

De las transferencias en efectivo a las transferencias digitales en la India: La situación hasta el momento

La India se ha fijado ambiciosas metas para extender los pagos electrónicos de las prestaciones de la seguridad social, los servicios bancarios y los servicios digitales de los Gobiernos locales a cada una de sus 638 000 aldeas. El camino está lleno de desafíos, dado que el 60 % de sus 1200 millones de habitantes viven en zonas rurales y muchos de ellos carecen de conectividad e infraestructura. Por otra parte, en lo que se refiere a políticas, la digitalización del mecanismo de subsidios por US\$72 millones anuales en la India supone una tarea colosal, organizada entre los ministerios, los departamentos y los 29 Gobiernos estatales. Desde 2006, algunos Gobiernos estatales vienen experimentando con transferencias electrónicas de dinero a través de cuentas bancarias, efectuadas por medio de agentes bancarios. Para 2013, el Gobierno federal había seleccionado algunas de las mayores transferencias de efectivo para transformarlas en un sistema electrónico (recuadro 1). Este proceso está cobrando impulso este año gracias al esfuerzo renovado del Gobierno nacional electo recientemente.

La presente reseña aborda los elementos clave de la digitalización de las transferencias de dinero, que además puede permitir la inclusión financiera de tal manera que conduzca al uso de cuentas bancarias y no solo a su apertura. En 2013, el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) realizó una investigación sobre el estado de Andhra Pradesh, uno de los primeros Gobiernos estatales de la India en pasarse a un sistema de desembolso de pagos electrónicos. La investigación combinó métodos cuantitativos y cualitativos para comprender la perspectiva de los clientes, prestadores y Gobiernos y así averiguar por qué las 16 millones de cuentas de pago de los Gobiernos a particulares solo se están utilizando para realizar la transacción mensual que consiste en el desembolso de dicho pago. El estudio encontró diversos obstáculos: el desconocimiento entre los receptores; las soluciones de la tecnología de circuito cerrado que no permiten a los clientes emplear la cuenta en ningún otro momento ni para ningún otro fin que no sea el de recibir un beneficio de un agente en particular; los altos costos, y la falta de incentivos para que los bancos ofrezcan productos financieros.

Con la información obtenida en esta investigación, el CGAP trabajó con tres estados de la India para aplicar algunas de las enseñanzas. En las páginas que siguen se analizan, tomando como base dicha investigación, las soluciones de diseño práctico que se probaron en estos tres estados.

La relación con la inclusión financiera

La bibliografía mundial sobre pagos de los Gobiernos a particulares sugiere que, si bien la digitalización de los flujos gubernamentales ha generado sistemas más eficientes (véase el recuadro 2), no se observa ningún efecto positivo directo en la inclusión financiera. Una de las razones es que los expertos en políticas que están abocados a diseñar los canales electrónicos de pagos de los Gobiernos a particulares en general están desconectados de quienes diseñan las políticas de inclusión financiera.

Otra de las razones se relaciona con el orden secuencial. Si la estructura digital ya se encuentra instalada —como la red de banca sin sucursales, un sistema de agentes o un sistema sólido de autenticación—, el Gobierno puede aprovechar dicha red para desembolsar pagos. Pakistán sirve de ejemplo de esta modalidad: EasyPaisa, un servicio financiero móvil, utiliza sus agentes para desembolsar los fondos del plan de subsidios en efectivo del Gobierno (programa Benazir de apoyo a los ingresos) para algunas de las mujeres más pobres del país. En este caso, se aprovechó una red de agentes que se había establecido para un fin primario que consistía en la prestación de servicios bancarios.

