

# Transferencias de efectivo con fines sociales e inclusión financiera: Experiencias en cuatro países

En los últimos cinco años han surgido en varios países dos tendencias de orden político distintas pero potencialmente complementarias: los Gobiernos han acometido el incremento del uso de medios electrónicos en los pagos del Estado y han promovido una mayor inclusión financiera. Aunque estas tendencias aún no han convergido en modo alguno, en la práctica con frecuencia se han traducido en un único objetivo principal: aumentar la proporción de beneficiarios de transferencias de efectivo estatal con fines sociales que reciben el pago directamente en una cuenta bancaria.

Esta convergencia tiene un gran potencial para el logro de varios beneficios, según se afirma en el informe “Servicios bancarios para los pobres mediante los pagos de los gobiernos a particulares” (Pickens, Mark, David Porteous y Sarah Rotman, 2009, Enfoques n.º 58), elaborado por el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). Por un lado, se considera que el pago electrónico puede aliviar a los Gobiernos el costo de los desembolsos y hacerlos más cómodos para los beneficiarios, en comparación con los sistemas predominantes basados en el pago en metálico, que exigen la presencia de los receptores en un lugar y momento determinados para recibirlo. Por otro, se estima que una cuenta bancaria es el portal de entrada al mundo más amplio de los servicios financieros formales, tales como el ahorro, los seguros y el crédito. El uso adecuado de estos servicios mejoraría los beneficios, en términos de desarrollo, de los sistemas de transferencias de efectivo con fines sociales. El informe constata pruebas claras de que los beneficiarios de ayudas sociales llegaban a ahorrar parte de ellas, a menudo utilizando medios informales, si bien los motivos para ello no se han comprendido del todo<sup>1</sup>. Datos previos indican incluso que, en cuanto los beneficiarios disponen de una cuenta bancaria formal, la usan como vehículo para el ahorro<sup>2</sup>. Cabe esperar, según el informe, que a los bancos les resulte más fácil realizar ventas cruzadas de otros tipos de servicios financieros de utilidad, a partir del momento en que los beneficiarios dispongan de una cuenta bancaria de la que puedan deducirse pagos electrónicos y en la que puedan registrarse y analizarse pautas de flujo de efectivo.

Eso es, al menos, lo que se afirma. En cualquier caso, al analizar experiencias previas de sistemas de pago de los Gobiernos a particulares, Pickens, Porteous y Rotman plantean varias preguntas clave:

- a los Gobiernos: *¿Pueden permitirse los programas sociales la incorporación de servicios financieros incluyentes en los planes de transferencias de efectivo con fines sociales?* Basándose en la metodología de modelos hipotéticos, la propuesta de los autores era que, con el tiempo, tendría que ser más económico una vez establecida la infraestructura.
- a los beneficiarios: *¿Utilizarán las personas pobres receptoras de pagos de los Gobiernos a particulares los servicios financieros si se les ofrecen esos servicios?* Los autores, basándose en pautas generales de uso en hogares de ingreso bajo, sugieren que sí, en principio, siempre que los servicios satisfagan las necesidades y preferencias de los beneficiarios.
- a los proveedores: *¿Pueden las instituciones financieras ofrecer a los receptores de pagos de los Gobiernos servicios financieramente incluyentes con arreglo a criterios de rentabilidad?* Los autores no disponían de pruebas concluyentes, pero sugerían que era probable que la banca sin sucursales<sup>3</sup> fuera una parte importante de la solución, al reducir costos de transacción.

Transcurridos más de dos años desde la publicación de “Servicios bancarios para los pobres mediante los pagos de los gobiernos a particulares”, volvemos a analizar estas cuestiones desde la perspectiva de la experiencia adquirida en ese tiempo. Con el fin de elaborar un fundamento basado en pruebas para nuestra nueva evaluación de estas preguntas, hemos seleccionado cuatro países en los que se han perseguido en gran escala esos objetivos paralelos —pagos electrónicos del Estado e inclusión financiera—, aunque de distinto modo y en diversa medida. Esos países —Brasil, Colombia, México y Sudáfrica— son todos de gran tamaño y de ingreso mediano, con una infraestructura financiera relativamente bien desarrollada en áreas urbanas (el cuadro 1 proporciona información específica sobre ellos). Sus reguladores también han adoptado medidas que permiten la actividad de la banca sin sucursales a través de agentes no bancarios<sup>4</sup> y que además facilitan

1 “En toda una serie de programas de transferencias en países de ingreso bajo y mediano, los estudios indican que un importante porcentaje de los hogares beneficiarios ahorran una pequeña fracción de la transferencia [...]. Existen importantes lagunas sobre la motivación para este ahorro”. Barrientos (2008:30).

2 Estudios previos indican que, en los casos en que se ofrecía una cuenta bancaria, en ella se retenía hasta el 12% de los fondos de las subvenciones de Oportunidades, el programa de transferencias monetarias condicionadas del Gobierno mexicano (Bankable Frontier Associates, 2008).

3 La banca sin sucursales consiste en la prestación de servicios financieros al margen de las tradicionales oficinas bancarias mediante agentes u otros intermediarios de terceros como principal interfaz con los clientes, y se basa en medios tecnológicos, tales como terminales lectoras de tarjetas en puntos de venta y teléfonos móviles para la transmisión de los datos de las transacciones.

4 Los agentes son las entidades de terceros, con frecuencia comerciantes o pequeños almacenes, que actúan en nombre de un banco u otro proveedor de servicios financieros en su actividad con los clientes, especialmente para la retirada o el depósito de efectivo. Los análisis del CGAP, basados en datos de cuatro bancos mexicanos y colombianos, muestran que la canalización de la actividad a través de agentes puede reducir el costo de la prestación de servicios a los clientes en, por ejemplo, un 51% para las transacciones de retirada de efectivo realizadas mediante un agente en comparación con las realizadas en la ventanilla de una sucursal bancaria. En la actualidad, sin embargo, solo el 40% de los países permite a los bancos la contratación de agentes (CGAP y Banco Mundial, 2010).

**Cuadro 1. Información específica por país**

	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>	<b>México</b>	<b>Sudáfrica</b>
Población (en millones)	193	46	109	50
INB per cápita (US\$ paridad del poder adquisitivo)	10 920	9000	15 010	10 280
% bancarizado	43*	62	25*	63
Sucursales bancarias y cajeros automáticos / 100 000 personas	122	40	54	63
¿Se permite a los bancos usar agentes para depósitos y pagos?	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Se usan categorías en los procedimientos de KYC para cuentas de valor reducido?	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuentes: Población, INB: Banco Mundial (2010); sucursales/cajeros: Banco Mundial (2009); % bancarizado: Colombia, Asobancaria (2011); Sudáfrica, FinScope 2010. \* Brasil, México: Aún no se dispone de cifras acreditadas; estos cálculos proceden de FAI (2009). Regulación: CGAP (2010a, 2010b, 2010c y 2010d).

la apertura de cuentas bancarias de valor reducido<sup>5</sup> mediante el uso de categorías para los requisitos de los procedimientos de “conocimiento del cliente” (KYC)<sup>6</sup>.

Este fundamento de pruebas no nos permite hablar de la situación de los países de ingreso bajo, que con frecuencia disponen de menos infraestructuras financieras, menor población y un entorno habilitador más frágil. Sí nos permite abordar las cuestiones enunciadas anteriormente en situaciones con bastante experiencia y un número suficiente de personas en los sistemas como para poder extraer conclusiones. Los cuatro países cuentan con grandes programas consolidados de transferencias de efectivo con fines sociales que llegan a millones de hogares pobres. En Brasil y Sudáfrica, proporcionan ingresos a un número de hogares que representan casi un tercio del total de la población. En el cuadro 2 se muestra que estos programas, de forma colectiva, llegan a unos 30 millones de beneficiarios, lo que supone más de un sexto de los 170 millones de personas pobres identificadas como receptoras de sistemas de pago de los Gobiernos a particulares en el informe “Servicios bancarios para los pobres mediante los pagos de los gobiernos a particulares”. En los cuatro programas, las agencias a cargo de las transferencias de efectivo con fines sociales han expresado el deseo de distanciarse de costosos sistemas de pago basados en el efectivo y, en su mayor parte, han realizado progresos sustanciales. En la mayor parte de los programas, la mayoría de los beneficiarios recibe ahora los pagos de forma electrónica, mientras

que hace una década o menos solo los recibía de ese modo una minoría relativamente pequeña.

En este número de Enfoques se presentan las pruebas obtenidas del estudio exhaustivo realizado sobre estos cuatro países, con el fin de volver a analizar las cuestiones planteadas en el informe “Servicios bancarios para los pobres mediante los pagos de los gobiernos a particulares”. Nuestro estudio se ha centrado en las experiencias de Gobiernos, beneficiarios y proveedores, y en la recopilación de información de cada uno de esos grupos.

En relación con los Gobiernos, llevamos a cabo entrevistas estructuradas con autoridades normativas y personal de las agencias responsables en cada país de los programas de transferencias de efectivo con fines sociales. El propósito de estas entrevistas era, entre otras cosas, comprender cómo ponderaban los entrevistados las citadas tendencias paralelas, si la inclusión financiera era una prioridad estratégica y, en caso afirmativo, por qué. Realizamos entrevistas en profundidad y grupos de debate con beneficiarios en cada uno de los países para comprender cuál había sido su experiencia al haberse vinculado las transferencias que recibían con servicios financieros y qué uso habían hecho de estos<sup>7</sup>. Las conclusiones que se derivaron de estos grupos de debate, junto con la información de otras encuestas recientes<sup>8</sup>, nos ayudaron a hacernos una idea bastante completa de los factores que afectan a las pautas de uso de los beneficiarios como

5 Las cuentas bancarias de valor reducido, o cuentas básicas, son un tipo de cuenta con características concebidas para satisfacer las necesidades de clientes de bajo ingreso; la definición de características tales como la fijación de precios se puede establecer mediante regulación, o de forma voluntaria por parte de los bancos.

6 Por “conocimiento del cliente” se entiende el conjunto de medidas de diligencia debida que emprende una institución financiera, incluidas políticas y procedimientos, para clasificar a un cliente y determinar la motivación de su actividad financiera. Se trata de uno de los componentes clave contra el lavado de dinero y para combatir el financiamiento de regímenes terroristas (Chatain et ál., 2011).

7 Excepto en México, donde pudimos basarnos en otra encuesta reciente, como se señala en el anexo A.

8 Algunas de las encuestas las realizó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al que agradecemos el haberlas compartido con nosotros. En el caso de México, pudimos basarnos en una reciente encuesta a beneficiarios del programa Oportunidades como parte del proyecto Gateway Financial Innovations for Savings (GAFIS). El propósito de GAFIS, proyecto de Rockefeller Philanthropy Advisors con financiamiento de la Fundación Bill y Melinda Gates, es la promoción de hábitos de ahorro útil en los hogares pobres mediante la consolidación de ciertos productos “tipo conmutador”, o de flujos de efectivo que puedan respaldar la generación de pequeños ahorros mediante instituciones de depósito reguladas.

**Cuadro 2. Datos básicos sobre los programas**

	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>	<b>México</b>	<b>Sudáfrica</b>
Nombre del programa	Bolsa Familia	Familias en Acción	Oportunidades	Child Care, Old Age Pension
Ministerio responsable	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS)	Presidencia	Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	Ministerio de Desarrollo Social
Agencia responsable <sup>a</sup>	MDS	Acción Social	Agencia Oportunidades	Agencia Sudafricana de Seguridad Social (SASSA)
Año de inicio	Renovado en 2003	2000	1997	Child Care: 1998; Old Age: 1928
Beneficiarios	Familias en situación de pobreza extrema con menores de edad o mujeres embarazadas y lactantes	Población urbana y rural extremadamente pobre; personas desplazadas y pueblos indígenas	Familias en situación de pobreza con ayudas centradas en dos componentes: nutrición y educación escolar	Child Care: Menores de 18; Old Age: mayores de 60
Condicionado <sup>b</sup>	Sí	Sí	Sí	No
Número de hogares/receptores	12,9 millones de hogares (mayo de 2011)	2,4 millones de hogares (diciembre de 2010)	5,8 millones de familias (diciembre de 2010)	9 millones de receptores <sup>c</sup> (abril de 2010)
% de población cubierta en el país	30	11	20	30

Fuente: Estudios del CGAP.

- a. Adviértase que la agencia con frecuencia es una entidad independiente del departamento gubernamental responsable de supervisarla.  
 b. El carácter condicionado de un programa significa que el beneficiario debe cumplir ciertas condiciones (habitualmente asistir a la escuela o visitar centros de salud) para recibir el pago en su totalidad.  
 c. La SASSA habitualmente informa sobre los medios de pago en función del número de beneficiarios (15 millones), no de receptores.

clientes de proveedores de servicios financieros. Por último, para comprender los puntos de vista de los proveedores, nos reunimos con los gerentes superiores de los principales proveedores de pagos. En los tres países latinoamericanos, se trataba de grandes bancos de propiedad estatal, que son los proveedores exclusivos. En Sudáfrica, nos centramos en dos grandes bancos privados de carácter comercial que actualmente ofrecen productos incluyentes a los beneficiarios de transferencias con la intención expresa de ampliarlos. Con estos elementos, nuestro propósito era evaluar el modo en que formulaban el argumento comercial, si es que lo hacían, sobre la base de experiencias reales de oferta de servicios financieros a los beneficiarios.

Antes de poder comparar pruebas de forma sistemática entre países, primero debemos reconsiderar la categorización de los sistemas de pago y evaluar cuáles se pueden considerar incluyentes desde una perspectiva financiera. A continuación se analizan las pruebas de cada grupo —agencias gubernamentales, beneficiarios y bancos—, y por último extraeremos conclusiones.

## Comparación de sistemas de pago

En estos países se distinguen tres sistemas principales para el pago de transferencias de efectivo con fines sociales: pago efectivo, instrumento de pago con fines limitados y cuenta financiera convencional.

**Efectivo.** El beneficiario debe personarse en un lugar específico de pago, a menudo en una fecha concreta, para recibirlo. En este caso no se genera una reserva de valor para el interesado y, por consiguiente, no dispone de un medio para conservar algún valor para uso posterior.

