

# Pagos electrónicos de los Gobiernos a particulares: Experiencias en cuatro países de ingreso más bajo

Los Gobiernos y los donantes están intensificando las medidas para modificar la manera en que realizan las transferencias de efectivo con fines sociales a fin de reemplazar los pagos en metálico por pagos electrónicos y, en algunos casos, incorporar objetivos de inclusión financiera en estos sistemas. Este impulso para implementar los pagos electrónicos se asienta en la promesa de una mayor transparencia, menores costos y la posibilidad de reducir las pérdidas financieras, por una parte, y promover servicios con valor agregado a través del acceso financiero, por la otra. En 2012, el CGAP publicó un número de *Enfoques* titulado “Transferencias de efectivo con fines sociales e inclusión financiera: Experiencias en cuatro países” (Bold, Porteous y Rotman), en el que se expuso el caso de las transferencias de efectivo con fines sociales y financieramente incluyentes mediante el análisis de las experiencias recogidas a través de los programas de transferencias monetarias impulsados por el Gobierno en cuatro países de ingreso mediano, en los que los programas y los sistemas de pago electrónico en los que estos se basaban eran relativamente maduros y sólidos.

En el número de *Enfoques*, que gira en torno a los grandes programas de transferencias de efectivo con fines sociales en Brasil, México, Colombia y Sudáfrica, se analiza el valor de los pagos electrónicos para las diversas partes involucradas: la capacidad económica de los Gobiernos para incorporar servicios financieros incluyentes en los programas de transferencias de efectivo con fines sociales; la posibilidad de que la oferta de esos servicios sea rentable para el proveedor de servicios de pagos (PSP), y la probabilidad de que los beneficiarios utilicen los servicios para otros fines y no solo para recibir las transferencias. La investigación permitió establecer que, en el caso de las transferencias monetarias en estos países de ingreso mediano, la creación de servicios financieros incluyentes puede ser asequible para el Gobierno y rentable para el PSP si el Gobierno paga comisiones adecuadas, pero se observó que los beneficiarios no adoptaban con rapidez los servicios ni los usaban para satisfacer otras necesidades personales además de recibir las transferencias.

¿Pero cuáles son las experiencias en los países menos desarrollados? A diferencia de los países de ingreso mediano, estos países generalmente afrontan condiciones de operación más difíciles a raíz del menor

desarrollo de la infraestructura móvil y de transporte, el hecho de encontrarse en una etapa inicial del desarrollo de los sistemas bancarios y de pagos, y su menor experiencia en materia de administración de programas de transferencias de efectivo con fines sociales, por mencionar solo algunas de ellas. La transición de los pagos en metálico a los pagos electrónicos en Brasil será, indudablemente, diferente a la de Uganda. Deseábamos analizar detenidamente las oportunidades y los desafíos para implementar transferencias de efectivo electrónicas con fines sociales en países menos desarrollados<sup>1</sup> desde la perspectiva de los mismos tres grupos básicos de partes interesadas: las entidades que financian los programas (Gobiernos y donantes), los PSP y los beneficiarios.

En este número de *Enfoques* se presentan las pruebas obtenidas de un estudio exhaustivo de las experiencias recogidas a través de la elaboración e implementación de sistemas de pago electrónico vinculados a la inclusión financiera en cuatro países de ingreso más bajo: Haití, Kenya, Filipinas y Uganda (el cuadro 1 proporciona información específica sobre ellos)<sup>2</sup>. La investigación se llevó a cabo con el objeto de esclarecer *i)* el desarrollo y la evolución del programa; *ii)* los procesos vigentes de entrega y pago; *iii)* los costos y los beneficios que se derivan del uso de pagos electrónicos para los programas y los proveedores, y *iv)* las experiencias de los receptores de pagos electrónicos y del personal sobre el terreno.

A través de un análisis comparativo del diseño y de la ejecución de los cuatro programas, el presente informe presenta seis resultados clave y cinco lecciones concretas que pueden ser útiles a los gerentes de programas de transferencias monetarias y los PSP (en particular, si bien no exclusivamente, en países de ingreso más bajo) al momento de planificar los pagos electrónicos de los Gobiernos a particulares.

## Aspectos generales de los programas

Los cuatro programas de transferencias monetarias —Ti Manman Cheri (TMC), en Haití; Dinero por Activos (CFA), en Kenya; el Programa Pantawid Pamilyang Pilipino (4P), en Filipinas, y el Programa de Subvenciones de Asistencia Social para el

<sup>1</sup> En el presente informe nos referimos a países “menos desarrollados” y a países de “ingreso más bajo” para describir los diversos niveles de desarrollo de los cuatro países de los programas analizados. Haití, Kenya y Uganda son países de ingreso bajo, mientras que Filipinas es un país de ingreso mediano bajo. Filipinas se eligió para este estudio, aunque es un país de ingreso mediano bajo, con el objeto de maximizar las variaciones entre los contextos de país y de sistema de pagos.  
<sup>2</sup> Los estudios de caso detallados de cada uno de estos programas están disponibles en <http://www.cgap.org>.

Empoderamiento (SAGE), en Uganda— se eligieron entre un espectro más amplio de programas en países de ingreso más bajo teniendo en cuenta la inclusión de pagos electrónicos en el programa, el tipo de pagos electrónicos que utilizaban, los PSP con los que se asociaban, su diversidad geográfica,

el grupo de beneficiarios, y si eran impulsados por Gobiernos o por donantes. Las características de estos programas se muestran en el cuadro 2 y se describen en detalle más abajo. El anexo A contiene los calendarios correspondientes al diseño y la ejecución de los programas.

