

# EL FUTURO DE LOS PAGOS DE LOS GOBIERNOS A LOS PARTICULARES

Ampliar las opciones  
a disposición de los clientes



## **AGRADECIMIENTOS**

Los autores agradecen a los siguientes colegas del CGAP que examinaron este número de Enfoques y aportaron comentarios inestimables: Estelle Lahaye, Gerhard Coetzee, Sizwe Mdluli y Steve Rasmussen. También desean expresar su agradecimiento a Seth Garz, de la Fundación Bill y Melinda Gates.

### **Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres**

1818 H Street NW, MSN F3K-306

Washington DC 20433

Sitio web: [www.cgap.org](http://www.cgap.org)

Correo electrónico: [cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org)

Teléfono: +1 202 473 9594

Fotografía de la portada: A'Melody Lee/Banco Mundial.

© CGAP/Banco Mundial, 2019.

## **DERECHOS Y AUTORIZACIONES**

Esta publicación está disponible bajo la Licencia Pública de Atribución 4.0 Internacional de Creative Commons (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Bajo la Licencia de Atribución de Creative Commons, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, en las siguientes condiciones:

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: Baur-Yazbeck, Silvia, Gregory Chen y Joep Roest, 2019, “El futuro de los pagos de los Gobiernos a los particulares: Ampliar las opciones a disposición de los clientes”, Enfoques, Washington, DC: CGAP.

Traducciones: En caso de que se haga una traducción de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “La presente traducción no es obra del CGAP/Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El CGAP/Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción”.

Adaptaciones: En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “Esta es una adaptación de un documento original del CGAP/Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o de sus autores y no están avalados por el CGAP/Banco Mundial”.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: CGAP Publications, 1818 H Street, NW, MSN F3K-306 Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: [cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org).

## Resumen

En consonancia con la expansión de las funciones de los pagos digitales, los Gobiernos han comenzado a canalizar, cada vez más, el pago de las prestaciones de asistencia social directamente a las cuentas financieras de los beneficiarios. No obstante, para que estos avances hacia la digitalización de los pagos ayuden a los beneficiarios, es necesario ampliar su alcance.

La siguiente etapa consiste en propiciar sistemas de prestación que otorguen a los beneficiarios un mayor grado de control y representación mediante la posibilidad de elegir dónde y cuándo reciben los pagos y retiran dinero. Esto brinda a los responsables de formular las políticas una oportunidad para atender mejor las necesidades de los beneficiarios. La modernización del modo en que los Gobiernos realizan los pagos de las prestaciones de asistencia social a las personas pobres y desfavorecidas también fomenta una mejor atención al cliente al promover la competencia entre numerosos proveedores de servicios financieros.

Valiéndose de estudios de casos en África oriental y Asia meridional, el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) ha documentado cómo surgieron los sistemas que permiten elegir entre varias opciones y ha identificado algunas maneras en las que probablemente transformarán el modo en que los beneficiarios controlan y usan estos servicios gubernamentales. El CGAP señala una gama de beneficios derivados de las opciones relacionadas con la prestación de servicios, a saber:

- **La capacidad de los clientes para administrar el dinero con eficacia suele aumentar.** Los clientes pueden recibir múltiples pagos en una sola cuenta y acceder a esta cuenta en el punto de servicio que consideren más conveniente.
- **La relación entre el cliente y la institución financiera se profundiza.** A medida que aumenta la confianza de los clientes y las transacciones son más convenientes, es posible que los clientes estén más dispuestos a efectuar depósitos y a utilizar una gama más amplia de servicios.
- **Se promueve un aumento de la calidad de la atención al cliente.** La posibilidad de elegir el proveedor acrecienta la competencia entre las instituciones financieras. En lugar de procurar contratos con el Gobierno, los proveedores deben competir por la confianza de los clientes para obtener las comisiones y los negocios asociados con los pagos del Gobierno a particulares.

**E**N MUCHOS PAÍSES DE INGRESO BAJO, LOS GOBIERNOS HAN COMENZADO A digitalizar los pagos del Gobierno a los particulares (G2P) realizando transferencias electrónicas directamente a las cuentas de los clientes individuales. Según la base de datos Global Findex del Banco Mundial (Demirgüç-Kunt y cols., 2018, pág. 44), el 39% de los beneficiarios de G2P en los países de ingreso bajo recibió pagos electrónicos en 2017. Aunque la

digitalización ha contribuido a cubrir algunas deficiencias en la prestación,<sup>1</sup> se necesitan sistemas más avanzados. En algunos países se están comenzando a crear sistemas de pagos modernos que mejoran la experiencia de los clientes al permitir que estos ejerzan un mayor grado de control sobre el proceso de pagos. Con este tipo de sistemas, los clientes pueden elegir los proveedores y las cuentas que utilizan para recibir fondos, pueden cambiar de una cuenta a otra y disponen de una variedad más amplia de puntos de servicio para retirar efectivo.