**Instrumento con fines limitados.** Estos instrumentos transfieren los fondos a (al menos) una cuenta nacional específicamente asignada al receptor. Esta asignación virtual o real posibilita una mayor elección del lugar y momento en que el receptor puede retirar los fondos. Sin embargo, la funcionalidad de esta cuenta tiene una o más limitaciones:

- **acumulación:** los fondos no se pueden mantener de forma indefinida; si no se retiran en un plazo definido, el programa puede recuperar los que no se hayan utilizado.
- **establecimiento:** solo pueden retirarse los fondos en establecimientos específicos, es decir, agentes o cajeros de efectivo establecidos única y exclusivamente para este fin (y que, por consiguiente, no pueden usar personas no beneficiarias).
- **usos adicionales:** en esa cuenta no pueden ingresarse fondos adicionales procedentes de otras fuentes.

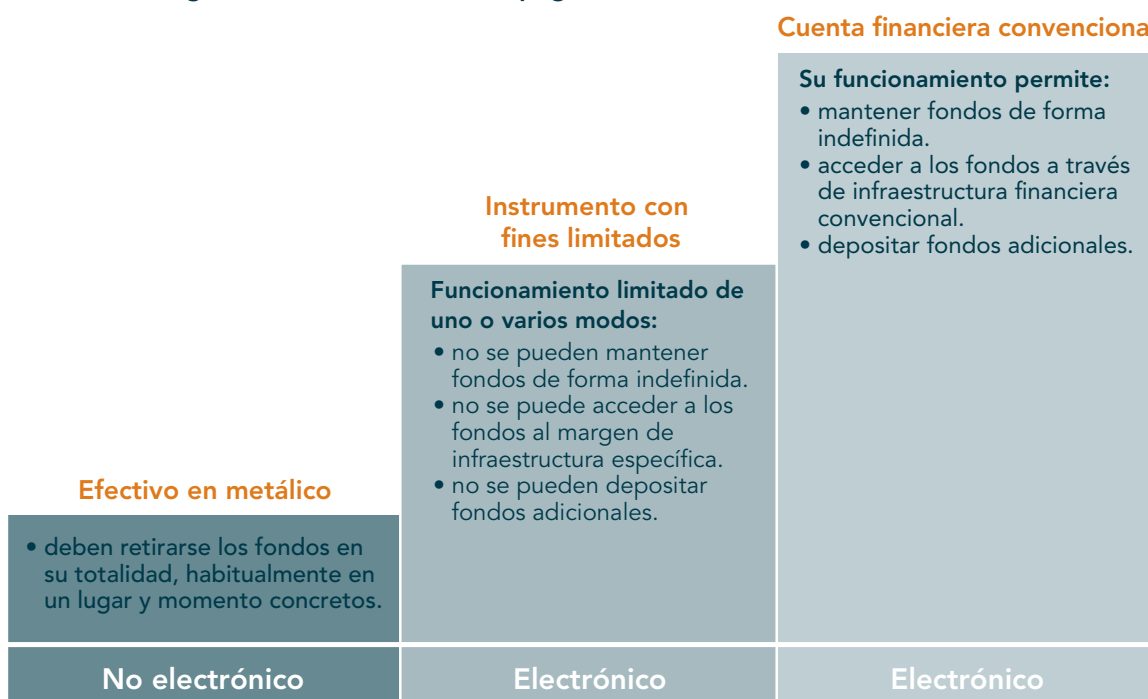
**Cuenta financiera convencional.** Estas cuentas no están sometidas a las restricciones de los instrumentos con fines limitados y, por lo general, son cuentas bancarias que también están disponibles para personas distintas a las beneficiarias. El receptor se beneficia de las mismas funcionalidades que cualquier otro usuario de ese tipo de cuenta.

Estos sistemas se resumen en el gráfico 1. Adviértase que la limitación en el uso de la palabra “efectivo” a la primera categoría puede ser engañosa. Sigue siendo lo habitual que el efecto de las otras dos categorías sea que el receptor acabe retirando fondos en efectivo. Sin embargo, las opciones y alternativas que proporciona el instrumento de pago se amplían a medida que nos desplazamos desde la izquierda del diagrama (“efectivo en metálico”) hacia la derecha, pues las otras dos categorías suponen un pago electrónico y no simplemente la entrega de efectivo.

La utilidad de esta distinción tripartita radica en que nos permite diferenciar una variedad de instrumentos con fines limitados dentro de la categoría central que han evolucionado específicamente para satisfacer las necesidades de los programas de transferencias de efectivo con fines sociales. Por ejemplo, con los principales instrumentos de pago utilizados por programas como Oportunidades y Bolsa Familia (Tarjeta Social) los fondos no retirados en un plazo determinado (por ejemplo, 60 días) se reintegran al Estado como forma de reducir excedentes. Con frecuencia, las cuentas bancarias convencionales no permiten legalmente la aplicación de este tipo de mecanismo de reembolso, salvo que el titular lo autorice previamente. De forma similar, algunos programas (diversos planes en Sudáfrica y Oportunidades) han optado por la acreditación biométrica del beneficiario, o la han exigido, argumentando que reduce el fraude<sup>9</sup>. Sin embargo, el equipamiento necesario para la lectura de huellas digitales u otros elementos biométricos no está extendido en los sistemas generales de pagos al por menor de ninguno de estos países. Por consiguiente, si para cada transacción se precisa la acreditación biométrica, el instrumento de pago del Gobierno al particular queda limitado a una infraestructura especial creada únicamente para este propósito, cuya implantación suele tener un costo elevado. En el recuadro 1 se analiza en detalle el uso de la biométrica.

Por su naturaleza, una cuenta financiera convencional puede carecer de algunos de los controles específicos que establecen las propias agencias de transferencia

**Gráfico 1: Categorización de sistemas de pago**



<sup>9</sup> Este sistema tiene el potencial para reducir el fraude, porque la existencia física del receptor se prueba en cada cobro, más que el uso de un número de identificación personal, que pueden utilizar terceros.

### Recuadro 1: Información biométrica y transferencias de efectivo con fines sociales

Los identificadores biométricos se pueden usar como alternativa a los números de identificación personal en la acreditación de las transacciones electrónicas. Para estos fines existen ya varios tipos de información biométrica, como patrones de voz, lectura de iris, huella digital y reconocimiento facial, con diversos grados de precisión. En los cuatro países analizados, algunos beneficiarios usaban solo las huellas digitales como medio de acreditación biométrica.

El uso de medios biométricos es atractivo porque, al menos en teoría, dificulta considerablemente las prácticas fraudulentas y elimina la necesidad del número de identificación personal, que el beneficiario puede encontrar difícil de recordar. Y el interés es aún mayor gracias a soluciones que funcionan sin conexión —fuera del alcance de la cobertura de la red de telefonía móvil— mediante el uso de tarjetas inteligentes capaces de almacenar datos biométricos en un chip incorporado. Ciertos terminales de venta especiales pueden cotejar las huellas digitales de una persona con la información almacenada en la tarjeta incluso sin conexión a una base de datos central.

En Sudáfrica, Net1 ha ido más allá que ningún otro proveedor de pagos en el uso de identificadores biométricos y ha implantado 2500 terminales de venta especiales y cajeros automáticos que requieren la acreditación por huella digital para la autorización del pago. En Colombia, el Banco Agrario recopiló, a un costo considerable, información biométrica de beneficiarios al abrir estas sus cuentas. No está claro por qué recopiló el banco esa información puesto que en la actualidad no la usa para la acreditación de transacciones

y no tiene prevista la implantación de lectores biométricos en las 2500 agencias comerciales de Assenda en las que se hacen efectivos los pagos.

En México, Bansefi proyecta realizar pagos al 80% de los beneficiarios de Oportunidades para mediados de 2012 a través de una tarjeta inteligente que almacenará información biométrica de huellas digitales. En Brasil, Caixa está sometiendo a prueba en la región nororiental la recopilación y el uso de huellas digitales digitalizadas para la acreditación de retirada de fondos en terminales de venta especiales. No se precisan tarjetas porque las huellas digitales se comprueban en línea con una base de datos central, lo cual para Caixa reducirá costos.

La ausencia de estándares biométricos universalmente aceptados (que sí existen para las tarjetas de banda magnética) y unos costos pertinazmente elevados pueden ser la explicación del porqué estas soluciones aún no han pasado a formar parte de las infraestructuras financieras convencionales de los países. El rápido crecimiento general de enlaces de datos móviles también ha reducido la necesidad de soluciones que funcionen sin conexión, al menos en áreas urbanas, y ha abierto la vía para un mayor uso de infraestructuras financieras convencionales. No obstante, a medida que los costos se reduzcan y se consolide la tecnología, los sistemas biométricos pueden llegar a integrarse cada vez más en las infraestructuras financieras nacionales y, consiguientemente, podrían aportar notables beneficios a medida que se integren en programas de protección social (Gelb y Decker, 2011).

de efectivo con fines sociales, tales como conciliación de pagos, fe de vida, etc. La tensión entre mayor inclusión y los requisitos específicos de los programas de transferencias de efectivo con fines sociales es un importante aspecto de la actual dinámica en desarrollo, en la que las agencias deciden sus estrategias de pago.

Aplicar la categorización tripartita a los cuatro países de nuestro estudio (véase el cuadro 3) es fácil en algunos casos y no tanto en otros<sup>10</sup>. En Brasil, un pequeño porcentaje (1%) de los beneficiarios de Bolsa Familia reciben los pagos en efectivo, mientras que el 84% utiliza la Tarjeta Social con fines limitados, de la que deben retirar los fondos del subsidio en un plazo de 60 días y en la que no pueden efectuar ningún depósito adicional. Al 15% restante se le ingresa el pago en una cuenta bancaria convencional de Caixa Fácil, la misma cuenta que utilizan 10 millones de beneficiarios ajenos al programa Bolsa Familia.

En México, al 66% de los beneficiarios aún se les sigue pagando en efectivo, mientras que para el 34% restante los pagos se efectúan en cuentas financieras convencionales. De estos, el 16% recibe el pago a través de tarjetas de banda magnética vinculadas a una cuenta básica de ahorro con interés de Bansefi (Debicuenta). Los pagos realizados a través de esas cuentas se ofrecen únicamente a los beneficiarios de áreas (en su mayoría urbanas) en las que existe infraestructura

bancaria, dado que los desembolsos se realizan en línea desde cualquier punto de la red nacional de pagos del Estado. El 12% recibe los pagos mediante tarjetas inteligentes vinculadas a cuentas básicas prepago sin intereses de Bansefi. Esta modalidad se utiliza en los casos en que las infraestructuras de pagos y comunicación son limitadas porque posibilita las transacciones sin conexión. Al 6% restante se le paga en cuentas de ahorro de Bansefi con todas las funcionalidades, pero solo son accesibles sin la tarjeta complementaria en las sucursales de esa entidad (este sistema de pago está siendo eliminado de forma gradual).

En Sudáfrica, la cuenta Sekulula que oferta AllPay, subsidiaria de ABSA Bank, es una cuenta bancaria vinculada a una tarjeta de débito especializada que se puede utilizar tan ampliamente como cualquier otra tarjeta de débito en el país. El beneficiario también puede efectuar depósitos en la cuenta, lo que sugiere que se trata de una cuenta financiera convencional.

Según normas especiales sobre inactividad en cuentas bancarias, si los fondos procedentes de una subvención permanecen intactos durante 90 días, el banco debe reembolsarlos a la SASSA. Si solo se retira parte de esos fondos, la norma sobre inactividad no se aplica, lo que posibilita el ahorro de parte de la subvención durante más de 90 días. El 59% de los beneficiarios recibe sus pagos a través de cuentas Sekulula o mediante cuentas

<sup>10</sup> En el anexo B se fundamenta la asignación de instrumentos a las tres categorías del cuadro 3 para cada país.

**Cuadro 3. Sistemas de pago vigentes**

	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>	<b>México</b>	<b>Sudáfrica</b>
Frecuencia de los pagos	Mensual	Bimestral	Bimestral	Mensual
Proveedor de los pagos	Caixa Econômica Federal (banco estatal)	Banco Agrario (banco estatal)	Bansefi (banco estatal) <sup>a</sup>	Cualquier banco o proveedores específicos de pagos en diferentes provincias: Net1, Empilweni, y AllPay (subsidiaria de ABSA Bank)
Efectivo en metálico	1%	9%	66%	0%
Instrumento con fines limitados	84% Tarjeta de débito de banda magnética (Tarjeta Social) a través de la cual hay que retirar los fondos en un plazo de 60 días en agentes de Caixa o diversas redes de cajeros automáticos, y no se pueden depositar fondos adicionales.	91% Tarjeta de débito de banda magnética que solo puede usarse en agencias comerciales y en cajeros automáticos de Assenda.	0%	41% Proveedores específicos de pagos que ofrecen reserva de valor mediante tarjetas inteligentes, pero no permite depósito de fondos adicionales y solo se puede usar en terminales específicas de pago.
Cuenta financiera convencional	15% Cuenta bancaria básica de Caixa Fácil con tarjeta de banda magnética.	0%	34% 16%: cuenta de ahorros de Bansefi con tarjeta de banda magnética (Debicuenta). 12%: cuenta prepago de Bansefi con tarjeta inteligente. 6%: cuenta de libreta de ahorro bancaria de Bansefi <sup>b</sup> .	59% Cuentas financieras convencionales; cuenta Sekulula (ofrecida por AllPay) con tarjeta de banda magnética como opción por defecto en ciertas provincias.

Fuente: Estudios del CGAP.

- a. En 2011, la agencia estatal de comunicaciones Telecomm aún participaba como proveedora directa de pagos. Sin embargo, Oportunidades se encuentra en proceso de consolidación de sus pagos realizados previamente a través de varias agencias, entre ellas Telecomm, de forma que todos los desembolsos se harán en 2012 a través de Bansefi, que a continuación contrata a otras redes, entre ellas Telecomm, para la realización de los pagos.
- b. Estos pagos en efectivo en cuentas se están suprimiendo de forma progresiva.

en un banco de su elección (véase el recuadro 2 sobre Sudáfrica donde se detalla cómo se permite a los beneficiarios esta opción). En cambio, el 41% de los pagos se realiza a través de cuentas vinculadas a tarjetas inteligentes de los principales proveedores de pagos no bancarios (principalmente, Net1), lo que significa que las tarjetas solo pueden utilizarse en su propia infraestructura de circuito cerrado para la retirar efectivo o para realizar compras en determinadas ubicaciones de agentes minoristas<sup>11</sup>.