**Cuadro 1. Información específica por país**

	Haití	Kenya	Filipinas	Uganda
Población (en millones)	10,2	43,2	96,7	36,3
% de población urbana	55	24	49	16
Producto interno bruto per cápita (US\$ corrientes)	771	865	2587	547
Clasificación en el índice de desarrollo humano	T161	145	114	T161
Tasa de alfabetización de adultos (%)	49 (2006)	87 (2010)	95 (2008)	73 (2010)
Clasificación del país en el índice de percepción de la corrupción	165	139	105	130
Cuenta en una institución financiera formal (% de personas mayores de 15 años)	22	42	27	20
Sucursales bancarias por 100 000 personas	2,7	5,2	8,1	2,4
Cajeros automáticos por 100 000 personas	n.a.	9,5	17,7	3,9
Penetración SIM (%)	61	70	106	47

Fuentes: Banco Mundial (2011 y 2012), Findex (2011) y GSMA (2012). Clasificación en el índice de desarrollo humano sobre un total de 186 países (PNUD, 2012). "T" significa un vínculo con otro país. Clasificación del país en el índice de percepción de la corrupción sobre un total de 174 países (Transparencia Internacional, 2012).

n.a.: no aplicable.

**Cuadro 2. Características de los programas**

	Haití	Kenya	Filipinas	Uganda
<b>Región</b>	América Latina y el Caribe	África al sur del Sahara	Asia sudoriental	África al sur del Sahara
<b>Nombre del programa</b>	Ti Manman Cheri (TMC)	Dinero por Activos (CFA)	Programa Pantawid Pamilyang Pilipino (4P)	Subvenciones de Asistencia Social para el Empoderamiento (SAGE)
<b>Administrado o gestionado por</b>	Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES) del Gobierno de Haití	Programa Mundial de Alimentos (donante)	Departamento de Bienestar Social y Desarrollo (Gobierno)	Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social (Gobierno)
<b>Financiado por</b>	Gobierno de Venezuela (donante)	Programa Mundial de Alimentos (donante)	Gobierno y donantes (Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, AusAid)	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (donante) y Gobierno
<b>Beneficiarios</b>	Madres de niños escolarizados	Hogares afectados por inseguridad alimentaria	Requisitos relativos a los padres, la escuela y la salud	Ancianos (primordialmente) y hogares vulnerables
<b>Año de inicio</b>	Mayo de 2012	Proyecto experimental: Enero de 2010 a diciembre de 2011. Proyecto completo: Enero de 2012	Febrero de 2008	Proyecto experimental: Abril de 2011 a febrero de 2015 (previsto)
<b>Condicionidad</b>	Sí	Sí	Sí	No
<b>Número de beneficiarios</b>	75 000 (mayo de 2013)	62 500 (julio de 2013)	3 712 953 (agosto de 2013)	95 000 (julio de 2013)
<b>Método de entrega</b>	Dinero móvil y efectivo en metálico	Tarjeta de débito y cuenta bancaria	Tarjeta de débito y efectivo en metálico	Dinero móvil y efectivo en metálico

El programa de transferencias monetarias TMC es el primero de su tipo impulsado por el Gobierno en Haití; tras un año de ejecución atiende a 75 000 madres de niños escolarizados y está financiado por el Fondo PetroCaribe del Gobierno de Venezuela. Desde su inicio en 2012, el programa realizó transferencias de efectivo a las beneficiarias, condicionadas a que sus hijos permanecieran matriculados en la escuela, por medio de dinero móvil a través del producto Tcho Tcho Mobile del operador de red móvil (ORM) Digicel. Digicel colaboró activamente en el diseño y la implementación inicial del sistema de pago, que está gestionado por el Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES) del Gobierno de Haití.

El sistema de transferencias monetarias CFA es una iniciativa conjunta del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Gobierno de Kenya que presta servicios a hogares afectados por inseguridad alimentaria en siete<sup>3</sup> condados áridos y semiáridos de la zona oriental y costera del país donde los beneficiarios trabajan en proyectos de activos comunitarios para aumentar la resiliencia a las sequías. La inclusión financiera ha sido uno de los objetivos básicos del programa desde su inicio. El programa, que trabajó en colaboración con Equity Bank desde la etapa de diseño y la fase preexperimental en 2009, proporcionó a cada beneficiario una cuenta bancaria para la recepción del pago. Recientemente, el PMA en Kenya ha llevado a cabo un proceso de licitación en el cual seleccionó a Cooperative Bank como su nuevo PSP.

El programa de transferencias monetarias condicionadas 4P en Filipinas está gestionado por el Gobierno con apoyo de donantes y sus beneficiarios son hogares pobres con una mujer embarazada o niños de 0 a 14 años<sup>4</sup>. El principal PSP es Land Bank of the Philippines, el mayor de los tres bancos estatales del país, que proporciona a los beneficiarios una tarjeta de débito con la cual pueden retirar dinero de cajeros automático del banco y sus asociados. El 40 % de los 3,9 millones de beneficiarios utiliza esta tarjeta, mientras que el resto de los pagos se realizan por ventanilla a través de varios otros PSP contratados.

El programa SAGE es la primera iniciativa importante de transferencias monetarias del Gobierno de Uganda y está focalizado en los ancianos y las familias vulnerables. La agencia de Expansión de la Protección Social, del Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social, con financiamiento de varios donantes internacionales, diseñó el sistema de pagos no

condicionados del programa SAGE teniendo en cuenta varios objetivos básicos: transparencia, escalabilidad e inclusión financiera. El programa dirigido por el Gobierno, que se lleva a cabo en forma experimental en 14 distritos del país de 2011 a 2015, realiza los pagos a los beneficiarios a través del ORM MTN. Aunque trabaja con la Unidad de Dinero Móvil de MTN, el programa no utiliza el producto comercial de dinero móvil de este operador. Dada que su cobertura de red en las zonas beneficiarias del programa SAGE es limitada, MTN proporciona los pagos en forma electrónica o manual, de acuerdo con la disponibilidad de la red. El pago electrónico se realiza a través de una tarjeta con un SIM incorporado que los beneficiarios presentan ante los agentes de MTN para su inserción en teléfonos públicos portátiles.

