

Los esfuerzos de India por promover la inclusión financiera: La experiencia después de dos años

Rani es empleada doméstica y vive con su esposo, electricista, en un barrio periférico de Nueva Delhi. Sus tres hijos (de 18, 11 y 8 años) viven con la familia de su esposo en un pueblo ubicado en un estado vecino, a 200 kilómetros aproximadamente. Nunca ha sentido la necesidad de participar en el sistema de servicios financieros formales: sus empleadores le pagan en efectivo, ella cubre todos sus gastos de la misma manera y envía dinero a sus parientes políticos todos los meses a través de un agente que se asegura de que el efectivo se deposite en la cuenta bancaria de su suegro.

En 2014, una vez establecido el nuevo Parlamento en India, una vecina le contó muy entusiasmada acerca de un programa del que el primer ministro Narendra Modi, recientemente electo, había hablado en la televisión. En efecto, había hablado de cómo el Jan Dhan Yojana (que se traduce como Programa para Fomentar el Enriquecimiento de las Personas) podría ayudar a personas como ella a recibir un subsidio para el gas de cocina directamente en una cuenta bancaria. Intrigada y alentada por la publicidad, Rani acudió con sus vecinos a un "campamento" para la apertura de cuentas ubicado cerca de su casa. Aunque todo el trámite demoró dos horas debido a las largas colas, el proceso en sí mismo era bastante sencillo. Rani presentó su número de identificación nacional, completó un formulario y entregó dos fotografías tamaño pasaporte. Se le indicó que volviera tres días después para buscar su libreta de ahorro. Una vez que proporcionó al proveedor de gas de cocina los datos de su nueva cuenta, que estaban vinculados con su número de identificación nacional, quedó todo listo. A partir de ese momento, recibiría cualquier otro subsidio para el gas de cocina directamente en su nueva cuenta.

Si bien ignora a qué otros productos o servicios puede acceder a través de su cuenta, un efecto no planeado de tenerla es la posibilidad de acumular algún ahorro. Deja en su cuenta el subsidio de USD 2,50 que recibe del Gobierno

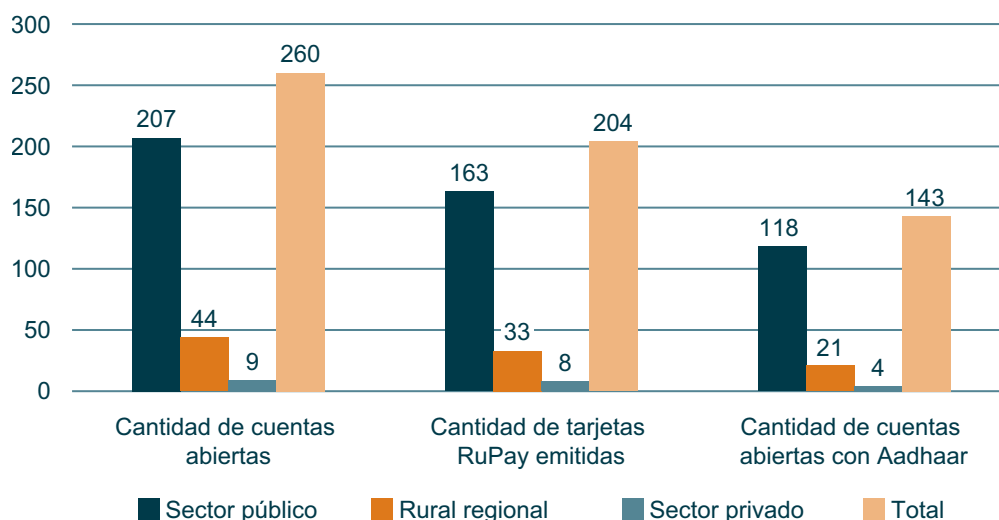
cada dos o tres meses y deposita allí el dinero que le queda después de pagar todas las cuentas mensuales. Hace algunos meses, retiró dinero para pagar una factura del hospital al que debió acudir cuando se quemó cocinando en su casa. Espera poder ahorrar lo suficiente como para pagar los casamientos de sus hijos y para poder construir nuevas habitaciones en una casa que tienen en el pueblo.

La experiencia de la cuenta bancaria de Rani es resultado de un ambicioso plan de inclusión financiera integral que tiene por objeto bancarizar todos los hogares de India. La iniciativa, denominada el Jan Dhan Yojana del Primer Ministro (JDYPM), se puso en marcha en agosto de 2014. El Gobierno de India intenta desde hace tiempo promover la inclusión financiera y, si bien se han registrado algunos avances, antes de que se implementara el JDYPM solo la mitad de los adultos tenía cuentas bancarias (InterMedia, 2016).

