, es posible que transcurrido algún tiempo los responsables de la formulación de políticas y de la gestión de los programas sociales se encuentren obligados a cumplir disposiciones que pueden acabar resultando más costosas de lo previsto, siendo poco prácticas para los receptores o incapaces de ofrecer mucho más que el pago del gobierno.

Se pueden obtener beneficios de más largo plazo—es decir, un mayor nivel de impacto social y de reducción de costos y “fugas” de fondos—ideando nuevas disposiciones de pago que utilicen canales de banca sin sucursales para ofrecer cuentas de inclusión financiera a los receptores. Los gobiernos deberían prestar una atención especial a formular sus programas de pagos a particulares de forma sean atractivos para los proveedores de servicios financieros. Los programas deberían tener un número suficiente de receptores y los pagos ser de un volumen lo bastante importante para atraer interés y permitir la eficiencia. Los requisitos y condiciones que se impongan a proveedores de servicios financieros deberían ser razonables. Para ayudar con los costos iniciales y alentar la innovación, podría ser adecuado ofrecer subvenciones iniciales basadas en los resultados. Los proveedores de servicios financieros deberían buscar formas de aprovechar los canales de la banca sin sucursales, ampliar la escala con rapidez y formular productos que se ajusten a las necesidades de los receptores de pagos de los gobiernos a particulares.

ANEXO 1: RESUMEN DE LOS PLANES DE TRANSFERENCIAS SOCIALES

Cuadro A-1. 48 Planes de transferencias sociales de 34 países

País	Programa	Receptores	Prestación mínima anual (en US\$)	Condicionalidad
Argentina	Programa Familias	504 784	495	S
Argentina	Jefes y Jefas de Hogar	1 500 000	576	N
Bangladesh	Programa de 100 días de empleo	2 000 000	15	N
Bangladesh	Llegar a los niños que no asisten a la escuela	500 000	17	S
Bangladesh	Programa de estipendios para la enseñanza primaria	5 300 000	17	S
Bangladesh	Programa de asistencia para alumnas de escuela secundaria	723 864	26	S
Bolivia	Juancito Pinto	1 200 000	28	S
Burkina Faso	Huérfanos y niños vulnerables	3 250	9	S
Brasil	Bolsa Familia	12 400 000	468	S
Camboya	Proyecto de apoyo al sector de la educación de Camboya	3 850	60	S
Camboya	Becas para las estudiantes del fondo del Japón para la reducción de la pobreza	4 185	45	S
Chile	Chile Solidario	268 000	162	S
Chile	Subsidio Unitario Familiar	1 200 000	122	S
China	Plan de garantía de un nivel mínimo de medios de subsistencia	22 000 000	68	N
Colombia	Familias en Acción	1 500 000	88	S
Colombia	Seguridad Social (Cajas de Compensación Familiar)	3 900 000	7	N
Colombia	Pensión de vejez (Prospera)	380 961	342	N
Colombia	Subsidio Condicionado a la Asistencia Escolar-Bogotá	10 000	360	S
República Democrática del Congo	Plan de desmovilización	100 000	410	S
República Dominicana	Solidaridad	461 446	283	S
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	1 060 416	318	S
El Salvador	Red Solidaria	100 000	90	S
Guatemala	Mi Familia Progresiva	250 000	480	S
Haití	Chemen Lavi Miyo	150	350	N
Honduras	Programa de Asignación Familiar	240 000	113	S
Indonesia	Keluarga Harapan	745 371	239	S
India	Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India	45 112 792	53	N

(El cuadro continúa en la página siguiente)