### Recuadro 1. ¿La inclusión financiera es un objetivo explícito?<sup>a</sup>

El papel que se asigna a la inclusión financiera en el diseño y la ejecución de cada programa es diferente, aunque esta constituía una meta expresa en los programas de Haití, Kenya y Uganda. En Filipinas, el diseño del sistema de pago del programa 4P no contiene un objetivo explícito de brindar acceso financiero o promover la inclusión financiera: los pagos electrónicos se utilizan solo para lograr un mayor grado de eficiencia. En parte, esto puede atribuirse a la antigüedad del programa debido a que se comenzó a diseñar antes de que los Gobiernos y los donantes consideraran la posibilidad de incorporar la inclusión financiera como un componente deseable de los programas de transferencias monetarias. Si bien la inclusión financiera fue inicialmente uno de los objetivos de los programas SAGE y TMC, más adelante fue necesario relegarla a segundo término para poner el acento en la entrega de los pagos a los beneficiarios de manera fiable. Por el contrario, el programa CFA ha mantenido su objetivo de inclusión financiera y, aunque ha incidido en la expansión de los agentes bancarios en los condados participantes, la vasta mayoría de los beneficiarios todavía no ha comenzado a utilizar sus cuentas o los servicios bancarios para realizar otras operaciones además de retirar los pagos efectuados por el programa.

a. La inclusión financiera consiste, por definición, en proporcionar a los clientes acceso a servicios financieros formales y asegurarse de que sepan usarlos y de que lo hagan sin dificultades, para aumentar sus opciones en materia de servicios financieros (tanto si eligen usar métodos formales como si no lo hacen).

<sup>3</sup> En la actualidad presta servicios en seis condados, pero en oportunidad de la investigación eran siete.

<sup>4</sup> El Programa Pantawid Pamilyang Pilipino, Departamento de Bienestar Social y Desarrollo. <http://pantawid.dswd.gov.ph/index.php/about-us>

## Comparación de sistemas de pago

La categorización de los pagos que se utiliza en este informe es la misma que se aplicó en nuestra investigación anterior sobre los países de ingreso mediano: pago en efectivo, instrumento de pago con fines limitados y cuenta financiera convencional<sup>5</sup>. Los programas abarcan los siguientes sistemas, cuyas características se muestran en el cuadro 3.

- En Haití, se podría considerar que Tcho Tcho Mobile es un instrumento de pago con fines limitados a partir de mayo de 2013 debido a que los beneficiarios pueden retirar y depositar dinero únicamente en los agentes de Tcho Tcho Mobile y en asociados especificados.
- En Kenya, las tarjetas de débito de CFA (anteriormente de Equity Bank y, ahora, de Coop Bank) están vinculadas a una cuenta financiera convencional,

pues se trata de una tarjeta abierta que puede usarse en cualquier infraestructura de pagos (y no solo en los cajeros automáticos, las terminales de puntos de servicio [POS] y las sucursales de Equity Bank y, ahora, de Coop Bank).

- En Filipinas, el programa 4P ofrece un instrumento de pago con fines limitados, la tarjeta de débito, que los beneficiarios pueden usar en los cajeros automáticos de Land Bank y sus sucursales, Metro Bank y Bank of the Philippines para retirar los pagos efectuados por el programa. Los nombres de los beneficiarios están vinculados a la cuenta en la que se deposita el dinero; no obstante, la tarjeta no se publicita ni se usa como una típica tarjeta de débito.
- En Uganda, las tarjetas SIM de MTN correspondientes al programa SAGE tienen fines limitados pues solo se pueden utilizar en teléfonos públicos especiales que MTN ha desplegado en 390 puntos de pago distribuidos en todo el país.

**Cuadro 3. Sistemas de pago vigentes<sup>a</sup>**

	<b>TMC: Haití</b>	<b>CFA: Kenya</b>	<b>4P: Filipinas</b>	<b>SAGE: Uganda</b>
Frecuencia de los pagos	Bimestral	Mensual (aunque rara vez en forma puntual)	Bimestral	Actualmente mensual; próximamente bimestral
Proveedor de los pagos	Digicel, Unitransfer	Cooperative Bank (anteriormente Equity Bank)	Land Bank, bancos rurales, casa de empeños M Lhuillier, PhilPost (y anteriormente GCASH)	MTN
% de los pagos en metálico <sup>b</sup>	69 % a través de Unitransfer	0 %	59 % a través de oficinas postales, M Lhuillier, bancos rurales o, anteriormente, GCASH	20 % a través de agentes de MTN
% de los pagos a través de un instrumento con fines limitado	31 % a través de una minibilletera <sup>c</sup> de dinero móvil, por lo cual, como mínimo, una parte de los fondos se debe retirar dentro de los tres meses de la recepción del pago en un agente de Digicel	0 %	41 % a través de tarjetas de débito de Land Bank y First Consolidated Bank	80 % a través de un agente de MTN
% de los pagos a través de una cuenta financiera convencional	0 %	100 % a través de una tarjeta de débito en un agente bancario, una sucursal o un cajero automático <sup>d</sup>	0 %	0 %

a. Debido a que estos programas se modifican con frecuencia, los sistemas de pago aquí descritos estaban vigentes en las fechas en que se llevó a cabo la investigación.

b. "Pago en metálico" es un método no electrónico de recibir transferencias monetarias; los beneficiarios deben retirar todo el monto en un momento y un lugar especificados.

c. Los clientes se registran para utilizar la minibilletera por medio de un código USSD a través de su teléfono y pueden mantener un saldo de hasta HTG 4000 (US\$94); no se necesita ninguna forma de identificación personal. Los clientes pueden registrarse para obtener la billetera completa presentando una identificación personal con fotografía a un agente para que los registre en el sistema de dinero móvil. Los clientes con billetera completa pueden mantener un saldo de hasta HTG 10 000 (US\$250).

d. El programa utilizaba tarjetas de banda magnética cuando operaba con Equity Bank. No obstante, desde que comenzó a operar con Cooperative Bank, las está reemplazando por tarjetas inteligentes.

5 Si bien los instrumentos con fines limitados transfieren la subvención al beneficiario a través de una cuenta notional, estas cuentas están sujetas, como mínimo, a una de las siguientes restricciones: *i*) los fondos no se pueden mantener de forma indefinida; *ii*) solo pueden retirarse los fondos en establecimientos específicos, y *iii*) en esta cuenta no pueden ingresarse fondos adicionales procedentes de otras cuentas. Por el contrario, las cuentas financieras convencionales no están sometidas a las restricciones de las cuentas con fines limitados y, por lo general, también están disponibles para personas distintas a las beneficiarias. Para obtener más información, véase Bold, Porteous y Rotman (2012).