Estos adelantos en materia de atención al cliente están dando forma al futuro de los pagos de G2P. En este número de Enfoques se analiza el concepto básico de elección en el que se sustenta esta visión de los pagos de G2P, se exponen sus ventajas y desafíos y se describe el modo en que los Gobiernos pueden crear sistemas modernos de pagos de G2P. Con ese fin, el análisis se basa principalmente en los esfuerzos en curso en India, Bangladesh, Zambia y Tanzania<sup>2</sup>. En la primera sección de este informe se examinan las dimensiones de las opciones a disposición de los clientes utilizando un ejemplo de Bangladesh. En la segunda sección se describen los beneficios que pueden obtener los clientes y los Gobiernos a través de la oferta de un mayor número de opciones. En la tercera sección se abordan cuatro elementos de infraestructura que deben tener en cuenta todos los países. La sección final contiene orientaciones específicas para crear estos sistemas modernos de pagos de G2P.

La evidencia y los ejemplos incluidos en este informe se basan, primordialmente, en los programas de protección social dirigidos a personas pobres. Un aspecto importante, si bien de otra índole, está relacionado con el modo en que los beneficiarios reciben los subsidios: en efectivo, en especie o de precios. No obstante, estas dimensiones adicionales forman parte de un debate más amplio sobre el diseño de los programas de alivio de la pobreza. En este informe se pone el acento en el mejoramiento de los pagos. Las enseñanzas derivadas de los ejemplos también se pueden aplicar a otros pagos del Gobierno a las personas, como los salarios de los funcionarios públicos, y a los métodos que utiliza el sector privado para efectuar pagos a los trabajadores.

## Se necesitan sistemas más avanzados de pagos de G2P

Los pagos digitales de G2P pueden ofrecer una amplia gama de beneficios a los Gobiernos y los clientes. No obstante, la digitalización, por sí sola, rara vez es suficiente para que el sistema de prestación de G2P sea eficaz. En un examen del Programa Benazir de Apoyo a los Ingresos (BISP), de Pakistán, que se llevó a cabo en 2016, se estableció que casi uno de cada cinco de sus beneficiarios de pagos digitales no podía retirar dinero en el primer intento y que dos de cada cinco de los participantes en el programa debían pagar una comisión no autorizada para retirar dinero (Cheema y cols., 2016). Esta no es, en modo alguno, una experiencia aislada: en muchos otros países y programas se están registrando dificultades similares.

En el marco de un sistema avanzado de pagos de G2P, las transacciones se realizarían de una manera más confiable, conveniente y accesible en puntos de servicio mucho más cercanos al lugar donde viven y trabajan los clientes. Los clientes que disponen de más opciones dependen menos

1 Véase, por ejemplo, Klapper y Singer (2017).

2 Véanse Baur-Yazbeck, Kilfoil y Botea (2019), y Baur-Yazbeck y Roest (2019).

de un único banco o punto de servicio local y, por lo tanto, pueden exigir un mejor servicio de atención al cliente.

Algunos países han comenzado a mejorar su sistema de pagos de G2P y, al hacerlo, están señalando diversas vías que se podrían utilizar en el futuro:

- La India es, en muchos aspectos, el país que más ha avanzado. Ha conectado más de 400 programas gubernamentales a un sistema unificado de pagos que permite canalizar los pagos a cuentas de clientes en más de 100 bancos.
- En Zambia, el nuevo programa de protección social para mujeres y niñas está administrado por el Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales. El programa ofrece a los clientes la posibilidad de elegir entre media docena de proveedores a través de los cuales pueden recibir los pagos digitales en concepto de donación (Baur-Yazbeck, Kilfoil y Botea, 2019).
- En Bangladesh, el nuevo sistema de pagos del Gobierno está diseñado para permitir que los clientes elijan entre siete proveedores diferentes. Ha comenzado con tres programas de protección social (Baur-Yazbeck y Roest, 2019).
- El Fondo de Acción Social de Tanzania está probando un sistema que permite a los clientes pasar de la distribución de efectivo en forma manual a la recepción a través de una cuenta de pagos digitales en cualquiera de los ocho proveedores participantes.

Estas iniciativas en curso comparten el objetivo de imaginar y crear un mejor sistema de prestación de servicios de G2P y en cada una todavía queda mucho por hacer. En la mayoría de los casos, brindar a los clientes un abanico de opciones más amplio es técnicamente posible, pero los clientes aún no están ejerciendo todas sus opciones.

Se pueden adoptar medidas para incorporar opciones para los clientes en el modelo de G2P en tres dimensiones amplias:

- **Selección de la cuenta.** Los clientes pueden elegir en cuál de sus cuentas recibirán los pagos. Esto es similar al modo en que los trabajadores asalariados de las economías avanzadas eligen la cuenta bancaria en la que reciben sus salarios.
- **Cambio de una cuenta a otra.** Los clientes pueden indicar con facilidad que sus pagos se transfieran a una cuenta diferente de la que eligieron originalmente. La decisión de usar una cuenta en un proveedor diferente puede obedecer a un cambio en las circunstancias, un ofrecimiento de mejores servicios o un precio más bajo.
- **Retiro de fondos de una cuenta (y eventuales depósitos).** Los clientes retiran fondos de varios puntos de servicio disponibles, del mismo modo que algunos clientes bancarios pueden retirar fondos de cajeros automáticos situados en varios bancos diferentes.

## La ampliación de las opciones genera ventajas para los clientes y para el Gobierno

Para apreciar el potencial de ofrecer al cliente la posibilidad de elegir, es importante determinar el modo en que este cambio puede beneficiar a los clientes y al Gobierno.