Inicio	Frecuencia de los pagos	Canal utilizado para efectuar los pagos
2002	Mensual	Depósito directo en una tarjeta electrónica de prestaciones que puede utilizarse en los cajeros automáticos del Banco de la Nación
2002	Mensual	Depósito directo en una tarjeta electrónica de prestaciones que puede utilizarse en los cajeros automáticos del Banco de la Nación
2009	Mensual	Entrega de dinero en efectivo en oficinas gubernamentales
2004	Semestral	Depósito directo en la cuenta bancaria del beneficiario
2002	Trimestral	Depósito directo en la cuenta bancaria del beneficiario
1994	Semestral	Depósito directo en la cuenta bancaria del beneficiario
2006	Anual	El ejército entrega dinero en efectivo en las escuelas
2008	Trimestral	Entrega de dinero en efectivo en los comités de lucha contra el VIH/SIDA de las aldeas
2003	Mensual	Depósito directo en una tarjeta electrónica de prestaciones que puede utilizarse en agentes o en los cajeros automáticos de Caixa Economica
2005	Cuatrimestral	Entrega de efectivo durante actos escolares
2002	Cuatrimestral	Entrega de efectivo durante actos escolares
2002	Mensual	Entrega de efectivo en puntos de pago o centros de servicio del Instituto Nacional de Previsión Social
1981	Mensual	Entrega de efectivo en puntos de pago o centros de servicio del Instituto Nacional de Previsión Social
1999	Mensual	Depósito directo en una cuenta bancaria, o entrega en los mostradores de un banco, cooperativas de crédito u oficinas de correos
2001	Bimestral	Efectivo en sucursales bancarias, sucursales móviles y depósito directo en tarjetas electrónicas de prestaciones emitidas por Ban Agrario
1949	Mensual	Depósito directo en tarjetas electrónicas de prestaciones y efectivo en sucursales bancarias
1949	Bimestral	Depósito directo en tarjetas electrónicas de prestaciones y efectivo en sucursales bancarias
2005	Bimestral	Depósito directo en una cuenta bancaria
2006	Mensual	Depósito directo en un monedero móvil que puede utilizarse en agentes y lugares de pago
2005	Bimestral	Depósito directo en tarjetas electrónicas de prestaciones aceptadas en algunos comercios para compras autorizadas
2003	Mensual	Efectivo en las sucursales de Banred o el Banco Agrícola del Ecuador
2005	Bimestral	Efectivo en lugares de pago gestionados por un banco comercial
2008	Bimestral	Efectivo en las sucursales de Banrural
2007	Pago único	Transferencia de activos
1998	Semestral	Cupones canjeados en las oficinas de las sucursales de BANHCAFE
2007	Trimestral	Efectivo en las oficinas de correos
2005	Mensual	Depósito directo en una cuenta a la que se tiene acceso mediante un agente o efectivo en oficinas de correos, bancos o administraciones locales

(El cuadro continúa en la página siguiente)

Cuadro A-1. 48 Planes de transferencias sociales de 34 países (continúa)

País	Programa	Receptores	Prestación mínima anual (en US\$)	Condicionalidad
Jamaica	Programa para el progreso a través de la salud y la educación	300 000	44	S
Kenya	Red de protección contra el hambre	60 000	162	N
Kenya	Transferencias de efectivo para huérfanos y niños vulnerables	12 500	78	S
Malawi	Transferencias de efectivo para la situación de emergencia en Dowa	10 161	60	N
México	Jóvenes con Oportunidades	330 000	57	S
México	Oportunidades	5 000 000	636	S
Nigeria	Atención a los pobres	36 000	121	S
Pakistán	Programa Benazir de apoyo a los ingresos	2 200 000	4	N
Pakistán	Programa de apoyo a la infancia	13 265	30	S
Pakistán	Programa de reforma del sector de la educación en Punjab /Programa de estipendios escolares para las alumnas de Punjab	455 259	30	S
Panamá	Red de Oportunidades	70 000	300	S
Paraguay	Tekopora/PROPAIS II	19 800	107	S
Perú	Juntos	453 823	401	S
Perú	PCA	48 000	147	S
Filipinas	Programa Pantawid Pamilyang Pilipino	700 000	202	S
Sudáfrica	Donación de apoyo a la infancia	8 893 999	364	N
Sudáfrica	Donación de apoyo a la vejez	2 309 679	128	N
Sudáfrica	Donación para discapacitados	1 377 466	128	N
Swazilandia	Programa de transferencias de emergencia de Save the Children	6 223	273	N
Turquía	Proyecto para mitigar los riesgos sociales	855 906	306	S
Yemen	Proyecto de desarrollo de la educación básica	10 000	35	S
Zambia	Plan de transferencias sociales de efectivo	8 200	114	S