## Comparación de los costos de los pagos

En la mayoría de los casos, los PSP de los cuatro programas cobraban comisiones por operación del orden del 1 % al 4 % del monto de la subvención. Estas tasas son similares a las cobradas por la mayoría de los PSP en los países de ingreso mediano analizados en el número anterior de *Enfoques*, donde la infraestructura de los sistemas de pagos ya estaba relativamente madura. Llama la atención, sin embargo, que los valores absolutos de estas comisiones por operación son muy inferiores en los programas de estos países de ingreso más bajo.

En otras palabras, aunque los PSP en los entornos de ingreso más bajo tenían muchas más dificultades para cumplir su mandato que los de los países de ingreso mediano, su compensación era aproximadamente igual. Por ejemplo, inclusive en Uganda donde existen deficiencias de infraestructura y capacidad, el programa SAGE paga a MTN una comisión del 3,5 % del monto de cada transferencia de efectivo con fines sociales, que incluye la comisión por retiro de fondos y la comisión de operación. El programa TMC, con sus opciones de pago en metálico, le paga a Unitransfer un porcentaje significativamente mayor (poco más del 11 %) que a Digicel (3 %) por los pagos, y un monto

por los servicios de Unitransfer significativamente mayor que el de cualquiera de los otros programas analizados. La baja comisión que el programa 4P le paga a Land Bank (0,7 %) asciende a menos de la mitad de la comisión que paga a otros PSP o “intermediarios” (en promedio, 1,5 %). Sin embargo, estos intermediarios afrontan gastos mucho más elevados para garantizar que sus pagos en metálico por ventanilla sean seguros.

No obstante, existen varios subsidios adicionales de diversa magnitud para PSP: se proporcionan recursos para el personal o se paga una comisión única por instalación a Digicel en Haití y a MTN en Uganda, y los programas pagan una comisión por cada tarjeta emitida tanto a Equity Bank como a Cooperative Bank en Kenya y a Land Bank en Filipinas. En todos los programas, el primer retiro de fondos realizado por el beneficiario a través de su instrumento de pago electrónico es gratuito (sin incluir cualquier costo indirecto de viaje), mientras que los retiros posteriores están sujetos a la comisión por retiro de fondos que el proveedor cobra habitualmente. En Filipinas, si los beneficiarios retiran fondos en un cajero automático que no pertenece a la red, deben pagar un cargo, del cual el programa cubre hasta US\$0,45. En el caso de los pagos en forma manual, los beneficiarios reciben su dinero sin incurrir en cargos adicionales, salvo los gastos de viaje.

**Cuadro 4. Costo de los pagos para las agencias gubernamentales y de donantes<sup>a</sup>**

	TMC: Haití	CFA: Kenya	4P: Filipinas	SAGE: Uganda
Monto promedio de subvención por beneficiario	US\$15,00	US\$34,12	US\$63,01	US\$19,34
Frecuencia de los pagos <sup>b</sup>	“Bimestral”	“Mensual”	Bimestral	Bimestral
Comisión promedio ponderada por pago (todos los métodos)	US\$1,36	US\$0,53	US\$0,75	US\$0,68
Como % de subvención promedio	9,1	2	1,2	3,5
<b>Costo por tipo de instrumento</b>				
Pagos en metálico	US\$1,67 (11 %)	n.a.	US\$0,96 (1,5 %)	US\$0,68 (3,5 %)
Instrumento con fines limitado	US\$0,50 (3 %)	n.a.	US\$0,45 (0,7 %)	US\$0,68 (3,5 %)
Cuenta financiera convencional	n.a.	US\$0,53 (2 %)	n.a.	n.a.
<b>Tasa de conversión utilizada (conversiones usadas en los estudios de casos de países)</b>				
US\$1 =	HTG 40,00	KES 85,00	PHP 44,44	UGX 2585,00

a. Los beneficiarios no están obligados a mantener un saldo mínimo en ninguna de las cuentas del programa. Las comisiones no incluyen las comisiones uniformes y por única vez que se pagan a los PSP por sus gastos, entre ellos, empleados adscritos o gerentes de proyecto de tiempo completo. Estos costos son las comisiones que cada programa abona específicamente por cada pago.

b. Las comillas indican que existe una marcada diferencia entre la frecuencia prevista y la real. Los programas se han visto en dificultades para cumplir estos plazos. n.a.: no aplicable.

## Seis resultados

Los procesos de diseño y ejecución de cada uno de los cuatro programas fueron diferentes debido a los contextos específicos en los que los programas de transferencias se pusieron en marcha. No obstante, a pesar de las claras diferencias, al evaluar las experiencias en cada uno de ellos se observaron varios temas comunes, lo que permite establecer un conjunto de problemas transversales que cualquier programa podría encontrar durante la planificación de un cambio hacia mecanismos de pagos electrónicos.

### 1. Se sobreestimó la preparación del país, especialmente en el caso de las soluciones móviles

*La infraestructura es la columna vertebral de los pagos electrónicos. En mayor o menor medida, la implementación de estos sistemas de transferencias de efectivo se llevó a cabo antes de establecer la infraestructura adecuada fuera de las zonas urbanas. Para entregar los pagos a todos los beneficiarios, varios programas debieron recurrir a pagos en metálico en algunas zonas o, como mínimo, tuvieron que modificar sus expectativas en torno a la inclusión financiera. En todos los programas se intentó usar plataformas de pagos móviles en cierta medida y con diversos grados de éxito, aunque la mayoría acarrió dificultades y frustración. Aunque el atractivo de las soluciones móviles y el deseo de emplearlas son muy fuertes, los programas deberían determinar cuidadosamente qué es necesario instalar antes de ejecutar un sistema de plataforma móvil.*

En Haití, el dinero móvil ha concitado gran atención y ha recibido un enorme apoyo de donantes. En el caso del programa TMC, específicamente, el ORM desempeñó un papel central en la conceptualización, el diseño y la implementación del sistema de pago. De hecho, la dirección del diseño del programa fue encomendada a un miembro del personal de Digicel asignado para trabajar con el Gobierno de Haití. En consecuencia, el Gobierno dio por sentado que las zonas designadas estaban listas para el uso de dinero móvil y no analizó exhaustivamente otras opciones de pago o contingencias. Sin embargo, salvo en Puerto Príncipe, la red de agentes de dinero móvil de Digicel no era lo bastante sólida como para respaldar la exigencia de ampliar el programa a todo el país en forma inmediata e imprevista. A raíz de la falta de agentes suficientes, el personal tuvo dificultades para seguir gestionando los pagos de las transferencias monetarias; en consecuencia, se incorporó un

segundo PSP, el proveedor de remesas Unitransfer, a fin de mejorar la entrega de los pagos, aunque fue necesario reimplantar los pagos en metálico con un alto costo para el programa.