En Colombia, el 91% de los beneficiarios de Familias en Acción recibe sus fondos en una cuenta bancaria básica del Banco Agrario a la que se accede mediante una tarjeta de débito de banda magnética. Sin embargo, esta tarjeta solo puede utilizarse en los cajeros automáticos del Banco Agrario y en agencias comerciales designadas específicamente por su asociado Assenda<sup>12</sup>. Si Assenda conectase a sus agentes con los conmutadores locales de tarjetas<sup>13</sup> para que los beneficiarios de Familias en Acción utilizaran la infraestructura financiera

11 Sudáfrica clasifica a este grupo en la categoría de pagos en efectivo, aunque en realidad no se encuentra en ella conforme a las clasificaciones que se presentan en este documento. Para facilitar la comparación con el resto de países que aquí se analizan, clasificamos a este grupo en la categoría de instrumentos con fines limitados, tal como se define en nuestras categorías de pagos.

12 Assenda es una importante empresa privada de logística que opera en toda Colombia; se alió con el Banco Agrario en la licitación de Acción Social de 2008, y es responsable de la red de distribución de pagos de Familias en Acción.

13 Un conmutador es un programa informático que dirige las transacciones electrónicas de un proveedor a otro y que puede suministrar servicios adicionales a los participantes, como la conciliación y liquidación de las obligaciones correspondientes.

## Recuadro 2: La opción de autoexclusión en Sudáfrica

De los cuatro países aquí analizados solo Sudáfrica ofrece a los beneficiarios una opción de exclusión voluntaria, en virtud de la cual los receptores de fondos pueden designar una cuenta en cualquier banco en la que recibir los pagos en vez de recibirlos mediante el proveedor de pagos contratado en cada provincia. Al realizar el beneficiario esta elección, la SASSA realiza una transferencia electrónica mensualmente a esa cuenta a un costo mínimo para la agencia. El beneficiario asume el cargo de todos los costos asociados a la utilización de la cuenta (que puede ser gratuita en el caso de las cuentas bancarias básicas hasta un límite máximo de transacciones), y el banco en general no recibe ninguna comisión del Gobierno. Si los beneficiarios no eligen esta opción, deben inscribirse en el proveedor de pagos designado en su provincia, que en algunos casos puede ofrecer varias alternativas sobre el momento o el lugar en que puede accederse al efectivo mediante un instrumento con fines limitados. A los proveedores de pagos normalmente se les abonan comisiones en función de cada pago realizado.

En teoría, conforme a esta opción de autoexclusión, cualquier banco podría decidir comercializar su cuenta entre receptores de pagos de Gobiernos a particulares y convencerlos de que eligieran su opción. Ello abre el mercado de pagos a la competencia, aunque en la práctica relativamente pocos beneficiarios se han acogido a este cambio. Ciertamente, son escasos los incentivos de que disponen los actuales proveedores de pagos para facilitar una transición fluida para los beneficiarios, dado que ello reduce sus comisiones. Es decir, los beneficiarios corren el riesgo de demoras y asumen los costos en tiempo y esfuerzo de la realización del traspaso, además de tener que realizar transacciones en la cuenta habitualmente con el pago de una comisión por uso.

Sin embargo, dos factores han hecho cambiar esta situación. En 2003, los grandes bancos sudafricanos lanzaron las cuentas básicas Mzansi, que no establecen un saldo mínimo ni cuota de mantenimiento y que ofrecen un número limitado de transacciones gratuitas. Según un folleto de FinScope fechado en 2010, desde entonces se ha producido la apertura de un gran número de cuentas, de las cuales el 29% de las nuevas abiertas solo en 2010 lo fueron por beneficiarios de transferencias de efectivo con fines sociales con el objetivo de recibir fondos a un costo reducido o nulo.

La SASSA también ha experimentado con una variante subvencionada del modelo de autoexclusión, conforme a la cual ofrece pagar a los bancos una comisión mensual por cada cuenta en la que se realicen pagos a los beneficiarios. Esta comisión, por lo general de en torno a US\$2, sigue siendo sustancialmente inferior que la que abona la SASSA a los proveedores de pagos contratados. Para el banco, el ingreso ordinario por comisión de US\$2 mensuales supone una diferencia sustancial frente al argumento comercial de ofrecer cuentas de monto reducido. Este enfoque se sometió a prueba de forma limitada en una provincia con dos bancos privados y, desde 2009, la SASSA promovió activamente esta opción en un acuerdo con Postbank, de propiedad estatal, durante las demoras registradas en el proceso de licitación para nuevos proveedores de pagos. Uno de los proveedores de pagos que entonces perdieron ingresos a causa de este modelo subsidiado de autoexclusión demandó a la SASSA para que se bloqueara este sistema, pero la Corte Suprema resolvió en favor de la SASSA en 2011.

convencional, Colombia dispondría de forma inmediata del mayor porcentaje de beneficiarios entre los cuatro países que ofrecen cuentas financieras convencionales a los receptores de pagos de Gobiernos a particulares.

La importante cuestión que cabe destacarse aquí es que los instrumentos con fines limitados no son necesariamente soluciones de inferior categoría que haya que evitar o desalentar. Al contrario, habrían de desplegarse de tal forma que pudieran convertirse con mayor facilidad en cuentas convencionales (como en el caso de Colombia) en vez de mantener a los receptores de pagos del Gobierno a particulares al margen de la infraestructura financiera convencional (como en el caso del sistema de tarjetas en circuito cerrado de Net1 en Sudáfrica).

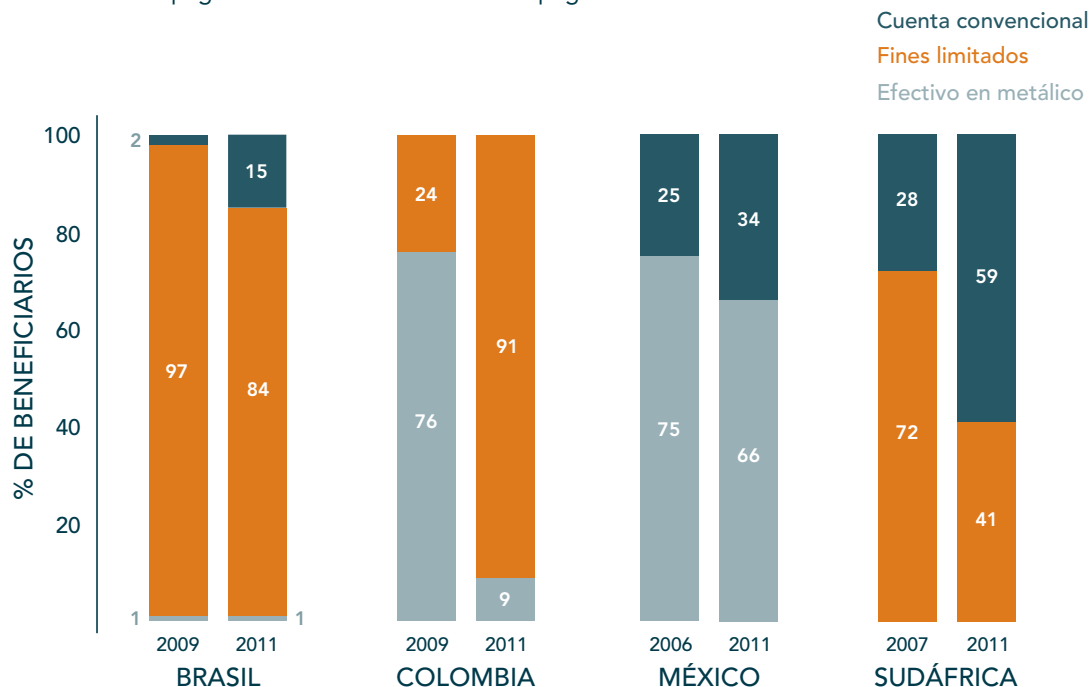
Para mediados de 2012, solo a una pequeña minoría de beneficiarios en estos cuatro países se les seguirá pagando en metálico, lo que hasta hace poco era la única opción apropiada. La velocidad y la magnitud del proceso hacia el pago electrónico en estos países ha sido sorprendente (véase el gráfico 2), aunque en ningún lugar tanto como en Colombia, donde en poco más de dos años se ha producido una campaña masiva de inscripción que ha llevado el porcentaje de pagos en cuentas bancarias desde aproximadamente el 24% en 2009 hasta el 91% en 2011. Si bien la mayoría de los beneficiarios en Sudáfrica han contado desde hace una década o más con instrumentos con fines limitados, el porcentaje desembolsado en cuentas financieras convencionales se

ha duplicado en cuatro años. Brasil introdujo ya en 2003 los pagos electrónicos utilizando la Tarjeta Social con fines limitados, y sustituyó completamente el efectivo, y desde 2009 empezó de forma explícita a realizar pagos de subsidios en cuentas convencionales de Caixa Fácil, ampliamente utilizadas por brasileños no beneficiarios de Bolsa Família. Dos años después, los pagos al 15% de los beneficiarios se realizan de este modo. Las agencias mexicanas están reduciendo lentamente el porcentaje de beneficiarios de Oportunidades a los que se paga en efectivo e incrementando la proporción de aquellos a los que se paga en cuentas financieras convencionales, que actualmente se sitúa en el 34%.

Habida cuenta de esta nueva categorización de los sistemas existentes, se hace necesaria una cuidadosa consideración de la definición de mecanismo de pago financieramente incluyente. El DFID propuso (2009) que la mera presencia de una reserva de valor fuera suficiente para que el sistema de pago pudiera considerarse financieramente incluyente. Si se aplicase ese criterio de corte en estos países, podría considerarse financieramente incluidos a todos los beneficiarios, salvo a los que recibieran el pago en efectivo en metálico. La descripción de las limitaciones impuestas a los instrumentos con fines limitados deja claro, no obstante, que si bien estas cuentas han sido concebidas específicamente para la realización de pagos con fines sociales, no se las puede considerar en términos

## Gráfico 2: Cambios en el tiempo hacia los pagos electrónicos

% de beneficiarios pagados con cada mecanismo de pago



generales financieramente incluyentes. Al fin y al cabo, algunas no permiten retener fondos ni hacer depósitos con otros fondos distintos (es decir, ahorrar), ni tampoco ser empleadas para ningún uso adicional distinto al de recibir la subvención en un número o tipo limitado de puntos de pago. Con frecuencia se trata simplemente de formas cómodas de retirar efectivo, pero nada más. La definición previa ya no parece adecuada para abordar la emergente realidad del modo en que se usan estos instrumentos con fines limitados o sus limitaciones a la hora de fomentar una inclusión financiera de amplia base. Sin embargo, los instrumentos con fines limitados podrían ser importantes peldaños hacia el concepto más amplio de inclusión financiera que ofrecen las cuentas financieras convencionales, si desde el principio se los diseña de tal forma que se les puedan agregar con el tiempo los elementos que caracterizan a este grupo más amplio.

Las limitaciones de esta categoría de instrumentos no suponen que no deban utilizarse, ni que se reduzcan sus beneficios frente a los del efectivo tanto para Gobiernos como para beneficiarios. Al contrario, ponen de manifiesto que el objetivo de la inclusión financiera es que los beneficiarios dispongan de más opciones y que se incorporen al sector financiero, y no que queden aislados en un "punto muerto" restringido que ofrezca, única o principalmente, una funcionalidad de retirada de efectivo. Después de todo, el objetivo de la inclusión financiera es incluir, no aislar.

En este contexto, podemos considerar los nuevos datos que empiezan a dar respuesta a las preguntas planteadas

desde la perspectiva de los tres grupos involucrados: Gobiernos, beneficiarios y proveedores.

## Objetivos y resultados de los Gobiernos

En consonancia con su mandato, las agencias de asistencia social de estos cuatro países establecen las prioridades de sus objetivos con respecto al pago de beneficios de un modo extraordinariamente similar: casi todas valoran en el grado más elevado los objetivos de promoción de la dignidad de los beneficiarios y de búsqueda del máximo beneficio adicional en materia de desarrollo para los receptores. Objetivos tales como la reducción de pérdidas financieras y de costos de gestión se consideran, por lo general, de segundo orden. Hay con frecuencia contrapartidas entre los objetivos secundarios y los de orden superior. Por ejemplo, Sudáfrica y México establecen normas sobre las distancias que la mayor parte de beneficiarios deben recorrer para hacer efectivos los pagos y, como consecuencia de ello, acaban desembolsando unos costos relativamente elevados en áreas rurales escasamente pobladas. Pero al mismo tiempo, en estos países, otros sectores gubernamentales han ejercido recientemente una gran presión sobre los programas sociales para que reduzcan los costos de gestión. En 2010, el presidente mexicano cursó instrucciones a todas las agencias estatales para que trabajasen con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el fin de que, antes de diciembre de 2012, procedieran a la transición a medios electrónicos de todos los desembolsos del Gobierno a particulares. Aunque



**Cuadro 4: Políticas nacionales de inclusión financiera**

	Brasil	Colombia	México	Sudáfrica
¿Es política oficial la promoción de la inclusión financiera?	Sí	Sí	Sí	Sí
Agencia responsable de la coordinación o promoción	Banco Central do Brasil	Banca de las Oportunidades (BdO) <sup>a</sup>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Tesoro Nacional
Definición de inclusión financiera	“Proporcionar acceso a servicios financieros a la medida de las necesidades de la población” <sup>b</sup> .	No existe, pero el objetivo de la BdO es “lograr el acceso a servicios financieros [...] y promover la igualdad social” <sup>c</sup> .	“Acceso y uso de un portafolio de productos y servicios financieros que llega a la mayor parte de la población adulta con información clara y concisa para satisfacer la demanda en aumento, bajo un marco regulatorio apropiado” <sup>d</sup> .	No existe, pero la inclusión financiera es uno de los cuatro pilares de la política del sector financiero descrita en un reciente documento de establecimiento de políticas <sup>e</sup> .

a. De forma singular entre estos países, la Presidencia de Colombia estableció la BdO como agencia especializada para la promoción de un mayor acceso a servicios financieros mediante la facilitación de cambios de políticas y programas selectivos de subvenciones.

b. Banco Central do Brasil (2010).

c. <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/portal/default.aspx>

d. Definición utilizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). [http://www.afi-global.org/sites/default/files/financialinclusionreport\\_mexico\\_cnbv\\_es.pdf](http://www.afi-global.org/sites/default/files/financialinclusionreport_mexico_cnbv_es.pdf)

e. Tesoro Nacional (2011).

el impulso inicial de la directiva era reducir costos y excedentes, otros objetivos han pasado a ser también elementos clave del Gobierno mexicano en su conjunto, tales como la inclusión financiera y la promoción del bienestar socioeconómico (Fletcher School y Bankable Frontier Associates, 2011).