Notas: Esta lista no es completa. No se dispone de información sobre todos los planes de transferencias sociales—los existentes se están ampliando y se están poniendo en marcha programas nuevos. Los datos se reunieron de diversas fuentes: i) Fiszbein y Schady (2009) (una de las principales fuentes de datos sobre muchos de los programas de transferencias condicionales de dinero en efectivo que figuran en la lista); ii) entrevistas realizadas por Beatriz Marulanda, consultora del CGAP, en bancos y ministerios gubernamentales de Colombia; iii) entrevistas realizadas por personal de CGAP en el Ministerio de Desarrollo Social (Argentina), el Ministerio de Desarrollo Social (Brasil), Concern International y OIBM (Malawi); iv) Bankable Frontier Associates (2008); v) Chen, Ravallion y Wang (2008); vi) Devereux y Jere (2008); vii) Langan, Mackay y Kilfoil (2008); viii) Ministerio de Desarrollo Rural (2009); ix) Pearson y Kilfoil (2007); x) SASSA (2008); xi) Trivelli (2008); y xii) Zimmerman y Moury (2009). La prestación anual mínima se calculó por un hijo por hogar receptor y, si era pertinente, con arreglo a otros criterios. Téngase presente que algunos de estos programas eran de corto plazo y ya han finalizado.

Inicio	Frecuencia de los pagos	Canal utilizado para efectuar los pagos
2001	Bimestral	Cheques que se entregan a través de las oficinas de correos; tarjetas electrónicas de débito
2009	Bimestral	Depósito directo en una cuenta de ahorro de Equity Bank a la que se puede acceder en cajeros automáticos y a través de agentes equipados con puntos de venta
2004	Bimestral	Efectivo en tesorerías de distrito u oficinas de correos
2006	Bimestral	Depósito directo en una cuenta de OIBM a la que se puede acceder en sucursales móviles
2003	Mensual	Depósito directo en una cuenta de ahorro de BANSEFI
1997	Bimestral	Efectivo en puntos de pago y depósito directo en una cuenta de ahorro del beneficiario en BANSEFI
2008	Mensual	Efectivo en instituciones de microfinanciamiento y bancos de las comunidades
2009	Mensual	A través de oficinas de correos; se están ensayando tarjetas inteligentes
2006	Trimestral	Efectivo en oficinas de correos
2004	Trimestral	Giros postales
2006	Bimestral	Efectivo en oficinas de correos y bancos comerciales
2006	Bimestral	Efectivo en un cajero móvil
2005	Mensual	Depósito directo en una cuenta del Banco de la Nación
2004	Mensual	Depósito directo en la cuenta del receptor en la caja rural
2008	Mensual	Efectivo en el Land Bank de Filipinas
1998	Mensual	Depósito directo en cuentas de Net1 o Absa, o en efectivo
1928	Mensual	Depósito directo en cuentas de Net1 o Absa, o en efectivo
1998	Mensual	Depósito directo en cuentas de Net1 o Absa, o en efectivo
2007	Mensual	Depósito directo en cuentas de Standard Bank a las que se puede acceder en puntos de venta de Swazi Post y en los cajeros automáticos de Standard Bank
2001	Bimestral	Efectivo en bancos y en oficinas postales en lugares donde no hay sucursales bancarias
2007	Trimestral	Efectivo en las reuniones de padres de las escuelas
2003	Mensual	Efectivo en puntos de pago

ANEXO 2: Nivel de ahorro que obtendrían los gobiernos si utilizaran nuevas disposiciones de pago

El Cuadro A-2 muestra como se construyó la hipótesis de un gobierno que pasa de efectuar sus pagos de donaciones a particulares mediante la entrega de efectivo en los mostradores de sucursales bancarias a depositar los pagos en una cuenta de inclusión financiera a la que se puede acceder en agentes equipados con puntos de venta de un sistema de banca sin sucursales. En esta hipótesis, el volumen total de fondos ahorrados es de US\$12,6 millones durante cinco años, es decir, utilizar las nuevas disposiciones es un 10,5% más barato.