En Uganda, el programa SAGE tenía, en un comienzo, muy pocas opciones viables de pago electrónico. Originalmente, el programa analizó la posibilidad de usar terminales POS vinculadas a un banco con acreditación biométrica, debido a que la inclusión financiera era uno de sus numerosos objetivos. Sin embargo, la infraestructura del sector financiero del país no podía respaldar el diseño sin un costo adicional significativo debido al elevado precio de los lectores biométricos, la limitada disponibilidad de terminales POS ya instaladas (3 por cada 100 000 adultos en 2011) y la mala cobertura de la red móvil y de internet. El programa solicitó a MTN que creara una nueva solución de pagos mediante dinero móvil, pero la empresa carecía de agentes suficientes o de la presencia en la red necesaria para emplear un producto efectivo de dinero móvil y, en lugar de eso, tuvo que distribuir teléfonos públicos especiales para procesar los pagos en una plataforma de dinero móvil. En consecuencia, el producto que puede ofrecer MTN no utiliza su plataforma estándar de dinero móvil y difiere en muchos aspectos del negocio de dinero móvil que intenta establecer. Por otra parte, MTN facilita efectivo en metálico para el 20 % de los pagos.

Inclusive en Kenya, que goza de consideración por sus sólidas redes de agentes bancarios y de dinero móvil, el PMA no logró ofrecer una solución de pago basada en un sistema móvil para el programa CFA. El PMA en Kenya, que trabajó en sus inicios con Equity Bank en la fase de aplicación preexperimental de su producto M-KESHO, vinculado a MPESA de Safaricom, determinó que la conectividad de la red no era lo suficientemente potente para procesar los pagos. En consecuencia, el PMA en Kenya optó por un sistema basado en tarjetas de débito que proporcionaba a cada beneficiario una cuenta en Equity Bank y una tarjeta de débito vinculada a ella.

### 2. Con frecuencia, se subestimaron las capacidades técnicas necesarias para pasar de los pagos en efectivo a los pagos electrónicos

*La entrega de transferencias monetarias en forma electrónica requiere un sistema de información para la administración (SIA) de alta calidad que permita gestionar los datos necesarios para realizar los pagos electrónicos, así como capacidad técnica suficiente*

para i) depurar los datos de inscripción, ii) recabar la información necesaria para cumplir con los requisitos en materia de conocimiento del cliente y otras normas regulatorias, así como iii) conciliar los registros de pago entre los asociados en la ejecución. En todos los programas se afrontaron dificultades para crear sistemas funcionales y coordinados, y esto ocasionó errores y retrasos que restaron eficiencia al sistema de pago electrónico y debilitaron la capacidad de los programas para proporcionar un servicio seguro y constante a los beneficiarios.

En Kenya, el PMA utilizó inicialmente planillas de cálculo de Microsoft Excel para gestionar la carga de trabajo en la fase preexperimental, pero comprendió con rapidez que, para gestionar, depurar y mantener (más aún, proteger) un volumen tan grande de datos detallados, sería necesario un SIA más potente. En consecuencia, el PMA invirtió en la creación de un SIA para sus programas de transferencias monetarias, pero afrontó numerosos problemas relacionados con la migración de los datos al nuevo sistema. La sustitución de la asistencia alimentaria por los pagos electrónicos requería que los asociados del PMA realizaran un cambio operativo muy profundo. La mayoría de los asociados registraba en papel casi toda la información relacionada con la distribución de alimentos. Además, no estaban obligados a registrar los numerosos datos específicos sobre los beneficiarios que se necesitaban para las cuentas bancarias. Con la llegada de los pagos electrónicos, esto debía cambiar. Los retrasos en la inscripción ocasionados por datos inexactos no solo demoraron los pagos a los receptores también afectaron a Equity Bank. Al cabo de tres meses sin actividad, las cuentas de Equity Bank se consideran inactivas, por lo cual el banco tuvo que reabrir millares de cuentas cuando, finalmente, se completó el proceso de depuración de datos.

En sus inicios, el programa TMC, en Haití, incluía el uso de un sistema computarizado para realizar las inscripciones de manera eficiente, pero la gestión del proceso de inscripción fue, con frecuencia, más tediosa y difícil que lo previsto. Por ejemplo, el personal del programa declaró tener "10 empleados para realizar 300 inscripciones, pero se presentaban 1000 personas y era difícil atender a todas las personas que querían inscribirse" y los empleados se sentían inseguros al estar rodeados por multitudes mayores que las previstas. Cuando el personal del programa detectó errores en la información de los beneficiarios, ya era demasiado tarde para solucionarlos, pues no se podía regresar a cada lugar para verificar los datos.

En las primeras etapas del programa, Digicel debía rechazar constantemente entre el 15 % y el 25 % de los pagos en cada ciclo de pagos debido a errores en los datos e incongruencias entre los datos en el sistema de Digicel y en el sistema del FAES. Hacia enero de 2013, tan solo el 36 % de los beneficiarios del programa TMC estaba inscripto de modo correcto en Tcho Tcho Mobile y en el programa y recibía los pagos de manera constante.