La inclusión financiera se ha convertido en los últimos años en una meta política general de los cuatro países objeto de estudio (véase el cuadro 4). El concepto aún no está definido con claridad pese a que algunos países han empezado a adoptar objetivos explícitos<sup>14</sup>. Las agencias responsables son por lo general reguladoras financieras o ministerios de finanzas, no ministerios de carácter social.

Las actitudes de las agencias de transferencia de efectivo con fines sociales hacia la inclusión financiera como meta política son muy variadas, incluso dentro de una misma agencia. De hecho, la inclusión financiera no es una meta explícita de las agencias sociales en la mayoría de los países, pese a que el objetivo se reconoce en ocasiones por medios indirectos<sup>15</sup>. Para algunas agencias, es únicamente una cuestión

de tiempo el que llegue a incorporarse el objetivo formal de incrementar la inclusión financiera. Otras se muestran ambiguas hacia esa meta, o al menos hacia la promoción del ahorro, a causa de una aparente contradicción con su propia razón de ser, a saber, incrementar el consumo de productos esenciales. Asimismo, aducen que el efecto positivo de la inclusión financiera aún está por demostrarse, al menos con el grado de rigor que las agencias sociales han llegado a esperar para sus programas<sup>16</sup>. Únicamente en dos de los cuatro países se mostraron plenamente de acuerdo las agencias de transferencia de efectivo con fines sociales con la afirmación de que “han quedado demostrados los beneficios de la inclusión financiera para los receptores de transferencias de efectivo con fines sociales, y en nuestra agencia se han aceptado ampliamente”.

Independientemente de su ambigua actitud hacia la inclusión financiera, las agencias de transferencia de efectivo con fines sociales se mostraron por lo general de acuerdo en que los pagos electrónicos son más baratos que los realizados en efectivo, y su sensación era de inevitabilidad ante el proceso hacia la inclusión.

14 En Sudáfrica, por ejemplo, el ministro de Finanzas ha manifestado públicamente que la meta del incremento del porcentaje de bancarización de los actuales niveles del 63% hasta el 70% en 2013 es una expresión particular de la inclusión financiera. <http://m.news24.com/fin24/Economy/Gordhan-Banks-mustbe-more-inclusive-20110823>

15 Por ejemplo, aunque el documento de estrategia de SASSA en Sudáfrica no hace referencia explícita a la inclusión financiera, sí se fija como objetivo el incremento del porcentaje de pagos realizados electrónicamente hasta el 70% para 2014, y su reciente solicitud de propuestas para servicios de pago menciona el deseo de distanciarse de “métodos de pago primitivos” y adoptar unos enfoques orientados a la inclusión financiera.

16 Por ejemplo, la mayoría de estas agencias ha sometido sus programas a amplios ensayos controlados aleatorios para probar sus efectos, mientras que son escasos los estudios comparables sobre las repercusiones de los servicios financieros sobre las personas.

**Cuadro 5: Costo de los pagos, por país, para las agencias gubernamentales**

	Brasil	Colombia	México	Sudáfrica
Monto promedio de subvención por beneficiario	US\$71,0	US\$55,1	US\$118,2	US\$144,7
Comisión promedio ponderada por pago	US\$0,84	US\$6,24	US\$2,52	US\$3,50
Como % de subvención promedio	1,2	11,3	2,1	2,4
Costo por tipo de instrumento:				
Pagos en efectivo	N/A	US\$5,20 <sup>a</sup>	US\$2,35	N/A
Instrumento con fines limitados	US\$0,88	US\$6,24	N/A	US\$4,46
Cuenta financiera convencional	US\$0,60	N/A	US\$2,84	US\$2,03 o US\$0,10 <sup>b</sup>
Tasa de conversión utilizada:				
1 USD = (15 de agosto de 2011)	1,62 BRL	1784,5 COP	12,4 MXN	7,2 ZAR

Fuente: Estudios del CGAP.

a. Según contrato previo; se incluye únicamente con fines comparativos, pues en el actual contrato no están definidos los pagos en efectivo.

b. La SASSA abona US\$0,10 como comisión por la realización de transferencias electrónicas de gran volumen a cuentas bancarias nominales mediante el Servicio Automatizado de Procesamiento; luego el receptor abona los costos asociados con la utilización de la cuenta directamente.

Todos los países coincidían con la afirmación de que "en un plazo de 10 años, a todos los beneficiarios se les pagará en sus propias cuentas bancarias". Asimismo, la mayoría de las agencias no creen que la incorporación de esta dimensión electrónica a las transferencias de efectivo con fines sociales añada complejidad a su trabajo. En este nivel, estas agencias sociales no consideran que los enfoques de inclusión financiera sean prohibitivamente caros para ellas.

¿Pero son los enfoques electrónicos de hecho más baratos? En el cuadro 5 se compara el costo por tipo de pago entre países. Como se ha dicho ya en párrafos anteriores, no es fácil realizar comparaciones estandarizadas de costo, debido a los diferentes montos de las subvenciones y a las diversas frecuencias de pago, por no mencionar la fluctuación de los valores de las divisas. En particular, los promedios ocultan la diversidad de los distintos enfoques tratados, y los servicios agrupados como parte de una comisión por ofrecer una cuenta bancaria son muy variados.

Dejando de lado, por atípico, el caso de Colombia, los costos de los pagos en estos programas de gran envergadura oscilan entre el 1,2% y el 2,4% del monto de la subvención lo que, pese a todo, no deja de ser una porción considerable (frecuentemente de en torno al 40%) del gasto administrativo total del programa. Estos promedios ocultan una variación considerable en los enfoques subyacentes. Por ejemplo, el costo de los instrumentos con fines limitados en Sudáfrica alcanza los US\$4,46, frente a los US\$2,03 de las cuentas bancarias subvencionadas. El cambio desde los instrumentos con fines limitados hacia las cuentas financieras convencionales podría reducir adicionalmente los costos. En Sudáfrica, si un beneficiario opta por el

pago en una cuenta bancaria de su elección, el costo para la SASSA desciende hasta la casi inapreciable tasa de una transferencia electrónica de gran volumen (US\$0,10); el beneficiario asume en ese caso todos los costos del uso de la cuenta. Sin embargo, los costos no necesariamente se trasladan simplemente a los beneficiarios, puesto que no hay costo alguno por el uso de un paquete básico de transacciones definidas al mes en una cuenta bancaria básica. La SASSA no recibe informes especializados con fines de conciliación sobre la mayoría de las cuentas bancarias convencionales y no puede imponer normas sobre inactividad en cuenta para recuperar pagos no cobrados. Para recibir estos servicios adicionales y cubrir un paquete básico de transacciones por parte del beneficiario, la SASSA está dispuesta a pagar una comisión al banco de US\$2,03 al mes (véase el recuadro 2). La nueva licitación en Sudáfrica establece un nivel máximo de precio próximo a este criterio de referencia conforme avanza el precio máximo global por pago que la SASSA está dispuesta a abonar.

En Brasil, el MDS paga a Caixa una comisión un 31% inferior (US\$0,88 frente a US\$0,60) por un beneficiario con una cuenta convencional en Caixa Fácil que por una Tarjeta Social con fines limitados. En Sudáfrica, la SASSA también abona una comisión que es un 54% inferior (US\$4,46 frente a US\$2,03) por cada beneficiario con una cuenta financiera convencional. En Colombia, los pagos electrónicos no son más baratos que el efectivo. La comisión originalmente establecida en la licitación de 2009 para los pagos de Acción Social, adjudicada a Unión Temporal, que fue el único licitante (una asociación del Banco Agrario, de carácter estatal, con la empresa privada de logística Assenda), fue de hecho de US\$8,90 por pago bimestral<sup>17</sup>. Esto supuso un incremento

17 Advértase que esto se negoció al US\$6,24 reflejado en el cuadro 5 en marzo de 2011 para el período de un año de prórroga del contrato.

sustancial sobre la comisión previa por pago en efectivo de US\$5,20. Sin embargo, este elevado precio reflejaba tanto la naturaleza a corto plazo del contrato inicial (dos años) como la necesidad del banco de actualizar su sistema, emitir millones de tarjetas de débito, recopilar información biométrica y establecer una nueva red comercial a través de Assenda (véase el recuadro 1). De forma similar, en México los pagos en cuentas financieras convencionales son ligeramente más caros que los pagos en efectivo (US\$2,84 frente a US\$2,35).

De este análisis de costos se pueden extraer dos conclusiones. La primera es que en los casos en que los mecanismos de pago utilizan infraestructuras financieras ya existentes, como el caso de los agentes y cajeros automáticos en Brasil y Sudáfrica, el costo de los pagos en cuentas bancarias será inferior que el de los realizados en efectivo o mediante instrumentos con fines limitados. Ello se debe a que los costos fijos de ofrecer cuentas bancarias básicas se pueden distribuir entre un grupo más extenso de clientes que no son exclusivamente los beneficiarios de pagos de Gobiernos a particulares. Sin embargo, en el caso de que hubiera que crear nuevas infraestructuras específicas para el pago de las transferencias, el costo probablemente sería mayor, en especial si hay que recuperar la inversión en plazos contractuales cortos.

La segunda es que el proceso de licitación, especialmente el modo en que se especifican los requisitos y el grado de competencia de la licitación, influye de forma crucial en el instrumento y en el precio. Tal como se muestra en el cuadro 6, solo Colombia y Sudáfrica licitan el servicio de pagos a bancos y contratistas especializados. Pero ambos países han realizado grandes esfuerzos para formular y ejecutar licitaciones que cumplan sus objetivos. Tras la prórroga de un año del actual contrato negociado en 2011, Acción Social emitirá una nueva licitación de ámbito nacional en 2012. La SASSA concluyó una nueva y esperada licitación a mediados de 2011 tras la cancelación de una licitación previa que se saldó con actuaciones judiciales. El éxito de un proceso de licitación depende hasta cierto punto del desarrollo del mercado en términos de potencial de competencia y de participación del mercado local.

Sin embargo, las dificultades que los procesos de licitación han experimentado en estos dos países no deberían conducir a la conclusión general de que la licitación de este tipo de contrato es demasiado compleja como para que resulte satisfactoria. Más bien al contrario, el grado de competencia que genera la licitación puede ser crucial para asegurar un buen servicio a los beneficiarios y, a la larga, precios razonables para el Gobierno, aunque Caixa parece ser la excepción a esta regla. Pese a que Caixa

no está sometida a la presión de tener que volver a licitar<sup>18</sup>, opera conforme a un estricto conjunto de normas de desempeño que especifican sanciones por incumplimiento. El MDS renegocia precios y condiciones con Caixa bienalmente. La estabilidad de un contrato a largo plazo ha permitido a Caixa adoptar una visión a largo plazo sobre el desarrollo de canales y productos. En México, si bien la ley no lo exige, el Gobierno ha decidido recientemente centralizar sus pagos de transferencias mediante Bansefi a través de la negociación en vez de por licitación.

Las agencias financieras especializadas pueden prestar su asistencia a las agencias sociales en la compleja tarea de diseñar e implementar licitaciones satisfactorias. La BdO colombiana ha desempeñado esta función al prestar su ayuda a Acción Social. Todo Gobierno que se embarque en ambiciosos planes de inclusión financiera haría bien en establecer los mecanismos de apoyo necesarios para respaldar a sus agencias sociales, ya sea desde el Estado o al margen de él.

Por su naturaleza, los contratos de pago licitados implican una selección fija de proveedores por parte de la agencia social durante un plazo determinado, lo que limita las posibilidades de que el beneficiario elija proveedor. Mientras tres de los cuatro programas ofrecen a los beneficiarios cierto grado de elección entre tipos de instrumentos de pago, solo Sudáfrica les ofrece la posibilidad de elegir un proveedor financiero mediante una cláusula de autoexclusión (véase el recuadro 2).

En conclusión, en los casos en que para los pagos sociales se recurre a amplias infraestructuras de pago ya existentes, hay pruebas claras de que los pagos electrónicos pueden ser más baratos para el programa. Sin embargo, cuando se basan en infraestructuras costosas y en circuito cerrado, establecidas únicamente para el pago de efectivo a los beneficiarios de los programas, siguen siendo caros y pueden impedir la transición hacia una cuenta financiera convencional que se pueda usar más ampliamente. Existe el riesgo de que los programas de transferencias de efectivo con fines sociales se vean atrapados en una posición en la que sea difícil realizar una transición más allá de este punto para permitir a los beneficiarios el acceso a toda la gama de servicios financieros.

## Opiniones y comportamiento de los clientes

Para comprender el modo en que los receptores recibían, probaban y utilizaban los servicios financieros que se les ofrecían, realizamos una investigación cualitativa con grupos de estudio y entrevistas detalladas a más de 400 receptores. También analizamos datos cuantitativos de

<sup>18</sup> El cambio legislativo de 2009 que permitía que se realizaran los pagos en cuentas bancarias básicas no los limitó de forma explícita a las cuentas de Caixa, pero el MDS no ha dado hasta la fecha ningún paso que permita que se pueda considerar a otros bancos.