Cuadro A-2. Cálculo del volumen de ahorro para el gobierno

Línea	Partida	Valor	Notas
1	Receptores	1 000 000	
2	Pagos al año	12	
3	Costo por receptor al mes de la disposición tradicional (US\$)	2,00	El costo más bajo de los programas estudiados
4	Costo por receptor al mes de la entrega electrónica	1,59	Valor medio de seis programas de transferencias sociales de la Argentina, el Brasil, Colombia, la India, México y Sudáfrica
5 a)	Clientes por terminal de punto de venta al mes	100	Cifra elegida para ilustrar de forma prudente una red de agentes para todo el país que llega hasta zonas rurales apartadas y que al principio sólo atiende a receptores de pagos de los gobiernos a particulares
5 b)	Costo por terminal de punto de venta (US\$)	400	Se ha supuesto un precio preferencial que se obtendría efectuando un pedido de volumen importante a un solo fabricante
5 c)	Costo total de los terminales de punto de venta (US\$)	4 000 000	Línea 1 dividida por línea 5 a) y multiplicada por línea 5 b)
5 d)	Costo por tarjeta de débito (US\$)	2,00	Precio más común en diversos países
5 e)	Costo de la sustitución de las tarjetas de los receptores una vez cada cinco años (US\$)	2,00	Precio más común en diversos países
5 f)	Costo total de las tarjetas (US\$)	4 000 000	Línea 5 d) más línea 5 e) y multiplicada por línea 1
5 g)	Costo de encontrar cada agente, impartirle capacitación y establecerlo (US\$)	400	Media del costo para los asociados en programas de tecnología del CGAP de los que se dispone de datos
5 h)	Número de agentes	10 000	Línea 1 dividida por línea 5 a) (hipótesis para una cobertura de alcance nacional)
5 i)	Costo total de crear una red de agentes (US\$)	4 000 000	Línea 5 g) multiplicada por línea 5 h)
5 k)	Inversión inicial total (US\$)	12 000 000	Línea 5 c) más línea 5 f) más línea 5 i)
5 l)	Costo por receptor al mes del establecimiento de la infraestructura de banca sin sucursales (US\$)	1,00	Línea 5 k) dividida por línea 1 y por línea 2. Se amortizan los costos de los terminales de punto de venta, las tarjetas y los agentes en los primeros 12 meses
6 a)	Costo mensual de la entrega mediante las disposiciones tradicionales (US\$)	2 000 000	Línea 1 multiplicada por línea 3
6 b)	Costo total de la entrega mediante disposiciones tradicionales durante cinco años (US\$)	120 000 000	Línea 6 a) multiplicada por los 60 meses de un programa quinquenal

(El cuadro continúa en la página siguiente)

Cuadro A-2. Cálculo del volumen de ahorro para el gobierno (continúa)

Línea	Partida	Valor	Notas
7 a)	Costo inicial de la infraestructura (US\$)	12 000 000	Línea 1 multiplicada por línea 5 l) y por 12 meses
7 b)	Costo por receptor de la entrega de donaciones a través de la banca sin sucursales durante cinco años	95 400 000	Línea 1 multiplicada por línea 2, por 5 años y por línea 4
7 c)	Costo total de la entrega mediante las nuevas disposiciones durante cinco años (US\$)	107 400 000	Línea 7 a) más línea 7 b)
8	VALOR TOTAL DE COSTOS AHORRADOS (US\$)	12 600 000	Línea 6 b) menos línea 7 c)
9	VALOR TOTAL DE COSTOS AHORRADOS (%)	10,5	Línea 8 dividida por 6 b). La cifra indica la medida en que resulta menos costoso utilizar las nuevas disposiciones de pago en lugar de las tradicionales

Bibliografía

Ashraf, N., Dean Karlan y W. Yin. 2006. "Tying Odysseus to the Mast: Evidence from a Commitment Savings Product in the Philippines." *Quarterly Journal of Economics* 121(2): 673-97.

Banerjee, Abhijit V. y Esther Duflo. 2006. "The Economic Lives of the Poor." Washington, D.C.: Banco Mundial.