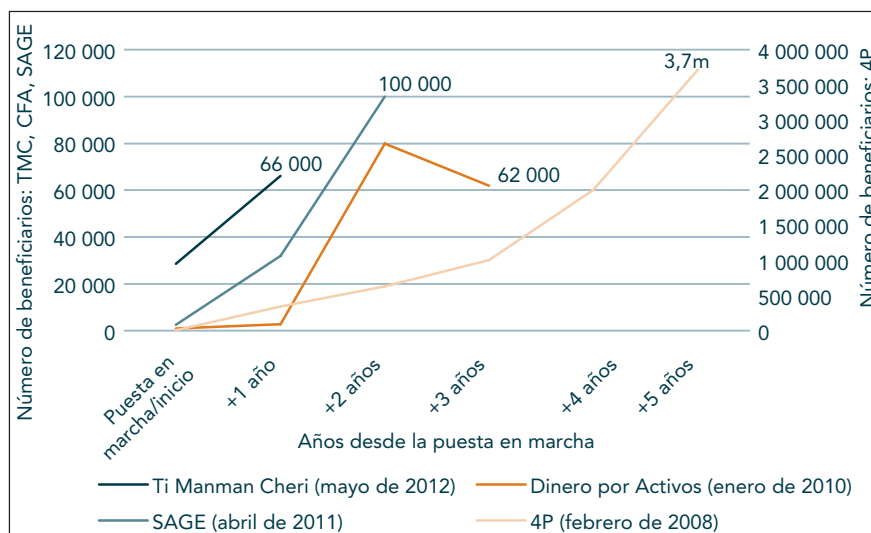
En Filipinas, se necesitan casi 10 000 empleados para gestionar el programa 4P. La capacidad del personal se ha ido desarrollando inclusive a medida que los sistemas se elaboraban, implementaban y hasta se modificaban o cambiaban por completo. Por ejemplo, el personal tuvo que adaptarse a varios cambios de intermediarios y mecanismos de pago en cada municipio, en especial, a raíz del aumento de la competencia entre intermediarios de pago y la evolución de la jerarquía del sistema de pago administrado por Land Bank. A raíz de que el programa ha llevado a cabo licitaciones para contratar PSP en diversas regiones dos veces al año durante los últimos dos años, el proveedor de un beneficiario podía cambiar tras solo tres períodos de pago, lo que, potencialmente, obligaba a los beneficiarios a adaptarse a distintas formas, procesos y lugares de pago.

### **3. La presión interna y externa en el diseño y la implementación fue inevitable**

*Con frecuencia, las presiones de los donantes o del Gobierno para que se modificara de algún modo el sistema (por ejemplo, para ampliarlo más rápidamente o aplicarlo en zonas distintas a las previstas en un principio) socavaron los planes de los programas. Estas presiones pusieron a prueba las capacidades de los programas para gestionar la implementación de los procesos de pago de manera adecuada.*

El programa TMC fue el primer programa de transferencias de efectivo con fines sociales impulsado por el Gobierno en Haití. La urgencia del Gobierno por crear y ejecutar nuevos programas para reducir la pobreza extrema ejerció una presión imprevista en Digicel para que expandiera los pagos a zonas donde todavía no había desarrollado totalmente su red de agentes. Si bien las circunstancias en que se produjo la ampliación solo afectaron a Haití, Filipinas también sufrió presiones políticas para ampliar el alcance del programa. Después de poner en marcha un programa experimental para 6000 beneficiarios

**Gráfico 1. Crecimiento del programa desde su puesta en marcha**



Fuente: Investigación del CGAP.

Nota: Las cifras reflejan el número de beneficiarios que recibieron pagos en el curso de un determinado período, que puede diferir del número total de beneficiarios inscritos en el programa. El crecimiento del programa 4P se muestra en el eje vertical secundario.

a fines de 2007, la entonces presidenta de Filipinas ordenó ampliar el programa, tras lo cual este se expandió de 6000 a 4 millones de beneficiarios en cinco años. En consecuencia, ni el programa ni su PSP asociado lograron implementar el sistema de pago como se había diseñado originalmente.

El gráfico 1 muestra el rápido crecimiento de los cuatro programas, que contribuyó a la diversificación de los métodos de pago y a la designación de nuevos PSP asociados.

#### **4. Los agentes incidieron en la experiencia de los beneficiarios y, si bien controlaban los números de identificación personal (PIN) de manera expedita, el proceso también entrañaba riesgos**

*Los cuatro programas afrontaron dificultades en materia de logística para efectuar los pagos a través de una red de agentes en lugares distantes. A medida que los beneficiarios aprendían a usar un nuevo método de pago, en algunas zonas su único contacto con los PSP era a través de la interacción con sus agentes. Así pues, la experiencia negativa con un agente podía repercutir en la reputación del proveedor. Debido a que los programas tenían interés en realizar los pagos rápidamente, en algunos casos, los agentes "controlaban" el proceso de pago para mejorar la*

*eficiencia y velocidad. Esto planteó dudas respecto del grado al que los beneficiarios entendían el método de pago y la medida en que se debía ejercer presión para que ellos "controlaran" el proceso de pago y realizaran la operación por sí solos.*

En Uganda, MTN describió el transporte de grandes sumas de efectivo en metálico a los distritos donde debían efectuarse los pagos como una "pesadilla logística". En los lugares donde existían agentes, no siempre se disponía de los medios para suministrarles el efectivo necesario para todos los pagos. En consecuencia, MTN debió crear capacidad para que los agentes efectivizaran los pagos a los beneficiarios y, a partir de 2013, contrató "operadores de franquicias" (agentes principales) para trasladar a los subcondados el efectivo en metálico necesario para realizar los pagos. En algunas ocasiones, MTC no pudo ejecutar los pagos electrónicos debido, por ejemplo, a interrupciones en la red, y durante un período el personal no pudo emitir tarjetas SIM o billeteras electrónicas a raíz de una partida defectuosa de tarjetas. En esos casos, MTN efectuó los pagos en forma manual, lo que entrañó un proceso engorroso y laborioso que se alejaba marcadamente del modelo de negocios en que se asienta el dinero móvil y de las prácticas comerciales básicas de un ORM.