**RECUADRO 1. Justificación de la posibilidad de elegir: Conozca a Ayesha, de Bangladesh**

Para entender mejor la posibilidad de elegir debemos analizarla a través de los ojos de un cliente típico. Imaginemos una clienta que, si bien es ficticia, podría ser real: Ayesha, una vendedora de productos textiles en Bangladesh. Como muchas madres, recibe varios pagos de protección social del Gobierno: efectivo para apoyo alimentario cuatro veces al año y un subsidio para la educación primaria de su hija, dos veces al año.

Cada pago se transfiere a Ayesha a través de instituciones financieras diferentes. Para cobrar el efectivo para apoyo alimentario, debe cerrar su tienda y viajar en un taxi informal hasta el pueblo más próximo, donde hay un cajero automático vinculado a la institución financiera del programa. El viaje le insume la mayor parte de la mañana y el taxi le cobra el viaje de ida y vuelta. Mientras Ayesha no está, la tienda no funciona. Debe repetir el mismo proceso para cobrar el subsidio semestral para educación, que se canaliza a través de una institución financiera diferente.

La situación de Ayesha mejoraría considerablemente si pudiera recibir todas las transferencias en una cuenta de su elección. Por ejemplo, podría optar por recibir el depósito de todos los pagos del Gobierno (tanto las prestaciones de protección social como el subsidio para educación) en una sucursal bancaria de su aldea. Si se mudara a una ciudad lejana para trabajar en una fábrica, podría optar por canalizar sus pagos a una nueva cuenta, que abriría en una sucursal bancaria situada cerca de la fábrica.

Con sus finanzas consolidadas en una cuenta más conveniente, segura y accesible, Ayesha podría estar en condiciones de tener acceso a otros servicios. Podría, por ejemplo, comenzar a aceptar pagos digitales por la venta de los productos textiles. Tal vez, podría solicitar una línea de crédito sencilla o podría establecer una nueva cuenta de ahorros para la educación de su hija. Armada con el poder que confiere la posibilidad de elegir, Ayesha tendría la oportunidad de disfrutar plenamente de la comodidad y las ventajas de los servicios financieros.

## VENTAJAS PARA LOS CLIENTES

La historia de Ayesha (recuadro 1) es un ejemplo del modo en que la posibilidad de elegir puede reducir los costos y el tiempo. Esta posibilidad también empodera a los clientes para que elijan a los agentes u otros puntos de servicio que consideren más convenientes, lo que reduce las fugas (incluida la corrupción), la discriminación y el fraude. Es probable que los clientes prefieran, y por lo tanto elijan, al agente que mejor satisfaga sus necesidades y que sea menos probable que cobre una comisión no oficial. Las mujeres pueden elegir un agente con el que se sientan más seguras. En Bangladesh, una encuesta de 2018 permitió establecer que el 52% de las usuarias de servicios financieros móviles prefería agentes femeninas porque consideraba que prestaban mejores servicios y eran más confiables y accesibles que los agentes masculinos (Barooah y cols., 2018).

Hay, probablemente, otras reducciones de costos para los clientes, entre ellas el hecho de no tener que abrir cuentas nuevas para inscribirse en programas y, en cambio, canalizar los pagos a una cuenta existente. El BISP de Pakistán prevé licitar nuevamente los contratos de pago para seis zonas geográficas separadas en 2019. Si en alguna de esas zonas, los antiguos proveedores fuesen reemplazados por nuevos proveedores, los beneficiarios deberían asumir los costos y las molestias de abrir cuentas nuevas. En un modelo que incluye opciones, los clientes no tienen que abrir cuentas en forma repetida. Según datos recientes de un programa de subsidios para gas de cocina en la provincia de Rajastán, en la India, el 45% de los beneficiarios considera que el sistema de pagos directos es mejor que el sistema anterior en especie. Casi un tercio

declara que la posibilidad de recibir múltiples beneficios en la misma cuenta bancaria fue una mejora importante (Gelb y cols., 2018).

A menudo, los beneficiarios de los pagos de G2P pertenecen a poblaciones diversas. Esto es especialmente válido en países extensos, como la India. En algunos casos, los servicios que les ofrece un banco pueden ser mejores que los de otro banco. En otros, pueden preferir que los pagos se realicen a una cuenta de dinero móvil en lugar de a una cuenta bancaria convencional. En Kenya, por ejemplo, los beneficiarios pueden vincular su cuenta en el banco receptor a una cuenta de dinero móvil, lo que les brinda más flexibilidad. Los programas en los que se dispone que todos los beneficiarios deben utilizar el mismo proveedor no tienen en cuenta las circunstancias de los diversos clientes. En un estudio realizado en 2016 por el CGAP y el Programa Mundial de Alimentos en Kenya, se consideró la posibilidad de modificar un programa de transferencias de efectivo para reemplazar las cuentas bancarias por dinero móvil. En el estudio se estableció que el 42% de los beneficiarios prefería no usar dinero móvil a pesar de la mayor proximidad de los puntos de servicio. Varios afirmaron que el uso de tarjetas bancarias les ayudaba a destinar su dinero a las necesidades familiares. Este ejemplo muestra que las preferencias de los clientes pueden ser diferentes de las esperadas por los responsables de diseñar los programas y pone de relieve las razones por las cuales los clientes deben contar con la posibilidad de tomar sus propias decisiones.