En la India, se están construyendo en paralelo dos grandes canales de pago digital. Un ambicioso programa gubernamental para la inclusión financiera, denominado Jan Dhan Yojana, busca proporcionar

Recuadro 1. Las principales transferencias de dinero en la India

Las principales transferencias de dinero para personas pobres son las siguientes:

1. Transferencias de beneficios de la Ley Nacional de Garantías del Empleo Rural, que consiste en un programa de dinero a cambio de trabajo.
2. Las Pensiones Nacionales de la Seguridad Social, que incluyen pensiones por vejez y pensiones para mujeres viudas y personas con discapacidad.
3. Janani Surakshana Yojana, un conjunto de incentivos vinculados a la salud de las mujeres y las niñas.
4. Becas para educación superior en comunidades seleccionadas y algunas becas escolares.
5. El subsidio al gas licuado de petróleo, que solía otorgarse en especie, ahora consiste en una transferencia de dinero directa para el cliente (este subsidio se extiende también a la clase media).

El valor de dichas transferencias está estimado en ₹70 000 crores (US\$11 300 millones) al año.

Recuadro 2. ¿Por qué digitalizar?

Andhra Pradesh fue el primer estado de la India en introducir pagos electrónicos ya en 2006 a través de un sistema de tarjetas (en este caso, una tarjeta inteligente para realizar transacciones con máquinas en los puntos de venta). J-PAL (un organismo de evaluación que funciona en el Instituto Tecnológico de Massachusetts) trabajó en asociación con el Gobierno del estado de Andhra Pradesh para indagar de manera aleatoria el orden en que 158 subdistritos introdujeron los pagos electrónicos. La investigación mostró que el porcentaje de fondos perdidos por “fugas” disminuyó del 30,7 % en las áreas de control al 18,5 % en las áreas que se volcaron a la transferencia digital. La reducción estimada total en las fugas del Plan Nacional de Garantías del Empleo Rural en los distritos examinados fue de US\$38 700 millones por año, lo que equivale a nueve veces el costo de implementación del esquema de pago digital.

A la vez, en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014* del Banco Mundial se estimó que, digitalizando los flujos de subsidios, el Gobierno podría ahorrar al año el 1 % de su producto interno bruto, lo que equivale a aproximadamente US\$20 000 millones. La digitalización produce grandes beneficios financieros para el Gobierno.

cuentas financieras, seguro de vida y una modalidad de giro en descubierto para cada ciudadano de la India. Asimismo, se encuentra en marcha una iniciativa de igual, o incluso mayor, envergadura para digitalizar los flujos de los Gobiernos para la gente, denominada Transferencias de Beneficios Directos. Además de estas iniciativas, existe un mandato separado para reformar los flujos de pagos de los Gobiernos a particulares, como el cobro de servicios públicos e impuestos, que proporciona acceso a los programas gubernamentales y el traspaso de estos programas a un canal digital, denominado Plan de Gobierno Electrónico. Es imprescindible que estas tres áreas se desarrollen con sinergia y no de manera aislada a fin de poder contar con un canal digital viable capaz de ofrecer servicios de pago de los Gobiernos a particulares y de particulares a los Gobiernos, y servicios financieros para clientes rurales. Para lograrlo, es necesario combinar tres elementos clave: una infraestructura propicia, la viabilidad comercial para bancos y agentes, y un mecanismo de prestación muy bien adaptado a la experiencia de los clientes.

Una infraestructura propicia

La India ya ha invertido en elementos de infraestructura clave que pueden facilitar los pagos digitales. El número único de identificación —de 12 dígitos, también conocido como Aadhaar— es un documento de identidad electrónico que permite abrir y utilizar cuentas estableciendo un enlace entre el usuario y el principal servidor bancario. Mediante el sistema de pagos con el Aadhaar, cada pago que efectúa el Ministerio de Desarrollo Rural, por ejemplo, puede rastrearse hasta que es depositado en la cuenta del receptor vinculando su cuenta bancaria al número único de identificación.

Para consultar más información sobre número único de identificación, véase el recuadro 3.

Otros elementos de los sistemas internos incluyen el Esquema del Plan Central y Sistema de Seguimiento, que permite supervisar el desembolso de fondos gubernamentales del ámbito federal a los ámbitos estatales, y la Empresa Nacional de Pagos de la India, una compañía nacional de pagos que organiza una serie de dispositivos de red y mecanismos de infraestructura para apoyar al sector financiero.