En el caso de los agentes de Equity Bank en Kenya, el desafío de garantizar la presencia y la liquidez



de los agentes ha tenido un impacto adverso en el programa, especialmente, sobre el terreno. El PMA y Equity coincidieron en describir el proceso de pago como caótico. Aunque el programa solicitaba con frecuencia a los beneficiarios que distanciaran sus visitas a los agentes para retirar su dinero, pues no se sabía con certeza en qué momento llegarían los fondos, los beneficiarios, como era de esperar, seguían concurriendo el mismo día para retirar sus pagos, lo que ocasionaba largas filas, insuficiente liquidez y frustración en el agente, y confusión en los beneficiarios. En algunos casos, los beneficiarios informaron que, debido a la falta de liquidez, los agentes insistían en que los beneficiarios compraran productos en su tienda o regresaran varias veces en lugar de retirar el monto total en forma inmediata. Con el tiempo, el costo de gestionar y mantener la liquidez necesaria en los agentes llevó a Equity a modificar su lista de comisiones de manera que los agentes recibieran un monto más alto por los retiros de mayor volumen. Esta medida sorprendió al programa CFA, que inicialmente no fue consultado respecto de la modificación y, por lo tanto, ya no cubría de manera suficiente las comisiones por retiro de fondos incurridas por muchos beneficiarios de acuerdo con lo previsto.

En todos los programas, se observaba una clara tensión entre el procesamiento de un único pago del modo más rápido posible y la enseñanza de un nuevo método de pago a los beneficiarios. En Uganda, el programa distribuyó el dinero en forma eficiente a los beneficiarios de manera que, aunque tuvieran que viajar una cierta distancia, una vez que llegaban al agente, no tenían que esperar en una fila larga y lenta. De igual modo, los agentes estaban mejor administrados y pocos beneficiarios expresaron desconfianza o preocupación por su conducta. No obstante, para lograr esta eficiencia fue necesario entregar el control del proceso de pagos a los agentes, que se encargaban de ingresar el PIN en nombre de los beneficiarios. Para lograr una mayor eficiencia en los pagos, el programa SAGE decidió dejar en suspenso su objetivo original de inclusión financiera y descartar la posibilidad de hurto o conducta indebida por parte del agente; en consecuencia, los beneficiarios quedaron totalmente a merced de los agentes para realizar sus operaciones. Por el contrario, los beneficiarios de los programas TMC y CFA debían hacer largas filas debido a que, con frecuencia, los agentes tenían que llamar a la línea de atención al cliente de Tcho Tcho Mobile o al banco, respectivamente, para solucionar problemas relacionados con el PIN y la cuenta. En algunos casos, el trabajo adicional que debían realizar los agentes también se tradujo en un

mal servicio a los clientes, debido a que los agentes sentían cansancio y frustración cuando los beneficiarios no comprendían el método de pago. De este modo, al menos, no se sacrificaba la confidencialidad de los PIN de los beneficiarios en aras de la eficiencia. Las largas filas y el esfuerzo de recordar su PIN también eran un motivo de ansiedad para los beneficiarios, aunque esto podría desaparecer a medida que el programa madure y los PSP y los beneficiarios se familiaricen con el proceso. No obstante, en todos los casos, los programas y los PSP se esforzaron por supervisar a los agentes y exigirles una conducta coherente.

### **5. La capacitación sobre el programa y el método de pago así como la disponibilidad y puntualidad de los pagos incidieron marcadamente en la capacidad de los beneficiarios**

*Los comentarios formulados por los beneficiarios acerca de su comprensión del programa y, en algunos casos, la falta de ella, indicaron que los programas debían impartirles “educación básica sobre el programa”, además de “educación financiera básica”, para mejorar sus conocimientos iniciales sobre el programa, el proceso de pago, el cálculo del pago condicionado y los mecanismos de recurso. En vista de las experiencias de los beneficiarios con respecto a los métodos y procesos de pago, algunos programas no proporcionaron a sus beneficiarios capacitación suficiente acerca del uso de su PIN y la importancia de recordarlo, ni tampoco para que entendieran cuánto dinero debían recibir en cada período de pago y supieran qué hacer si se producía un error. Aparentemente, cuando los beneficiarios se sentían cómodos con el proceso y el instrumento de pago, usaban el instrumento en forma coherente cada vez que se realizaba un pago; en el caso de los programas en los que los pagos no estaban disponibles a intervalos fiables o los agentes no tenían liquidez suficiente para atender a todos los beneficiarios, estos tenían dificultades para recordar el proceso y para adaptarse a él, y les costaba confiar en el sistema. Si los beneficiarios no entienden el funcionamiento del programa y si los pagos no se realizan en forma constante, la consecución de los objetivos de inclusión financiera será mucho más difícil.*

Con frecuencia, los beneficiarios no conocían claramente el modo en que funcionaba el programa, en qué se basaba su admisibilidad, la frecuencia con la que se realizaban los pagos y el importe de sus pagos. La falta de conocimientos sobre el programa era clara en Kenya, donde los beneficiarios entrevistados señalaron que Equity les había impartido capacitación

sobre los aspectos financieros durante 13 semanas, pero, a menudo, seguían sin saber con exactitud por qué recibían esa suma y cuánto debía retener el agente en concepto de comisión. Si bien algunos beneficiarios entendían las normas de trabajo y la fluctuación en el monto de los pagos, que con frecuencia dependía del número de meses que abarcaba el pago retroactivo que estaban recibiendo, otros consideraban que les faltaba dinero. Una mujer explicó que, cuando su pago más reciente ascendió a menos de la mitad de los pagos anteriores, supuso que el agente se había quedado con su dinero. Con frecuencia, además, los beneficiarios del programa CFA no sabían usar su PIN y, por lo tanto, llevaban a un familiar para que lo ingresara o le pedían al agente que lo hiciera por ellos (pese a que las normas del programa lo prohibían). Aunque la capacitación sobre aspectos financieros impartida por Equity abarcaba el uso de terminales POS, no proporcionaba a cada beneficiario la oportunidad de practicar la manera de ingresar su PIN.