Cuando analizan las opciones, los proveedores deben centrar la atención en sus clientes. En muchos programas gubernamentales, el ministerio elige al proveedor, por lo general mediante un proceso de adquisiciones engorroso que suele favorecer al que presenta la oferta financiera más baja. En este escenario, el objetivo del proveedor es obtener el contrato y, posteriormente, cumplirlo con el menor costo posible. Esto constituye un incentivo para que los proveedores destinen muy pocos recursos para ofrecer servicios de atención al cliente de calidad.

Empoderar a los beneficiarios con la posibilidad de elegir comienza a modificar los incentivos de los proveedores de una manera fundamental: su objetivo pasa a ser lograr la lealtad de los beneficiarios para que se conviertan en clientes. La capacidad del cliente para cambiar de una cuenta a otra refuerza este aspecto. Si la calidad de los servicios de un proveedor disminuye, el proveedor puede perder el negocio del cliente, que recurre a un competidor. En 2018, el Programa de Redes de Protección contra el Hambre de Kenya ofreció a los beneficiarios la posibilidad de elegir entre cuatro bancos. La modificación redujo el tiempo necesario para abrir cuentas de clientes de seis a dos meses. Incluso, algunos bancos se contactaron con los clientes antes del inicio del nuevo modelo de pagos de G2P, para comenzar con antelación a forjar su participación en el mercado.

Las medidas orientadas a empoderar a los clientes y a mejorar los servicios podrían contribuir a sentar las bases para ampliar la inclusión financiera pues los programas pueden generar más confianza en los servicios financieros y mejores servicios de atención al cliente. Hay muchos motivos para considerar que los pagos confiables de G2P son una vía necesaria, si bien no suficiente, para que las personas pobres tengan acceso a las finanzas.

## **VENTAJAS PARA LOS GOBIERNOS**

Los Gobiernos también tienen motivos para respaldar la ampliación del abanico de opciones a disposición de los clientes. Uno de los factores es el costo. La utilización de la infraestructura





existente de muchos proveedores diferentes, en vez de depender de la red privada de solo uno de ellos, permite reducir los costos de prestación de servicios al aprovechar en mayor medida dicha infraestructura. Según estimaciones de MicroSave Consulting, las medidas adoptadas por la India para ofrecer más opciones a los clientes ya han generado ahorros que superan ampliamente las inversiones realizadas (Wright y Sharma, 2018).

Los Gobiernos también se benefician al minimizar, o eliminar, la necesidad de contratar los servicios de bancos o proveedores de pagos individuales. Al utilizar un sistema de pagos más amplio, el Gobierno puede canalizar los fondos a través de los planes de pagos, las redes de agentes y la infraestructura, ya existentes, que han establecido normas y precios. En Zambia, por ejemplo, la adopción de un modelo que incorpora opciones para los clientes implica que el ministerio ya no necesita contratar proveedores de servicios de pago. Si bien llevaría tiempo adaptar los procesos internos, una vez que los pagos comenzaran a fluir no sería necesario realizar una nueva licitación ni cambiar los proveedores de servicios de pago (Baur-Yazbeck, Kilfoil y Botea, 2019). En algunos países, este cambio en la manera de realizar las contrataciones puede reducir el riesgo de corrupción que se genera a través del proceso de adquisiciones.

Con el tiempo, el empoderamiento de los beneficiarios mediante la posibilidad de elegir reducirá la necesidad de los Gobiernos de aplicar normas de servicio. Cuando los clientes pueden elegir el proveedor de servicios, los proveedores tienen más incentivos para competir con mejores productos y los Gobiernos deben depender menos de acuerdos de nivel de servicios (ANS). En el marco del Programa de Redes de Protección contra el Hambre de Kenya se establecieron características mínimas para los bancos participantes y se ofreció a los clientes la posibilidad de elegir. A raíz de esta medida, se redujo la necesidad del programa de utilizar ANS para garantizar la calidad de los servicios.