Bankable Frontier Associates. 2009. "The Mzansi Bank Account Initiative in South Africa." Johannesburg: FinMark Trust.

———. 2008. "Promoting Financial Inclusion Through Social Transfer Schemes." Londres: DFID. Puede consultarse en <http://www.bankablefrontier.com>.

———. 2006. "Scoping report on the payment of social transfers through the financial system." Londres: DFID. Puede consultarse en <http://www.bankablefrontier.com/assets/report-V4.0.pdf/>

Barclays. 2009. "Developing new products." Consultado el 22 de octubre en <http://group.barclays.com/Sustainability/Reporting/Sustainability-Report-2008/Our-sustainability-themes/Inclusive-banking/Developing-new-products>

Barrientos, Armando. 2008. "Social Transfers and Growth: A Review." Manchester: University of Manchester, junio.

Chen, Shaohua, Martin Ravallion y Youjuan Wang. 2008. "Does the Di Bao Program Guarantee a Minimum Income in China's Cities?" En *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, Lou, Jiwei y Shuilin Wang, editores. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Chen, Martha y Donald Snodgrass. 2001. "Managing Resources, Activities, and Risk in Urban India: The Impact of SEWA Bank." Washington, D.C.: USAID.

CGAP. 2009. *Financial Access 2009: Measuring Financial Inclusion around the World*. Washington, D.C.: CGAP.

Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford y Orlanda Ruthven. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. New Jersey: Princeton University Press.

del Ninno, Carlo, Kalanidhi Subbarao y Annamaria Milazzo. 2009. "How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences." SP Discussion Paper No. 0905. Washington, D.C.: Banco Mundial, mayo.

Devereux, Stephen y Paul Jere. 2008. "Choice, Dignity and Empowerment: Cash and Food Transfers in Swaziland." Washington, D.C.: Save the Children, junio.

Deshpande, Rani. 2006. "Seguro y accesible: integración de los ahorristas pobres en el sistema financiero formal." *Enfoques* 37. Washington, D.C.: CGAP, septiembre.

DFID. 2009. "Designing and Implementing Financially Inclusive Payment Arrangements for Social Transfer Programmes." Londres: DFID.

Dorward, Andrew, et al. 2008. "Towards smart subsidies in agriculture? Lessons from recent experience in Malawi." *Natural Resource Perspectives*, No. 116, septiembre.

Dupas, Pascaline y Jonathan Robinson. 2008. "Savings Constraints and Microenterprise Development: Evidence from a Field Experiment in Kenya." *Journal of Economic Literature*, diciembre.

Duryea, Suzanne y Ernesto Schargrodsky. 2007. "Financial Services for the Poor: Welfare, Savings and Consumption." Washington, D.C.: BID.

Feltrim, Luiz Edson. 2006. "Correspondentes Bancarios." Presentación en el Banco Central do Brasil.