Gracias a este programa, los titulares de cuenta:

- pueden recibir pagos de subsidios directamente en sus cuentas;
- pueden transferir fondos y verificar sus saldos a través de teléfonos básicos;
- reciben una tarjeta de débito RuPay (la alternativa local a Visa y MasterCard);

Gráfico 1. Aperturas de cuenta del JDYPM, por tipo de banco, a diciembre de 2016 (en millones)



Fuente: JDYPM.

- no están obligados a mantener un determinado saldo;
- pueden inscribirse en un plan de seguro contra accidentes por USD 0,20 al año, con una cobertura de aproximadamente USD 3000;
- pueden inscribirse en un plan de seguro de vida por USD 5 al año, con una cobertura de aproximadamente USD 3000;
- pueden inscribirse en un plan de pensión con un desembolso mensual de entre USD 15 y USD 75;
- pueden recibir un préstamo bancario de aproximadamente USD 75 después de seis meses, según el uso.

A partir de la gran base existente, constituida por el 53 % de las personas mayores de 15 años que tenían una cuenta bancaria (469 millones) (Banco Mundial, 2014), en el marco de este programa se abrieron 260 millones de cuentas en tan solo algo más de dos años. Si bien no se sabe con exactitud cuántas de ellas se abrieron para personas que nunca habían tenido cuenta, según una encuesta realizada a mediados de 2015, la proporción de titulares adultos de cuentas bancarias aumentó al 63 % (InterMedia, 2016). De acuerdo con el JDYPM, en 19 de 28 estados, todos los hogares tienen una cuenta bancaria, y en los 9 estados restantes más del 99 % de los hogares tiene una. Ello es congruente con los resultados de una encuesta independiente y a gran escala, representativa de todo el país, según la cual, en el 99 % de los hogares al menos un integrante tiene cuenta bancaria (Bhattacharya, 2016).

Si bien como resultado de las primeras iniciativas de inclusión financiera en India los servicios de cuentas bancarias fueron deficientes y los clientes perdieron el interés, el JDYPM podría ser distinto. Una primera señal de esto es que el 76 % (hasta 55 % en agosto de 2015) de las cuentas tiene un saldo mayor que cero y que a mediados de octubre de 2016 el total de los depósitos era de USD 6740 millones. Esto recibió un gran impulso tras la decisión del primer ministro Modi de retirar el 8 de noviembre de 2016 la mayor parte de los billetes, procedimiento que se dio en llamar “desmonetización”. En el lapso de un mes desde que se tomó esa decisión y debido a que las personas ingresaron efectivo en sus cuentas, los depósitos en las cuentas del JDYPM aumentaron considerablemente hasta superar los USD 11 000 millones. Si bien no queda claro cuáles fueron las fuentes de esos depósitos y se desconoce cuáles serán las implicancias a más largo plazo, el cambio registrado a la fecha es notable (Shashidhar, 2016).

Principales factores de apoyo

El JDYPM no surgió de la nada: en el sistema indio hubo varios factores de apoyo claves que lo hicieron posible.

Alto nivel de participación del Gobierno en la implementación/ejecución. El primer ministro Modi anunció el plan en su primer discurso nacional de importancia y, desde entonces, ha demostrado un compromiso sostenido para lograr que tenga un buen resultado. El Gobierno, como titular del programa y principal accionista en los grandes bancos del

sector público de India, ha podido seguir de cerca su implementación. La oficina del primer ministro ha seguido controlando los avances logrados. Los burócratas de alto nivel del programa, encargados de controlarlo, organizaban videoconferencias semanales en las que todos los bancos debían participar. Se esperaba que durante esas reuniones los bancos informaran cifras, plantearan los problemas que se les presentaban y ofrecieran posibles soluciones.

Credibilidad/fortaleza de los bancos del sector público. Según la Fundación para la Equidad de la Marca India, el sistema bancario indio está conformado por 26 bancos del sector público y 25 del sector privado, 43 bancos extranjeros, 56 bancos rurales regionales, y varios miles de bancos cooperativos más pequeños. Si bien cada año los bancos del sector privado adquieren una mayor participación en el mercado, los del sector público son titulares de aproximadamente el 70 % de los activos bancarios (Fundación para la Equidad de la Marca India, 2016). Los bancos del sector público representaron casi el 80 % de las cuentas del JDYPM y tienen la misma participación en los depósitos de ese programa.

La amplia red de sucursales de los bancos del sector público y su gran escala facilitaron la apertura de cuentas en todo el país, lo que también se ha visto favorecido en gran medida por la confianza que tienen los consumidores en los bancos del sector público.