## **Ampliar las opciones: Cuatro elementos clave de infraestructura**

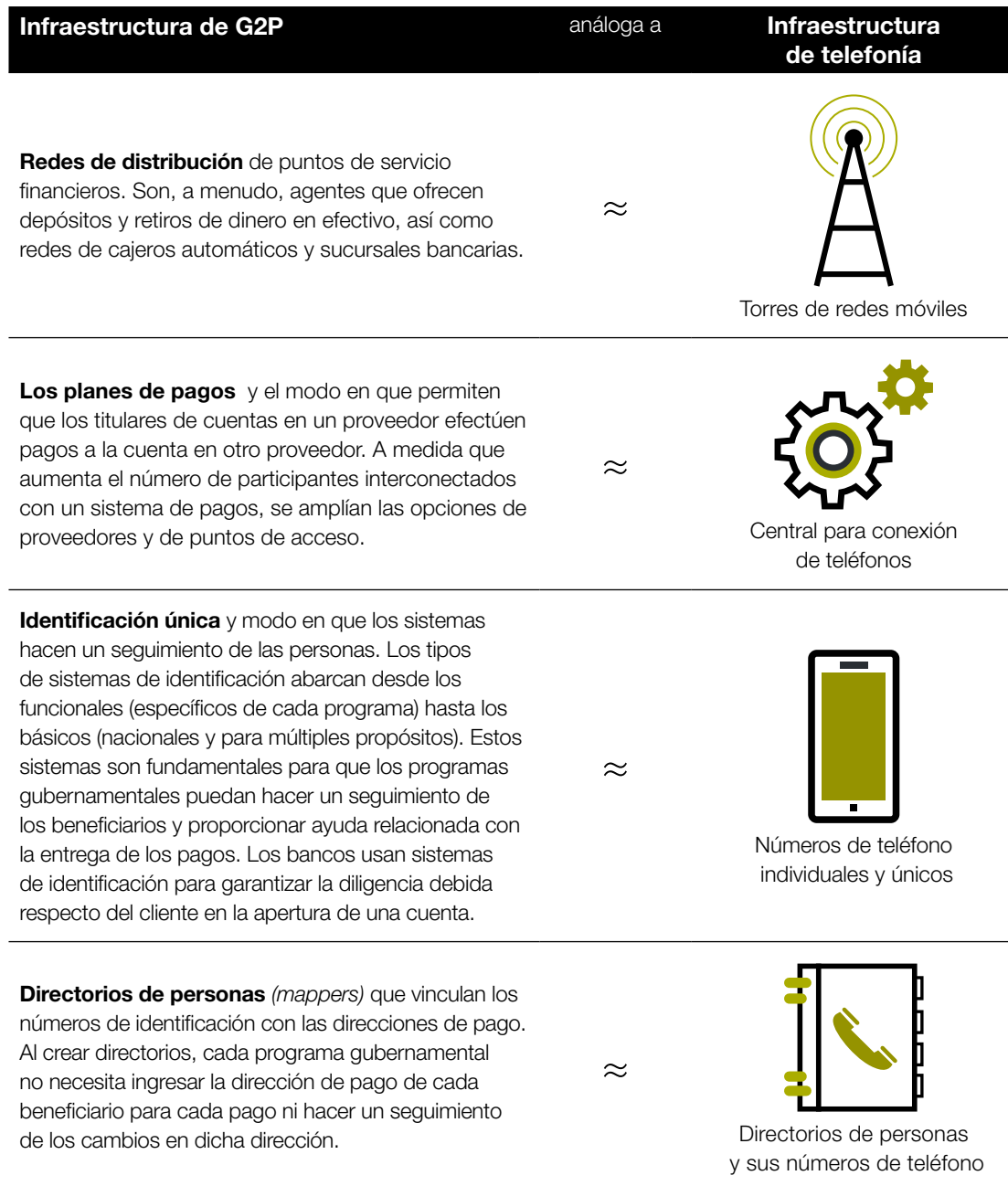
Los programas gubernamentales deben operar de manera diferente para ampliar las opciones a disposición de los clientes. Con ese fin, deberán utilizar sistemas de pagos en los que participen múltiples proveedores en vez de uno solo. Los Gobiernos no cuentan con los mismos elementos de infraestructura y, por lo tanto, el enfoque de cada país es único. Independientemente de esta situación, los responsables de diseñar los programas deben tener en cuenta al menos cuatro elementos de infraestructura.

A fin de ilustrar estos cuatro elementos, en el gráfico 1 se establecen analogías con cuatro elementos similares de infraestructura que son necesarios para la telefonía móvil de larga distancia.

La ampliación de las opciones a disposición de los clientes comienza, casi siempre, con una evaluación de estos cuatro elementos y de las deficiencias que deben subsanarse. En Zambia, la red de distribución colectiva de múltiples bancos y proveedores de dinero móvil amplió el alcance de los pagos digitales. No obstante, los sistemas de pagos del país no interconectan a los proveedores de dinero móvil, y solo interconectan a algunos de los bancos. Para ampliar las



GRÁFICO 1. **Cuatro elementos clave de la infraestructura de G2P:**  
Una analogía con la telefonía móvil



opciones a disposición de los clientes, el Gobierno de Zambia tuvo que concertar un acuerdo bilateral de pagos directos con cada proveedor participante. Este acuerdo no era ideal, pero ayudó a superar las deficiencias del sistema de pagos del país (Baur-Yazbeck, Kilfoil y Botea, 2019).

La India enfrenta un desafío diferente. Sus avances recientes le han permitido crear un conjunto de planes de pagos ampliamente interconectados con la gran mayoría de las cuentas bancarias del país. No obstante, aún debe ampliar su red de agentes bancarios mediante la incorporación de más puntos de servicio de calidad.

Los sistemas de identificación son importantes debido a que la identificación de los clientes es fundamental para orientar los esfuerzos y para diseñar programas de protección social. Las identificaciones, en sí mismas, también son un elemento esencial para abrir cuentas y canalizar los pagos en forma correcta. En Bangladesh, la labor en la esfera de G2P ha contribuido a acelerar una iniciativa para vincular las cuentas bancarias con un sistema de identificación biométrica de los votantes (Baur-Yazbeck y Roest, 2019). El sistema de identificación Aadhaar de la India permite que la mayoría de las cuentas utilizadas para los pagos del Gobierno se verifiquen a distancia mediante biométrica, aumentando así la eficiencia de los pagos de G2P. Debido a que Zambia y Tanzania tienen sistemas de identificación más débiles, los pagos se manejan sin ayuda de sistemas biométricos para la apertura y la autenticación de cuentas a distancia. A raíz de que estas cuentas aún se abren mediante un proceso manual, algunos programas son vulnerables a la duplicación de beneficiarios y a beneficiarios fantasmas (Baur-Yazbeck, Kilfoil y Botea, 2019).