- FSD Kenya. 2009. "The state of financial service delivery in Kenya today." Presentación en "The Future of Financial Service Delivery in Kenya" 22 de mayo, bajo el patrocinio del Banco Central de Kenya y FSD Kenya.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gertler, Paul, Sebastián Martínez y Marta Rubio-Codina. 2006. "Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards," Policy Research Working Paper 3994. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gonzalez, Adrian. 2008. "How many borrowers and MFIs Exist?" Washington, D.C.: MIX, 31 de diciembre.
- Johnson, Doug. 2008. "The use of smartcards to disburse government benefits in Andhra Pradesh, India." Presentación en el seminario DFID-CGAP G2P and Financial Inclusion, Sudáfrica, 3 y 4 de noviembre.
- Langhan, Sarah, Gordan Mackay y Craig Kilfoil. 2008. "Distribution Mechanism Scoping Study." Quindiem Consulting.
- Lindert, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs y Benedicte de la Briere. 2007. "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context." Social Protection Discussion Paper 0709. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Marulanda, Beatriz. 2008. "Social Protection Payments: A Case Study of Familias en Acción in Colombia." Presentación en el seminario DFID-CGAP G2P and Financial Inclusion, Sudáfrica, 3 y 4 de noviembre.
- Mas, Ignacio y Gautam Ivatury. 2008. "Las primeras experiencias con la banca sin sucursales." Enfoques 46. Washington, D.C.: CGAP.
- Ministry of Finance, DFID y FinMark Trust. 2009. "Finscope Malawi Launch." Presentación del 19 de marzo, Lilongwe.
- Ministry of Rural Development. 2009. "NREGA Outcomes for the financial year 2008-2009." Consultado el 7 de octubre en http://nrega.nic.in/writereaddata/mpr_out/nregampr_dmu_99_0809.html
- Morawczynski, Olga y Mark Pickens. 2009. "Poor People Using Mobile Financial Services: Observations on Usage and Impact from M-PESA." Brief. Washington, D.C.: CGAP.
- Net1 SEC Filings. Marzo de 2009 (trimestral) y septiembre de 2005 (anual).
- Pearson, Roland y Craig Kilfoil. 2007. "Dowa Emergency Cash Transfer (DECT) Wider Opportunities: Evaluation and Recommendations." London: DFID and Concern.
- Planning Commission. 2008. "Public Distribution System and Food Security." Gobierno de la India.
- Polis Institute. 2007. En Vaitsman and Paes-Sousa, "Evaluation of MDS Policies and Programs." Ministerio de Desarrollo Social del Brasil.
- Ramji, Minakshi. 2009. "Financial Inclusion in Gulbarga: Finding Usage in Access." Working Paper Series No. 26. Chennai: IFMR Centre for Microfinance.
- Reuters. 2008. "Bangladesh launches 100-day job scheme for poor." 15 de septiembre. Consultado el 20 de junio 2009 en <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/VDUX-7JHN9L?OpenDocument>.
- Sherraden, M. 1991. *Assets and the poor: A new American welfare policy*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- South African Social Security Administration. 2008. "Statistical Report on Social Grants, Aug. 2008." Pretoria: SASSA.

Ssewamala, Fred M., Stacey Alicea, William M. Bannon, Jr. y Leyla Ismayilova. 2008. "A Novel Economic Intervention to Reduce HIV Risks Among School-Going AIDS Orphans in Rural Uganda." *Journal of Adolescent Health* 42:102-104.

Trivelli, Carolina. 2007. "Improving Women's Access to Financial Services Through Subsidized Savings Accounts." Instituto de Estudios Peruanos, agosto.

World Bank. 2009a. "Safety nets and the current economic crisis." Presentación a la Junta de Directores del Banco Mundial. Washington, D.C., 29 de abril.

———. 2009b. "Informe sobre el desarrollo mundial 2009." Washington, D.C.: Banco Mundial.

———. 2007. *Control and Accountability Mechanisms in Conditional Cash Transfer Programs*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Zimmerman, Jamie M. y Yves Moury. 2009. "Savings-Linked Conditional Cash Transfers: A New Policy Approach to Global Poverty Reduction." Washington, D.C.: New America Foundation.

Comparta este número de *Enfoques* con sus colegas o solicite ejemplares adicionales de éste u otros artículos de la serie.

CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

Todas las publicaciones del CGAP están disponibles en su sitio web: www.cgap.org.

CGAP
 1818 H Street, NW
 MSN P3-300
 Washington, DC
 20433 EE. UU.

Teléfono:
 202-473-9594
 Fax: 202-522-3744

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org
 © CGAP, 2008

Los autores de este número de la serie *Enfoques* son Mark Pickens (CGAP), David Porteous (Bankable Frontier Associates) y Sarah Rotman (CGAP). Los autores desean expresar su reconocimiento al gran número de personas que participaron en las entrevistas y talleres que se llevaron a cabo en diversos países y agradecer el

asesoramiento y las aportaciones en cuestiones de investigación de Denise Dias (CGAP) y Beatriz Marulanda (Marulanda Consultores). El Programa de Tecnología del CGAP está cofinanciado por la Fundación Bill y Melinda Gates.

Para citar esta nota de *Enfoques* se sugiere la siguiente fórmula:
 Pickens, Mark, David Porteous y Sarah Rotman. 2009. "Servicios bancarios para los pobres mediante los pagos de los gobiernos a particulares." *Enfoques* 58. Washington, D.C.: CGAP.