Un sistema de identificación nacional bien establecido, basado en datos biométricos, que puede verificarse de manera digital y consultarse en línea. Cuando el JDYPM se puso en marcha, alrededor de 700 millones de indios tenían identificación nacional biométrica, denominada Aadhaar (Kumar, 2016). Quienes cuentan con números Aadhaar pueden abrir cuentas del JDYPM rápidamente. Para acelerar el proceso de apertura, el Gobierno agilizó la inscripción en el sistema junto con la apertura de las cuentas del JDYPM y emitió 210 millones de números Aadhaar en 2015 a un ritmo de más de 4 millones por semana (Gobierno de la India, 2016e). A diciembre de 2016, se han emitido casi 1075 millones de números Aadhaar (Autoridad de Identificación Única de la India, 2016).

Enseñanzas extraídas de iniciativas anteriores

El JDYPM se diseñó sobre la base de las enseñanzas extraídas de iniciativas gubernamentales anteriores, en especial las referidas a cómo reducir el alto nivel de inactividad de cuentas que se había experimentado previamente

Concentrarse en los hogares y no en los pueblos. El programa de inclusión financiera previo más ambicioso se puso en marcha en 2012 y se centró en brindar servicios bancarios a pueblos con más de 2000 habitantes (Gobierno de la India, 2012). Se le reconoce el mérito de haber brindado servicios bancarios a 74 000 pueblos, aunque ello no fue suficiente para llegar a los

poblados más pequeños. Ahora, el objetivo del JDYPM ya no es cubrir geográficamente los pueblos, sino que cada hogar tenga por lo menos una cuenta.

Más allá de la apertura de cuentas. Uno de los problemas que se observaron en los programas anteriores fue la inactividad de las cuentas. El JDYPM ha intentado alentar el uso canalizando los pagos de subsidios a través de ellas. Una proporción cada vez mayor de los USD 700 millones en salarios y subsidios que se desembolsan a 300 millones de personas todos los meses se entrega a través de cuentas del JDYPM (Gobierno de la India, 2016a). El 72 % de las cuentas bancarias de los beneficiarios están vinculadas con números Aadhaar, lo que facilita la tarea de verificar la identidad del beneficiario y, por lo tanto, ayuda a eliminar las cuentas fantasmas y duplicadas. El pago mensual de salarios a los trabajadores en virtud de la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural, que asciende a USD 350 millones y se realiza a 100 millones de personas, conforma el programa más importante en el marco del programa gubernamental de pago digitalizado, seguido de los USD 285 millones desembolsados a 165 millones de hogares en concepto de subsidios para gas licuado de petróleo todos los meses (Gobierno de la India, 2016a). Existen 57 programas nacionales distribuidos en 14 ministerios y departamentos que canalizan los pagos de sus subsidios a través de estas cuentas, y se estima que esa cifra aumentará.

Si bien se está trabajando mucho para garantizar que esas cuentas se aprovechen plenamente, y los saldos con cada vez mayores, se presentan algunos desafíos. Hay indicios anecdóticos de que muchos beneficiarios retiran el subsidio tan pronto como este se deposita en sus cuentas. Además, los productos que ofrece el programa han despertado un entusiasmo apenas moderado entre los consumidores: solo el 38 % de los titulares de cuenta contrató seguro contra accidentes, únicamente el 12 % contrató seguro de vida y apenas el 1,3 % contrató planes de pensión. Queda mucho por hacer para lograr que los servicios asociados a las cuentas resulten atractivos para los consumidores.

Mayor cantidad de agentes disponibles. En las iniciativas anteriores, había agentes itinerantes que visitaban los pueblos ocasionalmente. De acuerdo con el JDYPM, los agentes deben estar ubicados en determinados puntos del área de servicio, y debe poder accederse a ellos con facilidad y cuando sea necesario. Según las encuestas realizadas entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015, la proporción de agentes en condiciones de realizar transacciones aumentó del 48 % al 79 % (MicroSave, 2016).

Simplificación de la apertura de cuentas. Para abrir una cuenta, quienes tienen un número de identificación único solo deben completar un sencillo formulario. Quienes no tienen ese número pueden proporcionar otros medios de identificación. Si una persona no tiene ninguna forma de identificación, igualmente puede abrir una cuenta con ciertas limitaciones en cuanto al monto de los créditos, de los retiros y de los depósitos.

Cuentas más fáciles de usar. A junio de 2016 había 616 millones de suscripciones solo por teléfono móvil, lo que indica que la mayor parte de la población tiene acceso a un teléfono móvil. La hipótesis es que, en la actualidad, casi todos usan uno (GSMA, 2016). Teniendo esto en cuenta, el JDYPM se ha concentrado en la banca móvil, a través de la cual los titulares de cuentas pueden transferir fondos y verificar sus saldos.