Con respecto a la tecnología utilizada en la interfaz de usuario para desembolsar pagos, la India ha ensayado varios dispositivos: máquinas en los puntos de venta (tarjeta inteligente, así como biométrica), teléfonos móviles, teléfonos móviles con dispositivos de protección que funcionan con el Aadhaar, y computadoras personales convencionales. El CGAP concluyó que el éxito de los dispositivos tecnológicos depende en diverso grado de la conectividad. Más importante aún, todos ellos son modelos asistidos por agentes, por lo que el usuario final depende del agente para conectarse con el dispositivo. En cuanto al precio,

Recuadro 3. El rol del número único de identificación en las transferencias digitales de dinero

En enero de 2013, en el distrito de Godavari oriental del estado de Andhra Pradesh se llevó a cabo una experiencia piloto que involucró a 27 000 beneficiarios que utilizaron la autenticación con el Aadhaar en lugar de los servidores biométricos locales empleados por las entidades bancarias corresponsales. El distrito de Godavari oriental llevó adelante con eficiencia el proceso de inscripción y obtención del Aadhaar estableciendo centros de inscripción permanente y realizando extensas campañas informativas para los receptores. El sistema de autenticación a través de las huellas dactilares ayuda a reducir el tiempo que llevan los intentos reiterados de autenticación.

El CGAP concluyó que, si no existieran problemas de conectividad, todos los datos de transacción del sistema Aadhaar deberían estar disponibles a través del dispositivo de red de la Empresa Nacional de Pagos de la India, que permite al banco y al estado supervisar los pagos en tiempo real. El proceso de inscripción y obtención del Aadhaar redujo las fugas, puesto que el uso de dicho número ayuda a eliminar la duplicación de receptores y los receptores fantasmas. El costo de inscripción es menor y, una vez que el sistema Aadhaar haya alcanzado una escala universal, es posible que se modifique la viabilidad comercial de los prestadores, dado que estos ahorrarán en el costo de las tarjetas inteligentes y no tendrán que invertir en bases de datos biométricos locales.

Contar con una plataforma de pagos con Aadhaar podría facilitar una red interoperable de agentes en todo el país que permita eventualmente realizar pagos gubernamentales y ofrecer otros servicios financieros a las personas pobres.

el dispositivo móvil es más económico, pero hasta ahora ofrece un sistema de circuito cerrado, de modo que el cliente puede acceder a la cuenta únicamente a través de un agente particular¹ al que visita solo tres o cuatro días al mes para desembolsar los pagos de los Gobiernos a particulares.

Uno de los elementos clave para ofrecer pagos digitales de los Gobiernos a particulares es la conectividad, ya sea a través de banda ancha o un servicio general de paquetes vía radio. Si bien el Gobierno se comprometió a garantizar el acceso a banda ancha en cada aldea, la iniciativa llevará tiempo. Mientras tanto, es dable suponer que habrá errores de autenticación, aunque solo sean esporádicos. Por tanto, es necesario establecer un proceso de sistema manual en paralelo con el digital, con control y supervisión eficaces en el ámbito de las aldeas.

El mercado de prestadores de servicios de pagos de los Gobiernos a particulares y la viabilidad comercial

Los bancos

Los términos y condiciones para que los prestadores de servicios financieros brinden servicios de pagos de los Gobiernos a particulares actualmente son poco claros y varían de un estado a otro. No sorprende entonces que los bancos se hayan mostrado reticentes a efectuar los pagos de los Gobiernos a particulares. A la falta de claridad en el plano normativo se le suma la escasa viabilidad comercial. Un problema importante es el costo de prestación para los prestadores. La investigación del CGAP mostró que el Gobierno del estado de Andhra Pradesh pagó a los bancos ₹2 por cada desembolso de ₹100, cuando el costo para el banco oscila entre ₹2,6 y ₹2,9. De las ₹2 que obtienen los bancos, se destinan ₹1,75 a la entidad bancaria corresponsal que se ocupa de la agregación, la tecnología y la administración del dinero.