Los directorios que vinculan las identificaciones con la información sobre pagos aún son relativamente nuevos. Afortunadamente, esta es una de las partes de la infraestructura que se puede desarrollar con suma facilidad. Un directorio es una base de datos básica que vincula el número de identificación de una persona con la cuenta o las cuentas en las que esa persona desea recibir los pagos. Este software sencillo se denomina directorio o *mapper*<sup>3</sup>. Para que un *mapper* sea eficaz, cada programa gubernamental debe “sembrar” la información de identificación de los beneficiarios en su base de datos. Posteriormente, para iniciar un pago, el programa solo tiene que ingresar el número de identificación en el *mapper*, donde se asocia con la orden de pago y la información de la cuenta. En consecuencia, no es necesario que cada programa mantenga la información relativa al pago y a la cuenta. Permite que los clientes se registren en varios flujos de pagos diferentes sin duplicar esfuerzos y, cuando se desea realizar un cambio, que esos cambios puedan llevarse a cabo en forma central, a nivel del *mapper*.

## Ampliar las opciones: Cambios de conducta

Además de la infraestructura, es fundamental gestionar el cambio a los nuevos sistemas de pagos de G2P con los clientes, los programas gubernamentales y las instituciones financieras. Las partes interesadas necesitan tiempo para adaptarse al nuevo sistema. Las investigaciones indican que la adaptación es un proceso que se produce con el tiempo y conlleva contratiempos y retrasos. ¿Cuáles son esas dificultades y cómo se pueden resolver?

### AYUDAR A LOS CLIENTES EN EL PROCESO DE TRANSICIÓN

Los clientes necesitan tiempo para adaptarse a los pagos digitales en general y a la posibilidad de disponer de más opciones en particular. Los estudios de casos indican que, para que los clientes confíen en un enfoque digital, deben familiarizarse con el proceso y ejercer repetidamente su posibilidad de elegir. En Tanzania, los clientes podían elegir la opción de pagos digitales en el proveedor de su elección o bien permanecer en el sistema de distribución manual de efectivo. En el curso de un año, el número de beneficiarios que optaba por los

3 En la India se denominó “sistema de pagos con el Aadhaar”.

pagos digitales aumentó gradualmente del 17% al 44%, a medida que conocían mejor la opción digital y ganaban confianza para usarla. Los estudios indican que es importante emitir comunicaciones e impartir instrucciones en forma repetida<sup>4</sup>. En Zambia, investigaciones iniciales revelan que muchos clientes no sabían que podían elegir un proveedor, aunque los responsables de diseñar el programa procuraron comunicar este concepto desde el inicio (Baur-Yazbeck, Kilfoil y Botea, 2019).

Aparentemente, el ritmo de la transición de los clientes varía en consonancia con sus conocimientos digitales. En un estudio que se realizó en la India en 2018, se observó que la probabilidad de que los clientes prefirieran el nuevo sistema digital de distribución de raciones era un 10% mayor cuando, previamente, sabían leer mensajes de texto y realizar llamadas (Gelb y cols., 2018). En Perú, se observó que cuando los beneficiarios participaban en talleres de alfabetización financiera era un 9% más probable que utilizaran agentes bancarios, un 12% más probable que confiaran en los bancos y un 14% más probable que prefirieran mantener sus ahorros en un banco (Gertler y cols., 2016).

## HERRAMIENTAS PARA PROPICIAR EL CAMBIO EN EL GOBIERNO

Los programas gubernamentales que gestionan pagos de G2P —a menudo los Ministerios de Bienestar Social— son conscientes de los beneficios de ofrecer más opciones a los clientes. No obstante, la ampliación de esas opciones puede crear dilemas<sup>5</sup>. Uno de ellos es que los Gobiernos suelen tener menos control directo que en los modelos en cuyo marco contratan un solo proveedor. Esta cuestión puede preocupar a los Gobiernos que tienen la responsabilidad de efectuar los pagos a los beneficiarios de manera satisfactoria. Una de las maneras de mitigar estas preocupaciones es crear un amplio equipo del programa sobre el terreno (integrado por el Gobierno o los proveedores) que ayude a los clientes no solo a ingresar en el programa sino también a acceder a sus pagos. En Zambia, por ejemplo, la gestión de muchos elementos de la experiencia de cada beneficiario está en manos de funcionarios ministeriales, que incluso ayudan a los beneficiarios a abrir cuentas y a retirar dinero (Baur-Yazbeck, Kilfoil y Botea, 2019).

Otro obstáculo es la necesidad de modificar los procedimientos de gestión de riesgos y rendición de cuentas. En el marco del nuevo sistema de gestión de pagos de G2P en Zambia, se digitalizaron las aprobaciones y se estableció que solo eran necesarias tres aprobaciones digitales en vez de las 17 firmas requeridas en el sistema anterior. No obstante, para reducir la resistencia del personal y los supervisores a estos cambios, el ministerio mantuvo las aprobaciones en papel con 17 firmas, además de las tres nuevas autorizaciones digitales (Baur-Yazbeck, Kilfoil y Botea, 2019). La idea es, con el tiempo, eliminar este proceso paralelo en papel.