**Cuadro 6: Sistemas de contratación**

	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>	<b>México</b>	<b>Sudáfrica</b>
Fundamentos para la adjudicación de contratos	La ley establece que los pagos de Bolsa Família los realice Caixa.	Proceso de licitación, pero con una sola propuesta recibida en 2009.	Ni licitación ni otro requisito legal, sino elección por parte de la junta de Oportunidades.	Proceso de licitación.
Fecha de licitación/ contrato más reciente	Sin licitación, pero las condiciones del contrato se renegocian periódicamente.	Contrato firmado en febrero de 2009; prorrogado hasta fines de 2011.	Existen diferentes contratos, pero la intención es suscribir un contrato único con Bansefi, que a su vez firmará contratos con otros proveedores.	Contratos provinciales heredados por la SASSA en 2006; los intentos de adjudicar una nueva licitación en 2008 fracasaron. Nueva licitación emitida en 2011; selección anunciada en octubre.
Elemento de inclusión en licitación/contrato reciente	No hay un mandato explícito sobre inclusión financiera, pero Bolsa Família fomenta entre los beneficiarios el pago de las subvenciones en cuentas básicas.	Sólida política de inclusión financiera por influencia de la BdO.	Se reconoce la inclusión financiera como prioridad. Todos los pagos del Gobierno han de realizarse electrónicamente para diciembre de 2012.	La nueva licitación de la SASSA incorpora la inclusión financiera como objetivo explícito, aunque no en los baremos.
Elección de instrumento por parte del beneficiario	Sí. Los beneficiarios pueden optar por recibir los pagos mediante la Tarjeta Social o en una cuenta de Caixa Fácil.	Sí. Los pagos en efectivo se pueden realizar cuando hay oposición al pago en cuenta.	No. Los beneficiarios no pueden elegir el método de pago.	Sí. Se establece en reglamento que los beneficiarios pueden optar por recibir los pagos en cuentas bancarias o que pueden usar proveedores específicos de pagos por provincia.
Elección de proveedor financiero por parte del beneficiario	No.	No.	No.	Sí. Los beneficiarios pueden optar por cualquier banco (pero pueden perder el paquete de transacciones gratuitas en función de su elección de banco y de cuenta).

Fuente: Estudios del CGAP.

una encuesta reciente del BID y el proyecto GAFIS en algunos países (en el anexo A puede verse un resumen de las fuentes de datos utilizadas).

Existen importantes diferencias entre estos países en lo que respecta al tiempo de utilización de los pagos

electrónicos por parte de los receptores (más tiempo en Brasil y Sudáfrica, por ejemplo) y la medida en que la donación constituía la principal fuente de ingreso del hogar, lo cual incide en los flujos e instrumentos requeridos en la cartera financiera de una familia. Sin embargo, encontramos claras similitudes entre ellos.

Primero, todos los receptores valoran la mayor conveniencia de los pagos electrónicos en relación con la alternativa del efectivo. Son evidentes las palabras de un receptor de Familias en Acción que, al igual que muchos otros, había pasado del efectivo al pago electrónico en los últimos dos años:

*“Había que esperar el día del turno y hacer colas larguísimas; ahora ya no... Había gente durmiendo, que guardaba su lugar en la cola, porque nos daban una ficha. Nos quedábamos hasta muy tarde. Ahora ya no, gracias a la tarjeta; ahora puedo ir y cobrar en donde esté”.*

En una encuesta realizada a los beneficiarios de Familias en Acción por el Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes en Colombia (CEDE) se llegó más lejos y se cuantificaron los costos para los beneficiarios mediante los distintos canales e instrumentos de pago. Esto demostró que aunque el tiempo promedio que necesitaba el receptor para llegar a un banco o a un cajero automático para recibir el pago era similar (aproximadamente media hora), el tiempo de viaje hasta uno de los agentes establecidos por el Banco Agrario y Assenda era considerablemente menor (20 minutos en promedio). Mientras que los receptores de Familias en Acción informaron que antes las esperas podían ser de hasta cuatro o cinco horas para recibir un pago en efectivo (ya sea a en un banco o un lugar de reunión específico), el tiempo se redujo a una hora en los cajeros automáticos y, por lo general, a menos tiempo en un supermercado o tienda (entre 14 y 40 minutos). El tiempo de viaje hasta los agentes de Caixa también resultó menor, según los participantes de los grupos de estudio de Brasil, aunque los tiempos de espera en algunos casos podían ser prolongados. En el cuadro 7 se resumen las características de la experiencia actual de los receptores con los medios de pago electrónicos.

Segundo, los beneficiarios de pagos de Gobiernos a particulares —como las personas pobres en general— pueden ahorrar y, de hecho, lo hacen, aunque no sea fácil debido a la cantidad de necesidades enfrentadas e inmediatas que deben afrontar con sus bajos ingresos. Sin embargo, en la mayoría de los casos no ahorran en las cuentas bancarias que abrieron para recibir las transferencias, incluso cuando lo permiten las características de la cuenta o las reglas del programa. Prácticamente todos los beneficiarios informaron que casi siempre retiraban el monto total de la donación de una vez. El ahorro se concretaba a través de otros instrumentos, por lo general informales, que iban desde esconder el dinero en la casa hasta participar en grupos informales de ahorro<sup>19</sup>.

Debido a que el ahorro en la cuenta nueva era una expectativa importante de los programas de inclusión, se examinaron en profundidad los motivos por los que

no se produjeron los resultados esperados. En varios casos de transición a un sistema de cuenta financiera convencional, los beneficiarios simplemente no estaban al tanto de las características de la nueva cuenta. En un caso, la mayoría de los beneficiarios de una tarjeta nueva no sabían que estaba vinculada a una cuenta bancaria. En otro caso, en Brasil, los beneficiarios no conocían la funcionalidad de la cuenta. Cuando el facilitador de un grupo de estudio preguntó si alguien había utilizado la tarjeta para hacer una compra en el supermercado, un receptor del programa Bolsa Família preguntó con sorpresa: “¿Se puede hacer eso?”. Este desconocimiento a menudo proviene de una falta de medidas de comunicación claras y coherentes en el marco de los programas de transferencias de efectivo con fines sociales.

Algo que tal vez sea más significativo que el desconocimiento es el hecho de que muchos beneficiarios manifestaron temor a que les quitaran los beneficios si ahorraban una parte de la donación porque podría considerarse que no los necesitaban. En consecuencia, algunos de ellos ahorraban en cuentas de otros bancos para que los organismos de ayuda social no advirtieran estas operaciones. La confusión y las inquietudes de los beneficiarios en torno a este tema reflejan actitudes y políticas incompatibles en muchos organismos de transferencias de efectivo con fines sociales. Aunque no hubo intento de impedir o desalentar el ahorro, al menos para las personas con cuentas bancarias convencionales, tampoco hubo comunicaciones claras y coherentes al respecto. Una excepción importante fue la experiencia piloto del Programa de Promoción de la Cultura del Ahorro para familias pobres (PPCA) de Colombia, mediante el cual se alentaba específicamente a un grupo seleccionado de beneficiarios a ahorrar los beneficios percibidos con diferentes mecanismos, como loterías, para obtener un incentivo monetario y educación financiera específica (véase el recuadro 3). El piloto había estado en ejecución durante solo nueve meses al momento de la reunión de los grupos de estudio, por lo que era demasiado pronto para extraer conclusiones; no obstante, se registraron señales positivas.

Además del malentendido acerca de si el ahorro estaba permitido, los beneficiarios se mostraron muy confundidos e incómodos con las comisiones bancarias, aunque en muchos casos no se debía pagar nada porque el nivel de operaciones realizadas era bajo<sup>20</sup>. Sin embargo, los conceptos de las comisiones podían ser complejos: algunos bancos cobraban comisiones fijas por los retiros en cajeros automáticos, otros cobraban cargos fijos y comisiones porcentuales, y en México, la comisión por utilizar un cajero automático ajeno a la red se deducía durante la operación y se reintegraba posteriormente. Algunos beneficiarios

19 Investigación del CGAP, Maldonado y Tejerina (2010), Collins y cols. (2009).

20 Las cuentas básicas, como Caixa Fácil y Mzansi, permiten un cierto número de operaciones sin costo por mes.

**Cuadro 7: Comparación de las experiencias de los beneficiarios**

	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>	<b>México</b>	<b>Sudáfrica</b>
<b>Tiempo de viaje para buscar el dinero</b>	En la mayoría de los casos, menos de 30 minutos a pie, pero algunos receptores de zonas rurales deben viajar varias horas o una noche entera.	Los beneficiarios de zonas urbanas viajan entre 5 y 10 minutos; los de zonas rurales y municipios muy pequeños a veces viajan de 1 a 2 horas.	Por lo general, menos de 30 minutos a pie.	Banco o supermercado: depende de la ubicación del beneficiario; puede llevar de 5 minutos a 2 horas. Entidades de pago específicas: habitualmente se encuentran a una distancia que se recorre a pie (entre 5 y 30 minutos).
<b>Tiempo de espera</b>	Cajero automático: de 0 a 10 minutos. Agente o sucursal: depende de la cantidad de personas (de 5 minutos a 2 horas).	Algunos días no es necesario esperar; todos están de acuerdo en que las filas son mucho más cortas que antes <sup>a</sup> .	El tiempo de espera varía desde 30 minutos hasta varias horas. La distribución en efectivo y a través de agentes suele ser la que más tiempo requiere.	Banco: de 5 minutos a 2 horas, dependiendo de las filas en las cajas y los cajeros automáticos. Entidades de pago específicas: varias horas. Supermercado: 5 minutos.
<b>Costos financieros de utilizar el servicio para retirar el pago del Gobierno</b>	Ninguno.	Ninguno.	Ninguno.	Banco: depende del banco y el cajero automático elegido por el beneficiario. Supermercado: ninguno, aunque a menudo se debe gastar un 20% en el comercio. Entidades de pago específicas: ninguno.
<b>Servicios financieros adicionales utilizados/preferidos</b>	Ahorros en la casa. Crédito reembolsable en cuotas para comprar bienes. Crédito en los comercios de alimentos y medicamentos. Préstamos informales entre familiares y amigos. Premios de lotería.	Ahorros en la casa. Ahorros a través de una persona confiable (guardián del dinero). Compra de objetos a crédito en los negocios locales.	Ahorros en la casa. Crédito reembolsable en cuotas (a menudo, informal) para compras de bienes. Cuentas de ahorro y créditos de asociaciones de ahorro y crédito. Clubes de ahorro rotativos.	Ahorros en la casa. Clubes de ahorro. Planes funerarios y asociaciones de servicios fúnebres. Préstamos informales de amigos y familia. Compra de objetos a crédito en los negocios locales.

Fuentes: Debates de los grupos de estudio con los beneficiarios, investigación del BID y el GAFIS.

a. De acuerdo con Maldonado y Tejerina (2010), los beneficiarios lograron una reducción promedio de solo nueve minutos en el tiempo de viaje después de la transición a las cuentas bancarias, pero ahorraron el 15% de los costos de viaje y, sobre todo, redujeron el tiempo de espera de cinco horas en promedio a media hora.

informaron reducciones imprevistas en sus saldos debido a que habían realizado más consultas de saldo que las permitidas por la cuenta sin cobro de comisión. Controlar reiteradamente el saldo es una práctica común que habitualmente deriva de la ansiedad por asegurarse de que el dinero sigue allí. Para fomentar la transición

hacia el ahorro formal, una característica importante de los productos debe ser la posibilidad de realizar consultas ilimitadas de saldo al principio, mientras se forja la confianza, especialmente teniendo en cuenta que el costo para el banco de una consulta puramente electrónica es bajo.

### Recuadro 3: Incentivos para el ahorro en Colombia

La BdO es el organismo del Gobierno colombiano encargado específicamente de promover la inclusión financiera en el país. Como ampliación de su mandato, la BdO puso en marcha una fase piloto del PPCA en 2010, en colaboración con Acción Social. En el PPCA se utiliza una variedad de medidas para fomentar el ahorro formal en dinero en efectivo entre 49 350 beneficiarios de Familias en Acción de 12 municipios. Los objetivos del PPCA son incrementar los ahorros en activos líquidos y restablecer el equilibrio de las carteras de los beneficiarios traspasando parte de los ahorros informales a instrumentos formales.

Los municipios que participan en el programa se dividieron en un grupo de control y tres grupos experimentales, que recibieron tres tratamientos distintos:

- educación financiera para los beneficiarios a través de seis talleres mensuales, en los que se aplicó la metodología de Microfinance Opportunities adaptada al PPCA;
- un incentivo para el ahorro en forma de una lotería municipal ofrecida a todos los beneficiarios que tuvieran cuentas bancarias; los ganadores se sortearían tres veces al año y recibirían 10 veces el valor del saldo de sus cuentas como premio al ahorro;
- tanto educación financiera como incentivos para el ahorro.

Si bien es demasiado pronto para evaluar completamente los resultados del PPCA, los participantes de los grupos de estudio convocados como parte de esta investigación se seleccionaron de entre los participantes del PPCA que mostraban más probabilidad de ser financieramente activos. Así llegamos a la conclusión de que la adaptación a los pagos electrónicos había sido relativamente rápida, que la necesidad de ayuda con el uso de la tarjeta era reducida y que estos miembros estaban abiertos a considerar nuevos tipos de servicios financieros.

Incluso cuando los clientes llegan a entender el proceso de pago de beneficios en sus cuentas y a confiar en él, es posible que las cuentas bancarias básicas no incluyan las características que alientan activamente a las personas pobres a ahorrar. Por ejemplo, la misma conveniencia de la cuenta como instrumento de pago reduce su valor como un mecanismo de compromiso del que resulte difícil retirar dinero para proteger un saldo con fines específicos. Tener una sola cuenta no permite el tipo de "contabilidad mental" que se realiza habitualmente, como cuando se destina el saldo ahorrado a una variedad de propósitos. Para resolver esto, tal vez se podría agregar una "subcuenta" de ahorro separada a la oferta de operaciones básicas. Por otra parte, facilitar el acceso a la información de saldo y las transferencias a través del teléfono móvil, como se analiza en Brasil, sería atractivo para los clientes.

Estos resultados respaldan las experiencias de otros lugares del mundo donde poder evaluar una cuenta nueva, controlar el saldo con frecuencia y obtener respuestas rápida y fácilmente son factores clave para generar aceptación y confianza entre los nuevos usuarios de servicios financieros (Zollmann y Collins, 2010).

Por lo tanto, incluso cuando se les ofrece una cuenta bancaria básica (que puede tener características atractivas como instrumento de pago), las personas pobres no se inclinarán por este medio para ahorrar sin incentivos o características adicionales. Si la prioridad es fomentar una actitud de ahorro, deben realizarse esfuerzos concertados. Pero los recursos necesarios para promover esto deberían sopesarse en relación con otras prioridades del programa.

Incluso si se observa muy poco ahorro en las cuentas nuevas, no se altera el valor potencial de tener la cuenta para otros propósitos, como realizar transferencias o compras. De todas maneras, se recalibran las expectativas sobre el modo que se utilizan estas cuentas en realidad. Los receptores de la mayoría de estos países utilizan otros servicios financieros, especialmente el crédito y, a veces, los seguros. En países como Brasil y México, donde se han ofrecido microseguros y microcréditos a los beneficiarios, la aceptación hasta la fecha ha sido relativamente baja, aunque la propuesta es reciente y no ha recibido amplia promoción. Los receptores del piloto del PPCA de Colombia que accedieron a educación financiera especial sobre su cuenta estaban más dispuestos a considerar y adoptar los seguros formales como un servicio financiero adicional. Con el diseño y el respaldo apropiados, la cuenta bancaria básica podría ser el primer paso de la integración en el sistema financiero formal y, por lo tanto, de una mayor inclusión social.