La historia hasta este momento

El JDYPM ofrece un nuevo enfoque acerca de la inclusión financiera promovida por el Gobierno, en el cual se aprovechan las nuevas infraestructuras y capacidades. Además, tiene como objetivo aprender de las experiencias anteriores en las que el uso de las cuentas era reducido.

Tras la decisión del Primer Ministro de retirar la mayoría de los billetes en circulación y de promover los pagos digitales, los consumidores se han visto prácticamente obligados a depositar los billetes viejos en sus cuentas, lo que, a su vez, ha servido para dar un fuerte impulso al JDYPM. Este cambio reciente, además de todas las demás iniciativas implementadas en el marco del JDYPM desde agosto de 2014, genera una gran actividad bancaria que antes no existía. Se desconoce si esto puede sostenerse en el tiempo o si se sostendrá. Será importante ver cómo funcionen estas cuentas en los meses y años por venir, y aprender de ello.

Bibliografía

Autoridad de Identificación Única de la India (2016), "Dashboard", <https://portal.uidai.gov.in/uidwebportal/dashboard.do> [consulta: 30 de septiembre].

Banco Mundial (2014), base de datos global sobre la inclusión financiera en el mundo (Global Findex), Washington, DC: Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/en/programs/globalindex>.

Bhattacharya, Primit (2016), "99% Indian households are covered by a bank account", *live mint*, 15 de diciembre, <http://www.livemint.com/Specials/vVKbQ0cMmiNbdwOlf0Z4N/99-Indian-households-are-covered-by-a-bank-account.html>.

Gobierno de India (2016a), informes sobre transferencias de beneficios directos, Nueva Delhi: Gobierno de India, <http://cabsec.nic.in/dbt/dbtrfeb.html> [consulta: 18 de octubre].

_____ (2016b), sitio web del JDYPM: <http://www.pmjdy.gov.in/statewise-statistics,statewise-statistics> [consulta: 18 de octubre].

_____ (2016c), informes de reclamaciones del JDYPM, Nueva Delhi: Gobierno de India, <http://www.jansuraksha.gov.in/claims-reported.aspx> [consulta: 14 de diciembre].

_____ (2016d), informe sobre los avances del PMDJY, <http://www.pmjdy.gov.in/account> [consulta: 24 de diciembre].

_____ (2016e), "Spreading JAM across India's Economy", *Economic Survey*, 2015–2016, vol. I, Nueva Delhi: Gobierno de India, <http://indiabudget.nic.in/es2015-16/echapvol1-03.pdf>.

Todas las publicaciones del CGAP se pueden encontrar en su sitio web www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN IS7-700
Washington, DC
20433 EE. UU.

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

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org

© CGAP, 2017

_____ (2012), *Swabhimaan—Transforming Rural India through Financial Inclusion*, Nueva Delhi: Gobierno de India, Oficina de Información de Prensa, 21 de mayo, <http://pib.nic.in/newsite/efeatures.aspx?relid=84236>.

GSMA (2016), "The Mobile Economy India 2016", <https://www.gsmainelligence.com/research/?file=134a1688cdaf49cfc73432e2f52b2dbe&download>.

Fundación para la Equidad de la Marca India (2016), *Indian Banking Industry Analysis*, Fundación para la Equidad de la Marca India, diciembre, <http://www.ibef.org/industry/banking-presentation>.

InterMedia (2016), *India WAVE Report: FII Tracker Survey Conducted June-October 2015*, <http://finclusion.org/uploads/file/reports/InterMedia%20FII%20Wave%203%202015%20India.pdf>.

Kumar, Ashok (2016), "Aadhaar Enrolment to Be Completed by June 2015", *The Hindu*, 23 de mayo, <http://www.thehindu.com/news/national/aadhaar-enrolment-to-be-completed-by-june-2015/article6547319.ece>.

MicroSave (2016), *Assessment of Bank Mitrs (BMs) Under Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana (PMJDY)—Wave III*, Nueva Delhi: MicroSave, enero, http://www.microsave.net/files/pdf/Assessment_of_Bank_Mitrs_under_PMJDY_Wave_III.pdf.

Sharma, Manoj, Anurodh Giri y Sakshi Chadha (s.f.), "Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana: (PMJDY) WAVE III Assessment", MicroSave, http://www.microsave.net/files/pdf/PMJDY_Wave_III_Assessment_MicroSave.pdf.

Shashidhar, Karthik (2016), "Are Jan Dhan accounts being misused? Unlikely, shows data", *live mint*, 1 de diciembre, <http://www.livemint.com/Industry/TILnOGbdFKDUw2qE5GsMZN/Are-Jan-Dhan-accounts-being-misused-Unlikely.html>.