La complejidad de la tesorería pública plantea otra dificultad. Aunque el Ministerio de Bienestar Social gestiona los programas más importantes, en muchos países el Ministerio de Finanzas es responsable de la gestión de la tesorería pública. En Bangladesh, el Ministerio

4 Véanse, por ejemplo, Maldonado (2018) y Gardner y cols. (2017).

5 Por ejemplo, es posible que para ampliar las opciones de los clientes sea necesario modificar las reglamentaciones en materia de adquisiciones. A menudo, existen buenas razones para establecer estas disposiciones, por ejemplo, para combatir la corrupción. En Kenya, la adopción de un modelo de opciones y la gestión de las tensiones con las normas sobre adquisiciones exigió un gran esfuerzo.



de Finanzas adoptó la decisión de integrar los pagos de G2P en su tesorería por varias razones, entre ellas que la mayor celeridad en los pagos permitiría al Gobierno mantener los fondos por más tiempo, con la consiguiente disminución de las cargas para la tesorería. Sin embargo, la aplicación de esta medida de reforma también ha requerido tiempo e inversiones (Baur-Yazbeck y Roest, 2019).

El interés de los Gobiernos por introducir cambios también puede estar vinculado a cuestiones políticas. La decisión de la India de adoptar los pagos digitales se aceleró cuando el parlamento y el primer ministro comenzaron a respaldar los cambios en el período de 2012-14. Desde entonces, la burocracia adoptó estas reformas y ahora las apoya con entusiasmo. En Zambia, un escándalo de corrupción en el antiguo sistema de entrega de efectivo impulsó a los donantes internacionales a canalizar su apoyo financiero a través del nuevo sistema de pagos. Por otra parte, la política también puede lentificar el ritmo de las reformas. En Tanzania, un nuevo Gobierno está impulsando la incorporación de obras públicas al enfoque existente de pagos en efectivo. Esta modificación ha contribuido, en parte, a retrasos en las reformas de los pagos.

## **DISEÑAR INCENTIVOS PARA MOTIVAR A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS**

Como mínimo, las instituciones financieras deben cubrir sus gastos y, en el largo plazo, deberán obtener ganancias. Esto implica que necesitan ingresos. Tradicionalmente, los ingresos provenían de la adjudicación de un contrato de pagos de G2P con un programa gubernamental. En los modelos que incluyen opciones, las instituciones financieras tienen que lograr primero la lealtad de sus clientes. En el caso de un enfoque que incluye opciones, los ingresos se pueden estructurar de diversas maneras. La más habitual es sumar una comisión a la transferencia de cada pago (por ejemplo, un 3% supone una ganancia de USD 3 sobre una transferencia de USD 100 a la cuenta de un beneficiario). En algunas circunstancias, esta medida se complementa con un acuerdo por el cual el proveedor no impone un cargo a los beneficiarios sobre los retiros de dinero. En otros enfoques, las instituciones financieras no reciben una comisión directa del Gobierno y devengan un porcentaje cuando el cliente retira fondos (por ejemplo, perciben una comisión en forma directa del cliente por el retiro de dinero). Zambia paga comisiones a los beneficiarios para cubrir los costos de retirar efectivo. En este caso, los proveedores no reciben comisiones del Gobierno en forma directa, sino que generan ingresos cuando los beneficiarios retiran dinero.

En Bangladesh, los pagos de G2P se canalizaban inicialmente a través de bancos públicos, a los que el Gobierno no les pagaba comisiones. El cambio a un nuevo enfoque que implica la participación de proveedores comerciales, a los que se debe pagar una compensación, se está demorando y no se había concertado en oportunidad de este informe (Baur-Yazbeck y Roest, 2019). La India enfrenta una resistencia similar del Gobierno a pagar a los bancos más del 2%, y algunas provincias pagan mucho menos por el servicio de pagos de G2P. La presión a la baja en las comisiones que se pagan a los proveedores ha reducido los incentivos de las instituciones financieras para ampliar sus redes de agentes y mejorar los servicios al cliente. El mejoramiento de la calidad de los servicios y las opciones a disposición de los clientes llevará tiempo y será necesario probar sistemas de fijación de precios más racionales.

Kenya ha implementado un novedoso sistema de niveles para las comisiones que se pagan a los bancos, basado en la ubicación del beneficiario. Este sistema proporciona incentivos adicionales a los bancos para que presten servicios en las zonas con menor densidad demográfica.

## Ampliar las opciones: Cómo avanzar

El impulso para modificar los pagos de G2P a fin de brindar a los clientes la posibilidad de elegir puede provenir de muchos factores diferentes, como lo ilustran los ejemplos de los países. En la India, fue resultado de la introducción de un nuevo sistema de identificación biométrica que puso en marcha reformas más amplias. En Bangladesh, la reforma de los pagos de G2P se aceleró cuando una unidad de la oficina del primer ministro promovió innovaciones en el Gobierno. En Zambia y Tanzania, comenzó cuando un solo programa de protección social en un ministerio de bienestar social consideró que era necesario superar los problemas de los enfoques de prestación de servicios utilizados previamente.

Si bien no existe una fórmula ni una secuencia para modernizar los pagos de G2P, nuestra investigación indica que un proceso de planificación en dos etapas suele ser fundamental. La primera etapa es una evaluación amplia de la situación real i) del sistema actual de pagos de G2P y ii) de los cuatro elementos clave de infraestructura mencionados previamente en este informe. Una evaluación de la situación real abarcaría, por ejemplo, un muestreo de programas de pagos gubernamentales y un muestreo de beneficiarios. Se añadiría información sobre el sector financiero, incluida la distribución de los puntos de servicio financieros, como cajeros automáticos y agentes, y la gama de planes de pagos existentes. La información técnica sobre los sistemas de identificación y el conocimiento del sistema de gestión de las finanzas públicas del país también son importantes.