En general, las cuentas incluyentes son un concepto muy nuevo en la mayoría de los países, por lo que no se pueden extraer conclusiones sólidas sobre los motivos del uso limitado que se ha observado hasta el momento. Aquí inciden muchos factores, incluidos un desconocimiento de las características de la cuenta y el temor a quedar excluido del beneficio por estar en condiciones de ahorrar. Los receptores también pueden tener inquietudes sobre el diseño de las cuentas. Llevará tiempo cambiar los comportamientos ya establecidos; para ello será necesario que los programas del Gobierno emitan comunicaciones claras y coherentes y que los prestadores ofrezcan productos más simples y mejor diseñados. Aunque lleve tiempo generar patrones de uso, se debería alentar el avance hacia la infraestructura de pagos que ya está establecida. A medida que los receptores se familiaricen con sus opciones, pueden comenzar a explorar y utilizar productos financieros adicionales. Esto tendrá importantes repercusiones para los proveedores.

### Propuesta de los proveedores

¿Existe una justificación comercial para que los bancos y otros proveedores ofrezcan servicios a los receptores de transferencias de efectivo con fines sociales? La respuesta a esta pregunta exige definir el término "justificación comercial", ya que a menudo se lo utiliza en sentido general.

Se puede establecer una justificación comercial válida para que una entidad proporcione un servicio en uno o más de los cinco niveles presentados en el gráfico 3. El nivel más exigente es el primero (la cuenta individual), que corresponde al requisito de que cada cuenta sea suficientemente rentable por sí sola. Si la rentabilidad se mantiene en ese nivel, también se mantendrá en niveles más altos.

Incluso dentro del nivel de la cuenta, los pagos de Gobiernos a particulares exigen establecer la distinción entre rentabilidad con y sin el efecto de una comisión que podría pagar el organismo público. Esta distinción es importante si se formula la pregunta más estricta de si existe una justificación comercial para una cuenta bancaria básica cuando no se percibe la comisión. Pueden presentarse casos en los que, por ejemplo, el banco pierde el contrato con el Gobierno y, en consecuencia, la comisión. Si la justificación comercial sin la comisión del Gobierno no fuera suficiente, el banco no tendría incentivo para mantener estas cuentas abiertas a menos que la justificación se produjera en otro nivel. Claramente, la rentabilidad en el nivel de la cuenta no depende solo de las comisiones que pudiera pagar el titular de la cuenta. Por ejemplo, las empresas pueden pagar una comisión a los bancos por facilitar operaciones electrónicas tales como el pago de facturas, porque esto reduce su necesidad de manejar efectivo. La diferencia con los pagos de Gobiernos a particulares es que la comisión habitualmente es mucho mayor en relación con otros ingresos de la cuenta y depende de un contrato de proveedor único con el Gobierno.

La justificación comercial del segundo nivel (el cliente) puede justificarse con la venta cruzada de servicios más rentables (como créditos o seguros) a un cliente, lo que compensa las pérdidas por la cuenta básica en la que se realizan los pagos<sup>21</sup>. En el tercer nivel (la cartera) se busca el valor positivo de un segmento de clientes en conjunto, incluso si cada cliente o cuenta no es rentable en sí mismo. En este nivel pueden existir beneficios adicionales que deben considerarse. Por ejemplo, el valor de un gran número de pequeños depósitos minoristas puede mejorar el perfil de liquidez de un banco y, por lo tanto, traducirse en menores costos generales de financiamiento. En el cuarto nivel (estrategia) se consideran los ingresos que pueden provenir de otros tipos de actividades comerciales como resultado de mantener una determinada línea de actividad con el Gobierno. Por ejemplo, si un banco ofrece cuentas bancarias básicas (incluso con pérdidas), puede tener mayores posibilidades en la competencia por obtener financiamiento público lucrativo o mandatos de cuentas. También es posible que, aunque una línea de actividades genere pérdidas, sea la base de otro tipo de negocios potencialmente rentables.

Por último, especialmente en el contexto de los pagos de Gobiernos a particulares, es importante reconocer la justificación comercial en un quinto nivel (mandato), que es más difícil de definir y medir que los niveles anteriores pero puede ser importante para los bancos de todos modos. Por tratarse de entidades estrictamente reguladas, el funcionamiento de los bancos depende, en definitiva, de la regulación estatal relativa a sus actividades. La disposición de los reguladores para permitir que los bancos funcionen libremente en algunas esferas de actividad puede depender de que estos acepten un contrato social implícito por el cual se comprometan a desarrollar actividades que generan pérdidas pero son políticamente importantes. Esto puede considerarse una forma estratégica de responsabilidad social de las empresas, pero aún es diferente del concepto del nivel inferior de otorgar gratuitamente cuentas minoristas con fines estratégicos o tácticos. Los bancos estatales pueden estar obligados por ley a ofrecer estos servicios, independientemente de que el rendimiento financiero sea positivo o negativo.

Lograr la justificación comercial en el nivel 1 (cuenta) para las transferencias de efectivo con fines sociales es visiblemente difícil si no existen las comisiones del Gobierno. La mayoría de los bancos consultados en el presente estudio señalaron que comprendían claramente la justificación comercial de ofrecer cuentas bancarias a los beneficiarios de pagos de Gobiernos a particulares. Caixa de Brasil, que ofrece 12 millones de cuentas bancarias básicas (de las cuales, solo 2 millones corresponden a receptores de Bolsa Família), afirma que es capaz de obtener una rentabilidad mínima aun sin las comisiones del Gobierno, no con las cuentas individuales de los receptores, sino por ofrecer su cuenta básica en conjunto (es decir, el nivel 3), como resultado de las grandes economías de escala y el uso de su estructura preexistente de pagos a bajo costo (véase el recuadro 4). Para todos los bancos, la justificación comercial en el nivel de la cuenta de los receptores de transferencias de efectivo con fines sociales depende de recibir regularmente una comisión del Gobierno (nivel 1A). Esta comisión hace que exista una justificación comercial atractiva para ellos. Sin embargo, la mayoría de los bancos entrevistados consideraban que si los saldos de las cuentas de ahorro aumentaban con el tiempo, la justificación comercial del nivel 2 sería atractiva en caso de no existir las comisiones. Existen motivos para creer que esto es posible: Caixa informó que los saldos promedio de las cuentas Caixa Fácil habían aumentado un 17% por año en los últimos años.

Para tener una idea más clara del saldo promedio que se debe mantener en cada cuenta para hacerlas rentables si no existen las comisiones del Gobierno, hemos preparado un modelo financiero ilustrativo.

21 Westley y Martin (2010) observaron que la justificación comercial de las cuentas de ahorro pequeñas se encuentra en este nivel, sobre la base de los datos de dos bancos pequeños o medianos que prestan servicios a personas de ingreso bajo, pero que no son específicamente receptores de pagos de Gobiernos a particulares.



**Gráfico 3: Los cinco niveles de la justificación comercial**



Aunque la mayoría de los bancos entrevistados presentó perspectivas sobre algunas o la totalidad de sus estructuras de costos, esta información es confidencial y no se puede dar a conocer públicamente. Por lo tanto, hemos construido un modelo genérico utilizando niveles indicativos de costos basados, entre otros, en las experiencias de estos países, que se resumen en el cuadro 8.

En el caso de las cuentas básicas utilizadas habitualmente en estos países, los ingresos no provenientes de la comisión del Gobierno se limitan al valor de los efectos en cobro de la cuenta de ahorro. La mayor parte de los receptores realiza menos operaciones que las asignadas en el paquete gratuito, por lo que el ingreso por este concepto es muy bajo o nulo. En consecuencia, el interés sobre efectos en cobro debe cubrir los costos fijos de la cuenta. Si se aplican las normas de los rangos indicados en el cuadro 8, suponiendo que el costo de apertura de la cuenta es de US\$10, amortizados a lo largo de tres años, y el cargo de mantenimiento mensual es de US\$0,75, la cuenta debe generar algo más de US\$1 por mes solo para alcanzar el punto de equilibrio. Si el interés interno sobre los efectos en cobro es del 5% anual, esta cuenta debe mantener un saldo promedio de US\$246. Este nivel es muy superior a los saldos de entre US\$10 y US\$15 que suele haber en las cuentas bancarias de los beneficiarios de pagos de Gobiernos a particulares. Para expresarlo desde otra perspectiva, con el nivel de saldo promedio actual, se necesita un ingreso mensual por comisiones de US\$0,97 para que el banco no pierda dinero con el mantenimiento de la cuenta. Si mediante el programa se pagara por separado el costo de aceptar un beneficiario como cliente nuevo, la comisión constante normal para alcanzar el punto

de equilibrio se reduciría a un poco menos de US\$0,69 mensuales.

Si bien la mayoría de los bancos expresó su esperanza de que el segmento menos sofisticado del comercio minorista podría resultar rentable a nivel del cliente (nivel 2) con el tiempo, pocos se ocuparon de realizar ventas cruzadas extendidas o dirigidas de otros servicios para incrementar los ingresos por cliente. Esto se reflejó en los comentarios de los clientes, que demostraron poco conocimiento de estos servicios.

Caixa parece haber llegado un poco más lejos que el resto de los proveedores considerados: un 40% de los clientes de Bolsa Família utiliza como mínimo un producto adicional del banco. Los clientes de Caixa Fácil (que incluyen a los receptores de Bolsa Família pero constituyen un grupo mucho más amplio) utilizan, en promedio, 1,5 productos de Caixa; estos productos adicionales generan una porción considerable del ingreso total proveniente del cliente. Caixa ha puesto en marcha propuestas de microseguros y microcréditos específicamente dirigidas a los receptores de Bolsa Família. La aceptación aún es baja y Caixa está considerando otras formas de promover el uso.

En México, se presentó un producto de microseguros de vida para los hogares del programa Oportunidades en 2010. Se ofrecía una cobertura de US\$3500 a cambio de una prima de US\$1,75 que se deduce cada dos meses de las cuentas en las que se pagan las donaciones. Desde 2009, otro programa llamado Premiahorro ha ofrecido premios equivalentes a los montos ahorrados a beneficiarios de pequeños municipios que mantenían un saldo en la cuenta durante un período establecido. En total, el 15% de los receptores que operan en el Bansefi utilizan otro producto del banco, principalmente debido al sistema Premiahorro.

#### Recuadro 4: El efecto de utilizar canales sin sucursales

Si los beneficiarios utilizan canales costosos, como las sucursales o los cajeros automáticos de otros bancos, el costo de prestar el servicio puede aumentar considerablemente. Por lo tanto, los canales sin sucursales son importantes para la justificación comercial en este contexto porque el costo por operación (y el costo de apertura de la cuenta) suele ser mucho más bajo en estos casos. Todos los bancos entrevistados destacaron la importancia de modelos de prestación de servicios sin sucursales para la justificación comercial de las cuentas de valor reducido.

En el gráfico B4-A se muestra un rango típico de costos unitarios de estos canales, lo que confirma otras observaciones de que las operaciones por canales sin sucursales —como los agentes— pueden resultar 10 veces más económicas que las operaciones en sucursales. Por este motivo, Caixa buscó específicamente promover las operaciones sin sucursales y obtuvo un gran éxito: el 86% de los receptores de la tarjeta Caixa Social reciben sus pagos a través de 25 000 agentes minoristas u 11 000 tiendas de lotería, que forman parte de la amplia red de agentes de Caixa en todo el país.

La utilización de los agentes también es importante por otro motivo. Es más probable que los receptores utilicen canales de operaciones frecuentemente cuando son prácticos y confiables, como demostró la investigación con el grupo de estudio. Una red de agentes amplia y accesible tiene más probabilidades de generar operaciones adicionales con el tiempo y, en consecuencia, ingresos adicionales, a diferencia de lo que sucede con una sucursal bancaria con horarios limitados o una red de cajeros automáticos que no acepta depósitos o entrega pequeñas cantidades de dinero. Debido a que el costo de estos agentes para el banco es inferior, las operaciones pueden tener un costo más accesible también para los receptores.

Sin embargo, establecer un canal amplio de agentes requiere una inversión considerable. Para la mayoría de los bancos, excepto Caixa, operar con una red de agentes es algo relativamente nuevo. En Colombia, Assenda, un asociado del Banco Agrario, ha sido responsable de establecer una red de 2500 comercios en los que los beneficiarios pueden extraer los fondos de sus beneficios; también pueden realizar extracciones en las sucursales y la red de cajeros automáticos del Banco Agrario. Se calcula que uno de

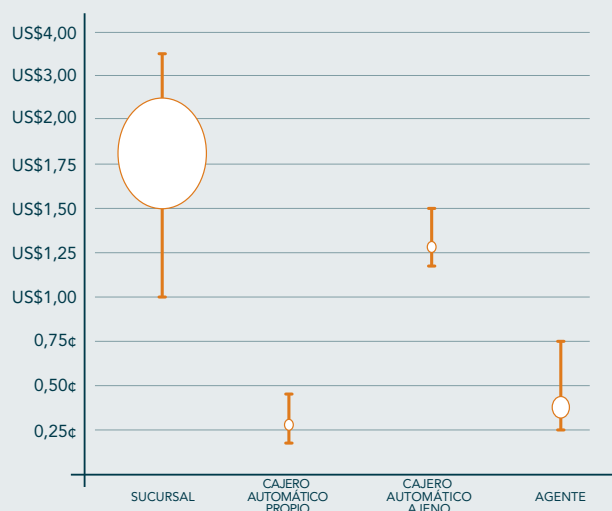
cada seis receptores utiliza actualmente este nuevo canal. México cambió sus regulaciones para permitir la designación de agentes recién en 2009. Durante los últimos dos años, Bansefi ha instalado terminales de puntos de venta (POS) en 2000 tiendas que forman parte de la red de tiendas rurales Diconsa, de propiedad del Gobierno, para pagar las transferencias. En Sudáfrica, los titulares de cuentas Sekulula pueden hacer retiros en cualquier comercio con POS que acepte tarjetas Visa Electron, incluidas las grandes cadenas de supermercados. Incluso las tarjetas inteligentes con fines limitados emitidas por Net1 pueden utilizarse en unos 2500 comercios minoristas específicamente adquiridos para este fin; de acuerdo con los informes anuales de 2010 de Net1, se pagaron 4,6 millones de donaciones por trimestre (un tercio del total de Net1) a través de los sistemas POS.