El Departamento de Correos

El Departamento de Correos es el motor principal de los pagos y ha digitalizado sus desembolsos en distintos distritos utilizando el sistema de pago electrónico Aadhaar Payments Bridge y supervisando la prestación del servicio en tiempo real. En algunos casos, los Gobiernos de los estados también han modificado las normativas que habitualmente regían los servicios postales con el fin de permitir los pagos electrónicos. Al principio, cuando el canal postal comenzó a procesar los pagos, las normativas exigían la apertura de una cuenta postal separada para cada plan de pagos de los Gobiernos a particulares para el mismo receptor. En

diciembre de 2012, esta política fue modificada por un orden del Gobierno que permite efectuar pagos para diferentes planes en la misma cuenta. La desventaja del canal postal es que no se encuentra integrado al canal bancario ni al sistema financiero más general. Se trata de un sistema autosuficiente que ofrece servicios bancarios básicos (ahorro y pagos) para clientes de su red. En la investigación del CGAP también se señalaron algunos aspectos positivos de la red postal, a saber: una fuerte presencia en todo el territorio, incluso en áreas de difícil acceso; un sistema confiable de administración del dinero en efectivo, incluso en regiones en situación de conflicto o boscosas, y expertos en liquidez de las filiales postales que administran el dinero para una variedad de productos.

Las entidades no bancarias

Algunas entidades no bancarias, como el operador de redes móviles Airtel, han realizado experiencias piloto para prestar servicios de pagos de Gobiernos a particulares. En el estado de Orissa, por ejemplo, se emplea un m-pin (un número de identificación personal o pin que el agente o el usuario ingresa en el teléfono móvil) en lugar de la autenticación a través del Aadhaar para desembolsar los pagos regidos por la Ley Nacional de Garantías del Empleo Rural. Sin embargo, existen algunos problemas relacionados con la viabilidad comercial —como los costos para operar con el Aadhaar— que desalientan a algunos operadores de redes móviles. Otras entidades no bancarias, como Oxigen², han efectuado pagos actuando como corresponsales bancarios³ para los bancos de los distritos piloto. Entre las entidades corresponsales bancarias, FINO es el principal distribuidor de pagos; ha trabajado en asociación con diversos bancos, pero ofrece un sistema de circuito cerrado y todavía no se rige íntegramente por el sistema Aadhaar.

En 2012 y 2013, el CGAP realizó una encuesta entre los clientes de diversos puntos de servicio, en la que se mostró que la actual red de agentes en la India no es viable. En promedio, los agentes perciben ₹2700 mensuales por los servicios financieros. El número de transacciones diarias en promedio es de 9, en comparación, por ejemplo, con 62 en el caso de un agente en Kenya. Aunque los pagos de los Gobiernos a particulares contribuyen al volumen de transacciones y las ganancias de los agentes, solo el 23 % de estos ofrece servicios financieros. La razón por la que el 77 % restante de los agentes no brinda servicios de pagos de los Gobiernos a particulares radica en el hecho de que los dos canales, los pagos de los Gobiernos a particulares y la inclusión financiera, se manejan y promueven por vías separadas. Los Gobiernos de los estados a menudo crean redes completas por separado para desembolsar únicamente los pagos a particulares.

1. En la India hay dos tipos de agentes bancarios: fijos e itinerantes. Un agente itinerante ofrece servicios a distintas comunidades y lleva consigo el equipamiento y el dinero.

2. Oxigen administra más de 100 000 minoristas que ofrecen una gama de servicios, entre ellos el uso de tarjetas SIM y dinero móvil. Todos sus agentes operan de forma interconectada.

3. Una entidad bancaria corresponsal es un agregador de redes que básicamente administra los agentes, el transporte del dinero y el equipamiento en nombre de un banco.