En la segunda etapa, se analizan varios escenarios futuros. Los escenarios permitirán identificar las opciones de diseño que deben tenerse en cuenta al elaborar el nuevo enfoque de G2P. En Bangladesh, por ejemplo, la evaluación de la situación real indicó que pocos beneficiarios de G2P poseían teléfonos; en consecuencia, en el diseño se procuró incorporar servicios de pagos no basados en teléfonos (Baur-Yazbeck y Roest, 2019). Los escenarios también permiten identificar las principales deficiencias en materia de infraestructura y ponen de relieve las áreas que requieren más inversiones. También en Bangladesh, la evaluación señaló que, si bien ya existían muchos elementos de infraestructura, era necesario crear un *mapper*.

Si un grupo de partes interesadas comprometidas está dispuesto a impulsar la implementación y puede crear consenso en torno a un escenario de su preferencia, solo se requiere persistencia y voluntad política para implementarlo. Muchos de los ajustes necesarios del ecosistema se pueden concretar en uno o dos años, y los estudios de casos revelan avances reales dentro de esos plazos. El impulso que generan los avances iniciales puede dar lugar a un cambio transformador en el curso de pocos años.



## Bibliografía

- Barooh, Prabir, Samveet Sahoo, Sunil Bhat y Denny George, 2018, "Closing the Gender Gap: Opportunities for the Women's Mobile Financial Services Market in Bangladesh", Washington, DC: Grupo Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/rg/curated/en/821571530794259536/Closingthe-gender-gap-opportunities-for-the-Womens-Mobile-Financial-Services-Market-in-Bangladesh>
- Baur-Yazbeck, Silvia y Joep Roest, 2019, "The Future of G2P Payments: Towards an Integrated Infrastructure in Bangladesh", documento de antecedentes del CGAP. <https://www.findegateway.org/library/future-g2p-payments-towards-integratedinfrastructure-bangladesh>
- Baur-Yazbeck, Silvia, Craig Kilfoil e Ioana Botea, 2019, "The Future of G2P Payments: Expanding Customer Choice in Zambia", documento de antecedentes del CGAP. <https://www.findegateway.org/library/future-g2p-payments-expanding-customerchoice-zambia>
- Cheema, Iftikhar, Simon Hunt, Sarah Javeed, Tanya Lone y Sean O'Leary, 2016, "Benazir Income Support Programme: Final Impact Evaluation Report", Oxford: Oxford Policy Management. <https://www.opml.co.uk/files/Publications/7328-evaluating-pakistans-flagship-social-protectionprogramme-bisp/bisp-final-impact-evaluationreport.pdf>
- Demirgüç-Kunt, Asli, Leora Klapper, Dorothe Singer, Saniya Ansar y Jake Hess, 2018, "The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution", Washington, DC: Banco Mundial. [https://globalfindex.worldbank.org/sites/globalfindex/files/2018-04/2017%20Findex%20full%20report\\_0.pdf](https://globalfindex.worldbank.org/sites/globalfindex/files/2018-04/2017%20Findex%20full%20report_0.pdf)
- Gardner, Clare, Caroline Riungu, Clare O'Brien y Fred Merttens, 2017, "Evaluation of the Kenya Hunger Safety Net Programme Phase 2", Oxford: Oxford Policy Management. <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0013-evaluation-kenya-hunger-safety-net-programme/hsnp-legacy-systems-practices-lessons-learned.pdf?noredirect=1>
- Gelb, Alan, Anit Mukherjee y Kyle Navis, 2018, "Digital Governance in Developing Countries: Beneficiary Experience and Perceptions of System Reform in Rajasthan, India", documento de trabajo del CGD 489, Washington, DC: Centro para el Desarrollo Mundial. <https://www.cgdev.org/publication/digital-governance-developing-countriesbeneficiaryexperience-and-perceptions-system>
- Gertler, Paul J., Sebastián Franco Galiani, Alberto Chong, Úrsula Aldana, Camila Navajas, Dylan Ramshaw, Patricia Paskov y Jaime Ramos, 2016, "Financial Inclusion for the Rural Poor Using Agent Networks in Peru: Measuring the Impact of Correspondent Banking Agents and Trust Workshops for Conditional Cash Transfer Beneficiaries", Washington, DC: CGAP. <https://www.cgap.org/research/publication/financialinclusion-rural-poor-using-agent-networks-peru>
- Klapper, Leora y Dorothe Singer, 2017, "The Opportunities and Challenges of Digitizing Government-to-Person Payments", World Bank Research Observer 32(2): 211-26. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx003>
- Maldonado, J., edición 2018, "Proyecto Capital: Diez años vinculando la inclusión financiera con la protección social", Fundación Capital e Instituto de Estudios Peruanos. <http://repositorioproyectocapital.com/wp-content/uploads/2018/08/libro-proyecto-capitalvinculando-inclusion-social-2018.pdf>
- Wright, Graham y Manoj Sharma, 2018, "India's Enabling Triangle for Financial Inclusion", publicación de blog, 26 de septiembre. <https://www.microsave.net/2018/09/26/indias-enabling-triangle-forfinancial-inclusion/>