Además de los costos iniciales de apertura, estos bancos también han observado que mantener una red de agentes requiere una considerable atención permanente. Los bancos deben proporcionar capacitación y respaldo al personal de los agentes y garantizar que estos adhieran a reglas tales como no alentar a los clientes a dividir las operaciones para obtener más comisiones o no exigirles que gasten el dinero en la tienda. Adicionalmente, las características especiales de las transferencias de efectivo con fines sociales pueden provocar grandes dificultades de liquidez en las redes de agentes ya que estos necesitan contar con más efectivo disponible para satisfacer los picos de retiros que se concentran en momentos específicos del mes. Esto puede conducir a que los agentes o el banco incurran en costos adicionales para obtener y almacenar el dinero adicional para estos períodos. Caixa está obligada por contrato con el Ministerio de Desarrollo Social a garantizar que exista adecuada liquidez en los agentes u ofrecer otras opciones en la zona. Un diseño cuidadoso para administrar los pagos puede ser fundamental para el éxito del desarrollo del modelo de agentes. Para ayudar a sus agentes a generar la liquidez, Caixa ha establecido un cronograma por el cual los diferentes beneficiarios pueden cobrar sus pagos en distintos momentos del mes.

Los pagos de Gobiernos a particulares, de hecho, pueden tener un papel importante a la hora de permitir el desarrollo de canales de agentes para un mayor uso en el país en general, lo cual respaldaría la justificación comercial en un nivel superior. En el recuadro 5 puede verse un ejemplo.

#### Gráfico B4-A: Costos habituales de los diferentes canales

Se muestran los rangos habituales y los máximos y mínimos



Fuentes: CGAP (2010a, 2010b, 2010c, 2010d), Kumar (2011) y datos de Bankable Frontier Associates en el caso de otros bancos minoristas del mercado.

El Banco Agrario de Colombia pudo determinar que una pequeña fracción de los titulares nuevos de Familias en Acción ya tenía alguna cuenta en el banco, por lo que se han seleccionado algunos subsegmentos de receptores para programas especiales de ahorro. Las primeras pruebas (como se describe en el recuadro 3) indican que los clientes responden positivamente a estos incentivos, pero no está clara la justificación comercial sin el apoyo y la asistencia externos.

En general, en los países analizados, no existe suficiente venta cruzada de otros productos financieros a los receptores para que la justificación comercial del nivel 2 sea considerablemente diferente de la del nivel 1. Habitualmente, el cliente solo posee la cuenta de pagos de Gobiernos a particulares, por lo que los niveles de cuenta y cliente son uno solo. Sin embargo, en los ejemplos anteriores se muestra que estos bancos están experimentando con nuevas líneas de productos para el mismo grupo de clientes. Para vender productos adicionales, los bancos necesitan comprender mucho mejor las necesidades financieras

adicionales de este segmento, además de los pagos. Pocos bancos de la muestra han encarado el nivel de la investigación de mercado dirigida que respaldaría la venta cruzada específica, aunque varios indicaron su intención de hacerlo.

En el nivel de la cartera (nivel 3), solo unos pocos bancos de la muestra consideran que los receptores son un segmento de mercado individual en el que la rentabilidad se mide en general, y muchos menos han identificado subsegmentos dentro de este grupo. Esto es reflejo de diferentes factores, incluidos el carácter reciente de este conjunto de clientes y la escasez de capacidad analítica en algunos casos. Algunos bancos incluso tienen dificultades para distinguir con claridad a los receptores de los titulares de otras cuentas básicas, que es esencial para considerar el segmento en su conjunto. En estos países todos los prestadores son grandes bancos. Debido a que la totalidad de los depósitos movilizados a través de las cuentas de los receptores conforman un valor bajo, no es fácil atribuirles un valor adicional como fuente diversificada de financiamiento minorista

**Cuadro 8: Factores de la justificación comercial en el nivel de la cuenta**

Factor	Principales supuestos	Rango indicativo de receptores de pagos de Gobiernos a particulares
<b>A. Ingreso</b>		
Saldo promedio	Elección del cliente: puede exigirse un mínimo para mantener la cuenta abierta, aunque no en el caso de las cuentas básicas	US\$10 a US\$20
Interés reconocido	Tasa interna de la tesorería del banco (por lo general, equivalente a la tasa libre de riesgo de los bonos del Tesoro de Estados Unidos de 3 a 6 meses)	5%
Comisiones por operaciones	Si el uso supera el umbral gratuito habitual de entre 2 y 4 operaciones por mes	Infrecuentes
<b>B. Costos fijos por cuenta</b>		
Costo de apertura	Procesos simplificados para conocer a los clientes; tipo de instrumento emitido (banda magnética o chip); apertura realizada por agente o por personal del banco	US\$6 a US\$25
Mantenimiento mensual	Modelo de asignación de costos internos del banco, que con frecuencia depende de si se utiliza una plataforma especial o no (lo que determina los costos del sistema y los derechos de licencias)	US\$0,5 a US\$1 por mes
Tasa de inactividad	Incide en la determinación de si los costos se asignan y deben recuperarse a partir de una base más pequeña; las cuentas de pagos de Gobiernos a particulares no suelen ser inactivas como otras cuentas básicas <sup>a</sup>	20% a 40% (cuentas básicas en general, menor en cuentas ordinarias de pagos de Gobiernos a particulares)
<b>C. Costos variables</b>		
Patrón de operaciones	Elección del cliente, determinada por la conveniencia, la fijación de precios y los incentivos	Un retiro y dos consultas de saldo
Costo unitario por operación	Modelo de costos internos del banco	US\$0,25 a US\$3

Fuente: Investigaciones del CGAP.

a. Cabe señalar que estos bancos habitualmente miden la inactividad como el número de operaciones iniciadas por los clientes y realizadas dentro de un período previo de 6 a 12 meses. Recibir una transferencia significa que el beneficiario por lo menos retira el efectivo mensual o bimestralmente, a diferencia de lo que sucede con las cuentas que no tienen esas entradas fijas de dinero.

para los bancos, en comparación con otros depositantes minoristas que suelen tener saldos mucho mayores. Esto dificulta nuestra tarea de realizar observaciones con precisión y seguridad sobre la rentabilidad en este nivel.

En el caso de los bancos estatales de América Latina, la justificación comercial estratégica de las transferencias de efectivo con fines sociales (nivel 4) puede no distinguirse de su mandato general de mantener actividades comerciales con el Gobierno (nivel 5), excepto que un cambio de prioridades en el Gobierno altere la solidez del caso estratégico en forma ocasional. Por ejemplo, si bien Caixa ha mantenido durante muchos años el mandato jurídico exclusivo de pagar los beneficios de Bolsa Família, el Gobierno de la presidenta Dilma Rousseff ha solicitado explícitamente que Caixa contribuya de la forma que pueda a la nueva estrategia nacional de lucha contra la pobreza, denominada Brasil Sem Miséria, que se puso en marcha en 2011. Para todos los bancos, la justificación comercial estratégica de los pagos de Gobiernos a particulares puede residir en otros factores además de la capacidad del prestador de generar ingresos de otros sectores del Gobierno como resultado de las transferencias de efectivo con fines sociales (es decir, aumentar las posibilidades de lograr negocios más lucrativos en otros ministerios). El programa de transferencias también puede permitir el logro de otros objetivos estratégicos del banco, por ejemplo, mediante la aceleración y el respaldo del crecimiento de una red viable de agentes. En cierta medida, esto ya ha sucedido en los cuatro países; en el recuadro 5 se presenta otro ejemplo.

En términos generales, la justificación comercial de las cuentas para los beneficiarios de transferencias de efectivo con fines sociales todavía depende de recibir una comisión periódica del Gobierno. Por lo tanto, al menos a corto plazo, los Gobiernos deben continuar pagando esas comisiones y no suponer que los bancos pueden obtener ingresos suficientes de los efectos en cobro o de las ventas cruzadas. Con el tiempo, a medida que aumente el uso entre los clientes, se fortalecerá la justificación comercial a nivel del cliente. Los canales sin sucursales, como las redes de agentes, continúan siendo fundamentales para reducir los costos de atender a este segmento de clientes de pagos de Gobiernos a particulares.

## Conclusiones

Las pruebas de la experiencia reciente de estos cuatro grandes programas nos permite ofrecer respuestas más concretas a las principales preguntas que se plantearon originalmente en el documento “Servicios bancarios para los pobres mediante los pagos de los gobiernos a particulares”, de 2009.

En primer lugar, existen suficientes muestras de que el paso del efectivo a los pagos electrónicos no necesariamente es más costoso. En este sentido, los cuatro países analizados en nuestra investigación

se dividen en dos grupos. El primer grupo —Brasil y Sudáfrica— ha llegado a esta conclusión sin lugar a dudas. Las experiencias de Brasil y Sudáfrica indican que es menos costoso que los programas sociales de países como estos pasen completamente a las cuentas financieras convencionales desde el comienzo que arriesgarse a utilizar sistemas cerrados y con fines limitados que probablemente no solo serán más costosos con el tiempo, sino que muchas veces se transformarán en un callejón sin salida para la inclusión financiera. El enfoque de pagos debería utilizar la infraestructura y los instrumentos de pago convencionales en la mayor medida posible para que los beneficiarios saquen provecho de las inversiones ya realizadas o planificadas para el transcurso del programa destinadas a los demás clientes del banco. El uso de instrumentos con fines limitados, por otra parte, obliga al programa a afrontar el costo total de poner en funcionamiento una infraestructura de pagos especial, y a menudo en un plazo relativamente corto.

En el segundo grupo de países —México y Colombia—, al principio no existían cajeros automáticos o redes de agentes adecuados. Por lo tanto, los costos de los pagos aumentaron como resultado de la necesidad de construir nuevas redes de distribución. Mientras que las agencias sociales contratan por períodos a prestadores del servicio de pagos utilizando instrumentos con fines limitados que requieran el establecimiento de una infraestructura exclusiva cada vez, es poco probable que el costo de los pagos disminuya con el tiempo. Es más factible que los costos desciendan con el paso del tiempo si los programas garantizan que su estrategia de pagos está en consonancia con la política nacional y la estrategia de preparación de sistemas de pagos minoristas, y respaldan la generación de canales que puedan utilizarse para múltiples propósitos, no solo para retirar las transferencias sociales. Sin dudas, los instrumentos con fines limitados pueden ofrecer características adicionales que sean atractivas para las agencias sociales, como informes adicionales o la aplicación de reglas sobre inactividad en relación con fondos no reclamados, pero el valor de estas características debe analizarse cuidadosamente teniendo en cuenta los posibles costos a largo plazo. Como mínimo, los instrumentos con fines limitados deberían implementarse de forma tal que sea posible pasar a cuentas financieras convencionales posteriormente. El enfoque de Colombia tiene buenas perspectivas en este sentido.

Es evidente que incluso dentro de nuestra pequeña muestra de cuatro países de ingreso mediano, se distinguen dos grupos distintos: los que tenían una infraestructura existente sólida (Brasil y Sudáfrica) y los que no la tenían (México y Colombia). En otra categoría se ubican los países de ingreso bajo que tienen una infraestructura de pagos incluso más débil y menos desarrollada que los de esta muestra. Para ser fieles a la

### Recuadro 5: La justificación comercial de la banca sin sucursales

Los entes reguladores de la mayoría de los países determinan si los agentes pueden encargarse de servicios bancarios tales como el retiro y el depósito de dinero en efectivo y la apertura de cuentas. Al decidir qué pueden hacer los agentes, los entes reguladores pueden influir en gran medida en la justificación comercial para que los bancos utilicen agentes. En los cuatro países, los entes reguladores han procurado el desarrollo de los modelos de agentes. Los procedimientos modificados para conocer a los clientes de las cuentas de valor reducido permiten realizar el proceso de apertura fuera de una sucursal, lo que hace disminuir el costo de esta operación.

Sin embargo, los costos relativamente altos de obtener y gestionar las nuevas redes de agentes implican que no todos los bancos desearán establecer su propio canal de agentes. Además de ser conveniente para el banco, la justificación comercial debe ser útil para el agente. El agente debe tener un volumen de operaciones que genere suficientes comisiones para cubrir el esfuerzo y los costos adicionales, pero evitar que una cantidad desmedida afecte su actividad comercial principal. Si bien la banca sin sucursales puede contribuir a la justificación comercial de los pagos de Gobiernos a particulares, también es posible que estos pagos ayuden a la banca sin sucursales de un país mediante la creación de un flujo rápido de operaciones que respalde la justificación comercial de contar con agentes nuevos. Con

el tiempo, estos agentes también pueden ofrecer servicios a otros clientes.

Fuera de este grupo de países, Pakistán constituye un caso en que la aplicación de nuevos mecanismos de pagos de un gran programa de transferencias de efectivo con fines sociales —el Programa Benazir de Apoyo al Ingreso— ayuda a respaldar la utilización de agentes por parte de un gran banco, el United Bank Limited (UBL). En un estudio de caso del CGAP, el UBL explica que la justificación comercial de ofrecer servicios de pago de transferencias de efectivo con fines sociales no depende tanto de los pagos en sí mismos sino del hecho de que los ingresos recibidos y compartidos con los agentes han generado una masa crítica en este nuevo canal en un tiempo más corto del que se habría necesitado en otras circunstancias.

En el grupo de los cuatro países considerados, Caixa de Brasil ya está haciendo una demostración de este proceso. La preparación inicial de una red de agentes estuvo impulsada por la necesidad de reforzar el canal para las transferencias sociales, pero estos agentes también pueden brindar servicios a otros clientes de Caixa. Con el tiempo, la red de agentes de Assenda puede convertirse en parte de la infraestructura financiera principal. De igual manera, en México, algunos de los agentes de Bansefi podrían ofrecer servicios a otros clientes del banco en el futuro.

a. [http://www.cgap.org/gm/document-L9.50409/CGAP\\_UBL\\_case\\_study\\_Jan\\_2011.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-L9.50409/CGAP_UBL_case_study_Jan_2011.pdf)

investigación, nuestras conclusiones y recomendaciones solo se extraen de las pruebas concretas. No obstante, se requieren más investigaciones sobre las enseñanzas que se pueden extraer de los países de ingreso bajo.