La experiencia de los clientes

Para los clientes, un canal digital podría cobrar valor real si agrupara la prestación de varios servicios en las aldeas. Si una mujer de la zona rural de Bihar puede acudir a un agente, cobrar su pensión, controlar su saldo bancario, depositar pequeñas sumas de dinero, solicitar un seguro de salud y pagar su factura de electricidad, es más probable que utilice los servicios de ese agente. La prestación de servicios agrupados también tiene valor para el agente, pues aumenta sus ganancias y diversifica los negocios.

Si los servicios se agrupan de forma apropiada y se ponen a disposición de los clientes la mayoría de los días, y se ofrece información acerca de dónde podría denunciar el cliente la pérdida de dinero o a quién llamar si el agente no acude, entonces el cliente tendrá más confianza en el sistema.

Es fundamental que los agentes y los clientes puedan acceder con facilidad a los mecanismos de atención de reclamaciones. Estos mecanismos podrían adoptar la forma de un número de ayuda al que se pueda llamar o enviar un mensaje de texto. También se podría complementar con el control de pagos en tiempo real e identificar con rapidez aquellos puntos donde existan demoras con los pagos, de tal modo que esos problemas se resuelvan de forma sistemática. El CGAP ha prestado apoyo al Banco Mundial y los estados de Telangana y Andhra Pradesh para poner en marcha 2000 centros integrales que incorporaron las características antes mencionadas y ofrecen servicios de pagos de los Gobiernos a particulares y de particulares a los Gobiernos, y servicios financieros en las aldeas.

Conclusiones

En lo que respecta a los Gobiernos estatales, es posible contar con un departamento u organismo central que pueda supervisar los pagos y crear un sistema que puedan utilizar los distintos departamentos, y ofrecer, sobre el terreno, una amplia variedad de servicios agrupados.

Será una tarea ardua construir en los próximos cinco años una infraestructura digital sólida que tenga llegada a cada aldea remota de la India y un sistema que sea transparente, que elimine las fugas y la corrupción y que ofrezca una variedad de servicios. Es importante que los elementos clave —infraestructura propicia, viabilidad comercial para los prestadores y centralización en el cliente— se conviertan en la columna vertebral del sistema. Asimismo, es fundamental que los encargados de formular las políticas relativas a inclusión financiera, pago de los Gobiernos a particulares y gobierno electrónico mantengan un diálogo periódico en el ámbito federal y los ámbitos estatales y aprovechen los recursos para lograr un canal más viable. A pesar de los obstáculos que hay por delante, este es un recorrido con el que se han comprometido varias partes interesadas en la India y por el que vale la pena el esfuerzo.

Bibliografía

Banerjee, Shweta S., Sarah Rotman, Stephen Rasmussen y Suyash Rai (2013), *Direct Benefit Transfers and Financial Inclusion: Learning from Andhra Pradesh India*, Washington, DC: CGAP.

Ehrbeck, Tilman, Rajiv Lochan, Supriyo Sinha, Naveen Tahliyani y Adil Zainulbhai (2010), *Inclusive Growth and Financial Security: The Benefits of E-payments to Indian Society*, Washington, DC: McKinsey.

Gobierno de la India (2012), *Task Force on an Aadhaar-Enabled Unified Payment Infrastructure Report*, Nueva Delhi: Gobierno de la India.

Indicus Center for Financial Inclusion (2014), *Direct Benefit Transfers for Inclusion Policy Brief*, Nueva Delhi: Indicus Analytics.

Mittal, Neeraj (2013), *Direct Benefit Transfers for LPG (DBTL): An Effective Tool for Subsidy Reform*, Ministerio de Petróleo y Gas Natural, Gobierno de la India.

Muralidharan, Karthik, Paul Neihaus y Sandip Sukhtankar (2014), *Building State Capacity: Evidence from Biometric Smart Cards in India*, Boston: Poverty Action Lab.

Zimmerman, Jamie, Kristy Bohling y Sarah Rotman Parker (2014), *Pagos electrónicos de los Gobiernos a particulares: Experiencias en cuatro países de ingreso más bajo*, Enfoques n.º 93, Washington, DC: CGAP.