En segundo lugar, los receptores de los cuatro países estudiados claramente reciben con agrado la conveniencia de los métodos de pago electrónico para acceder al efectivo, en comparación con los acuerdos anteriores en los que el efectivo se distribuía en un momento y un lugar determinados. Sin embargo, el análisis relativo a la demanda demostró que pocos o ninguno de los receptores utilizan automáticamente su nueva cuenta bancaria para ahorrar o, de hecho, para algo más que retirar los fondos del beneficio recibido. Existe mucha confusión en algunos casos sobre la existencia de la cuenta y, en otros, sobre su funcionalidad. En general, los beneficiarios comparten una inquietud acerca de dejar los ahorros en la cuenta porque creen que esto los descalificará para seguir accediendo al beneficio en el futuro. Para superar estas inquietudes, las agencias de transferencias sociales deben garantizar una comunicación clara y coherente, posiblemente en combinación con incentivos adicionales. Los bancos también tienen la función de transmitir mensajes claros a los nuevos clientes para que cambien su comportamiento con el paso del tiempo. La experiencia de Colombia hasta el momento parece indicar que eso es posible, pero también advierte que puede requerir los recursos específicos y la atención precisa de una agencia financiera especializada como la BdO, que es más de lo que se encuentra habitualmente en una entidad social.

Incluso aunque aún no se utilice completamente, la sola existencia de una cuenta financiera convencional al menos genera el potencial para que los beneficiarios utilicen otros servicios financieros (además del ahorro) con el tiempo, a diferencia de lo que sucede con las opciones con fines limitados. Sin embargo, está claro que las primeras expectativas sobre una adopción rápida y automática de los servicios financieros, especialmente los de ahorro, deben recalibrarse. El cambio hacia enfoques incluyentes todavía se encuentra en una etapa inicial en la mayoría de estos programas.

Tercero, es evidente que la oferta de cuentas para pagar transferencias de efectivo con fines sociales puede ser rentable y sostenible para los bancos en el nivel de la cuenta individual siempre que se consideren las comisiones del Gobierno en un nivel aceptable. En la mayoría de los casos, las comisiones que necesita el banco para cubrir sus costos son inferiores a lo que han cobrado otros proveedores de servicios de pagos especializados. Sin estas comisiones, la justificación comercial de ofrecer cuentas de saldo bajo se sustenta en lograr grandes economías de escala, utilizar canales de bajo costo —como los agentes— para reducir cada elemento de gasto al mínimo y, con el tiempo, proporcionar servicios adicionales a los mismos clientes para generar más ingresos. Para que esto suceda, será necesario utilizar cuentas financieras convencionales que se puedan ofrecer en mayor escala y puedan utilizar los canales financieros establecidos para realizar operaciones.

Debido a las necesidades y requerimientos de las agencias sociales, aún existe el riesgo de que el atractivo de los instrumentos con fines limitados deje a los receptores aislados en soluciones costosas de "callejón sin salida". Una estrategia de pagos de transferencias de efectivo con fines sociales bien diseñada debería basarse en el desarrollo del sistema general de pagos minoristas de un país y promoverlo. De esta forma, el programa de transferencias sociales podría funcionar como un paso importante de la transición del efectivo a los medios electrónicos y a servicios financieros formales plenamente incluyentes.

## Bibliografía

Banco Central do Brasil. 2010. Report on Financial Inclusion. Brasilia: BCB. [http://www.bcb.gov.br/Nor/relnfin/report\\_on\\_financial\\_inclusion\\_n1\\_2010.pdf](http://www.bcb.gov.br/Nor/relnfin/report_on_financial_inclusion_n1_2010.pdf)

Banco Mundial y CGAP. 2010. *Financial Access 2010: La inclusión financiera durante la crisis: Estado de situación*. Washington, DC: Banco Mundial y CGAP.

Bankable Frontier Associates. 2008. *Promoting Financial Inclusion through Social Transfer Schemes*. Boston: DFID.

Barrientos, Armando. 2008. *Social Transfers and Growth: A Review*. Manchester: Brooks World Poverty Institute, Universidad de Manchester.

CGAP. 2010a. Update on Regulation of Branchless Banking in Brazil. Washington, DC: CGAP, enero. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42396/Updated\\_Notes\\_On\\_Regulating\\_Branchless\\_Banking\\_Brazil.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42396/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Brazil.pdf)

———. 2010b. Update on Regulation of Branchless Banking in Colombia. Washington, DC: CGAP, enero. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42397/Updated\\_Notes\\_On\\_Regulating\\_Branchless\\_Banking\\_Colombia.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42397/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Colombia.pdf)

———. 2010c. Update on Branchless Banking Policy and Regulation in Mexico. Washington, DC: CGAP, enero. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42401/Updated\\_Notes\\_On\\_Regulating\\_Branchless\\_Banking\\_Mexico.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42401/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Mexico.pdf)

———. 2010d. Update on Regulation of Branchless Banking in South Africa. Washington, DC: CGAP, enero. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42404/Updated\\_Notes\\_On\\_Regulating\\_Branchless\\_Banking\\_South\\_Africa.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42404/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_South_Africa.pdf)

Chaia, Alberto, Aparna Dalal, Tony Goland, María José González, Jonathan Morduch y Robert Schiff. 2009. *Half the World is Unbanked*. Nota estructural de la Iniciativa de Acceso Financiero, octubre. <http://financialaccess.org/sites/default/files/publications/Half-the-World-is-Unbanked.pdf>

Chatain, Pierre-Laurent, Andrew Zerzan, Wameek Noor, Najah Dannaoui y Louis de Koker. 2011. *Protecting Mobile Money against Financial Crimes: Global Policy Challenges and Solutions*. Washington, DC: Banco Mundial.

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

- Departamento del Tesoro, República de Sudáfrica. 2011. A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better. Documento de políticas del Departamento del Tesoro. Pretoria: Departamento del Tesoro, 23 de febrero. <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2011/A%20safer%20financial%20sector%20to%20serve%20South%20Africa%20better.pdf>
- DFID. 2009. *Designing and Implementing Financially Inclusive Social Transfer Programmes*. Londres: DFID.
- Fletcher School y Bankable Frontier Associates. 2011. Is Grandma Ready for This? Mexico Kills Cash-Based Pensions and Welfare by 2012. Presentado en la conferencia *Killing Cash: Pros and Cons of Mobile Money for the Worlds Poor*, The Fletcher School, Universidad Tufts, Medford, MA, 22 de abril.
- Gelb, Alan y Caroline Decker. 2011. Cash at Your Fingertips: Biometric Technology for Transfers in Developing and Resource Rich Countries. Washington, DC: Centro para el Desarrollo Mundial.
- Kumar, Kabir. 2011. Banks Have Some Good News... Are They Listening? Publicación de blog. <http://www.cgap.org/blog/banks-have-some-good-news...are-they-listening>
- Maldonado, Jorge Higinio y Luis Tejerina. 2010. Investing in Large Scale Financial Inclusion: The Case of Colombia. Serie de notas técnicas del BID. N.º IDB-TN-197. Washington, DC: BID, diciembre.
- Pickens, Mark, David Porteous y Sarah Rotman. 2009. Servicios bancarios para los pobres mediante los pagos de los Gobiernos a particulares. Enfoques n.º 58. Washington, DC: CGAP y DFID.
- Westley, Glenn D. y Xavier Martín Palomas. 2010. ¿Existe un argumento empresarial a favor de los pequeños ahorradores? Estudio especial n.º 18. Washington, DC: CGAP, septiembre. Banco Mundial. 2009. Indicadores del desarrollo mundial. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2010. *Indicadores del desarrollo mundial*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Zollmann, Julie y Daryl Collins. 2011. Financial Capability and the Poor: Are We Missing the Mark? Kenya: FSD Kenya. [http://www.fsdkenya.org/insights/11-01-12\\_FSD\\_Insights\\_Branchless\\_banking\\_issue\\_02.pdf](http://www.fsdkenya.org/insights/11-01-12_FSD_Insights_Branchless_banking_issue_02.pdf)

## Anexo A. Fuentes de datos de clientes

	Brasil	Colombia	México	Sudáfrica
Datos cualitativos generados para este proyecto	Un total de 7 grupos de estudio con 49 personas más 12 entrevistas exhaustivas en 4 tipos diferentes de entornos en un estado (RJ)	Un total de 8 grupos de estudio con 74 personas y 5 entrevistas exhaustivas en 4 municipios que forman parte del PPCA		Un total de 10 grupos de estudio con 100 personas en 3 comunidades urbanas y 5 comunidades rurales
Otros datos cualitativos			BID: Un total de 16 grupos de estudio de 10 personas cada uno, más 18 entrevistas exhaustivas (2010)	Diarios financieros de Sudáfrica e información actualizada de los diarios (2009)
Datos cuantitativos		Encuesta del BID realizada por el CEDE en 6 ciudades (2010); BdO (2010): Referencia para el PPCA	GAFIS (2011): encuesta nacional a 830 beneficiarios del programa Oportunidades, que recibieron los pagos a través de las tiendas Diconsa	



## Anexo B: Categorías de instrumento de pago

Instrumento de pago	Brasil		Colombia		México		Sudáfrica					
	Efectivo	Tarjeta social	Caixa Fácil	Efectivo	Banco Agrario	Telecomm/ puntos de pago móvil <sup>a</sup>	Debicuenta	Cuenta prepaga	Cuenta de ahorro con libreta	Proveedores específicos de servicios de pago	Sekulula	Cuenta bancaria general
1. ¿Existe la posibilidad de mantener valores a nombre del beneficiario? En caso negativo, se considera efectivo.	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
2a. ¿El beneficiario puede mantener los fondos (ahorrar) en la cuenta indefinidamente?		SÍ		SÍ			SÍ	SÍ <sup>b</sup>	SÍ	NO	SÍ <sup>c</sup>	SÍ
2b. ¿El beneficiario puede depositar fondos adicionales en la cuenta?	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ		SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
2c. ¿El beneficiario puede acceder al efectivo en otros puntos (cajeros automáticos, redes POS) además de los establecidos para el programa? Si alguna de las respuestas es negativa, se considera una cuenta de propósito limitado. Si todas son positivas, se considera una cuenta financiera convencional.	SÍ	SÍ	SÍ	NO <sup>d</sup>			SÍ	SÍ	SÍ <sup>e</sup>		SÍ	SÍ
Resultado de la categorización	Efectivo	Propósito limitado	Cuenta convencional	Efectivo	Propósito limitado	Efectivo	Cuenta convencional	Cuenta convencional	Cuenta convencional	Propósito limitado	Cuenta convencional	Cuenta convencional
Porcentaje de la categoría	1	15	84	9	91	66	16	12	6	41	11	48
Resumen por categoría												
Efectivo		1		9		66		66				
Propósito limitado		15		91							41	
Cuenta financiera convencional		84						34			59	

### NOTAS

- "Móvil" no se refiere a la telefonía celular sino a un punto de pago móvil y no fijo.
- Si bien el programa Oportunidades requiere un retiro de dinero antes de volver a depositar en la cuenta, la funcionalidad de la tarjeta y la cuenta permite que los fondos se mantengan indefinidamente.
- En el reglamento del SASSA se considera la opción de recuperación si al menos parte de la transferencia no se retira dentro del período especificado; sin embargo, parte de la transferencia y otros fondos pueden permanecer por tiempo indefinido.
- Los titulares de cuentas del Banco Agrario pueden utilizar sus tarjetas solo en los comercios adheridos a Assenda, que aún no aceptan otras tarjetas de débito, y en los cajeros automáticos del banco. Por lo tanto, las cuentas entran en la clasificación de propósito limitado, aunque existe la funcionalidad de hacer que estos puntos de recepción se utilicen para propósitos generales mediante una conexión a las centrales de tarjetas locales.
- Las antiguas cuentas de ahorro con libreta de Bansefi, que ahora se están cerrando paulatinamente, no ofrecían tarjetas de cajero automático y, por lo tanto, no brindaban acceso a cajeros o sistemas POS; estaban abiertas al público en general y tenían plena funcionalidad en las sucursales de Bansefi, por lo que se las cataloga como cuentas convencionales.





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

CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

Todas las publicaciones del CGAP se pueden encontrar en su sitio web: [www.cgap.org](http://www.cgap.org).

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

Tel.: 202-473-9594  
Fax: 202-522-3744

Correo electrónico:  
[cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org)  
© CGAP, 2012

Los autores de este número de Enfoques son Chris Bold, DFID; David Porteous, Bankable Frontier Associates, y Sarah Rotman, CGAP. Los autores desean agradecer a los distintos funcionarios y autoridades de los cuatro países que aportaron su tiempo y energía a este proyecto. También agradecen a los revisores de este documento, incluidos los colegas de la Unidad de Protección Social (Desarrollo Humano) del Banco Mundial, la New America Foundation, el Fondo Multilateral de Inversiones del BID, el Centro para los Servicios Bancarios con Inclusión en África, y Greg Chen y Kate McKee, del CGAP. Luis Tejerina, del BID, proporcionó asesoramiento en el taller principal del proyecto y revisó un borrador del documento. Este documento se redactó tomando como referencia materiales compilados y analizados por el equipo del proyecto de Bankable Frontier Associates: David

Porteous (director del proyecto), John Ratichek (gerente del proyecto), Anand Menon (subgerente del proyecto), Daryl Collins (diseño de actividades relativas a la demanda), Julie Zollmann (gerente de actividades relativas a la demanda), Beatriz Marulanda (asesora del equipo principal), Denise Dias (consultora para el equipo principal y los países), Caroline Pulver (consultora para el equipo principal y los países), Juliana Estrella (actividades relativas a la demanda, Brasil), Mariana Paredes (actividades relativas a la demanda, Colombia) y Zanele Ramuse (actividades relativas a la demanda, Sudáfrica). El Programa de Tecnología e Innovación en los Modelos de Negocios del CGAP está cofinanciado por la Fundación Bill y Melinda Gates, el CGAP y el DFID.

A los fines bibliográficos, se sugiere citar este documento de la serie de la siguiente manera:

Bold, Chris, David Porteous y Sarah Rotman. 2012. Transferencias de efectivo con fines sociales e inclusión financiera: Experiencias en cuatro países. Enfoques n.º 77. Washington, DC: CGAP, febrero.