Los beneficiarios del programa SAGE no formulaban las mismas preguntas que se registraron en Kenya respecto de los montos de los pagos. Dado que, por lo general, recibían sus pagos con puntualidad y estos no estaban condicionados, sabían exactamente cuánto debían recibir cada vez, lo que reducía la confusión y la posibilidad de fraude y contribuía a generar confianza. Sin embargo, persistía la confusión respecto del método de pago: un grupo de beneficiarios del programa explicó que había “reprobado” la capacitación sobre el método de pago. A raíz de ello, los agentes realizaban las operaciones en nombre de esos beneficiarios. No obstante, un miembro del personal local del programa explicó que esta “capacitación” era, en realidad, un programa de sensibilización de 45 minutos y no tenía por objeto enseñar a los beneficiarios el uso del teléfono público o el teclado numérico. Otro grupo prácticamente desconocía que cada beneficiario tenía un PIN y no tenía noción de lo que este representaba.

La confusión de los beneficiarios respecto del monto que deberían recibir es una cuestión que se soluciona por medio de información sobre el programa, mientras que los pagos puntuales pueden contribuir a que los beneficiarios, a través del uso repetido, adquieran confianza para usar su PIN y el nuevo método de pago. Inclusive cuando se imparte una capacitación exhaustiva e interactiva sobre el método de pago al inicio de un programa, si los beneficiarios no reciben sus pagos a intervalos fiables, i) es más probable que olviden cómo usar el método de pago,

ii) es menos probable que se esfuercen por aprender el método de pago si descubren que los pagos no son confiables (y pueden detenerse en cualquier momento), y iii) es más probable que opten por hacer efectivo el pago de inmediato debido a que no confían en el programa o en el sistema de pago. Por el contrario, los beneficiarios del programa 4P, que en muchos casos formaban parte del programa desde hacía cuatro o cinco años, no expresaron ansiedad o preocupación por el uso del PIN en un cajero automático y entendían las condicionalidades del pago y, por lo tanto, la suma que les correspondía en cada ciclo de pago. Sin embargo, dichos beneficiarios explicaron que, cuando eran nuevos en el programa y debían usar el cajero automático, los guardias de seguridad los ayudaban a usar la máquina, hasta que llegaba el momento en que se sentían cómodos con el proceso.

En general, la falta de conocimientos acerca del programa y la carencia de confianza en él así como el uso del sistema de pago en forma esporádica debido a la irregularidad de los pagos pueden socavar el uso de las cuentas y los objetivos conexos de inclusión financiera.

## **6. Los mecanismos de recurso adecuados a disposición de los beneficiarios generaron seguridad y confianza**

*En algunos casos, los beneficiarios consideraban que la transferencia monetaria era un “regalo” y eran renuentes a presentar una queja formal cuando no recibían el monto total del pago debido a un error del programa o bien a una conducta indebida o errores en el punto de pago. Aunque los programas proporcionaron a los beneficiarios diversos grados de información sobre los mecanismos de recurso, estos, por lo general, no los usaban pues, en muchos casos, no creían tener derecho a señalar esas cuestiones y temían que los eliminaran del programa o los castigaran de otro modo. En otros, los beneficiarios ni siquiera conocían los mecanismos de recurso y no sabían a quién recurrir cuando tenían un problema. En los casos en que los beneficiarios informaron problemas al personal del programa, algunos de ellos no fueron resueltos, lo que generó confusión respecto del mecanismo de recurso.*

Algunos beneficiarios, en particular, los que habían comenzado a recibir transferencias monetarias por primera vez, eran renuentes a reconocer que

tenían problemas o dificultades con sus métodos de pagos porque consideraban que estaban recibiendo dinero en forma “gratuita” y que no siempre se los trataba del mismo modo que a los clientes “ordinarios” del PSP. La necesidad de confiar en el programa para poder usar un mecanismo de recurso en forma satisfactoria fue más notoria en el caso de los beneficiarios del programa TMC. Previendo esto, Digicel instaló un centro de llamadas exclusivo para TMC, que resultó especialmente útil en el caso de los beneficiarios que, al llegar a la oficina del agente, no recordaban su PIN.

Desde un inicio, el programa SAGE contó con amplios mecanismos de recurso (separados del sistema de recurso de MTN) para proteger a los beneficiarios. Los beneficiarios entrevistados para este estudio habían usado estos mecanismos muy pocas veces debido a que los pagos llegaban casi siempre en las fechas previstas y, además, sabían de antemano qué suma les correspondía recibir en cada período de pago. En parte, esto también se debió a que los agentes de MTN tenían la obligación de contar con liquidez suficiente y podían garantizar esa liquidez pues conocían el número de beneficiarios a los que atenderían en cada período de pago.

De igual modo que en el programa SAGE, los beneficiarios del programa 4P generalmente sabían qué suma les correspondía recibir y también conocían el proceso para plantear reclamaciones si no recibían el monto total. A raíz de su mayor antigüedad, el programa 4P, que también debió lidiar con problemas de retrasos en los pagos, tuvo más tiempo para resolverlos que los otros programas estudiados. Aunque el personal que presta servicios al programa y a sus beneficiarios está integrado por casi 10 000 personas, los miembros del personal entrevistados para este estudio indicaron que los beneficiarios no dudaban en plantearles sus quejas. No obstante, aunque el programa informa reclamaciones de beneficiarios que abarcan desde tarjetas o cajeros automáticos defectuosos y trato descortés por parte de un intermediario hasta disputas respecto del pago propiamente dicho, el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo informó tan solo 26 194 reclamaciones formales en el primer trimestre de 2013 (con más de 3,9 millones de hogares inscritos y más de 3,7 millones de beneficiarios en junio de 2013).

## Cinco lecciones

Los seis resultados se asientan en las tendencias observadas en los cuatro programas que varían significativamente de un contexto a otro. Sobre la base

de estas experiencias, señalamos cinco lecciones con el objeto de que los programas y los PSP asociados las tengan en cuenta al analizar, diseñar o implementar sistemas de pago electrónico, especialmente si se desea incorporar elementos de inclusión financiera en estos sistemas, para personas de ingreso bajo en contextos de escasa infraestructura.

### 1. En primer lugar, asegurarse de que los pagos se puedan realizar de manera fiable

Lograr que los pagos lleguen en forma fiable a los beneficiarios es una condición necesaria para cumplir la mayoría de las otras prioridades y objetivos del programa, incluidos, en última instancia, los objetivos de inclusión financiera. El uso de sistemas de pago electrónico no será eficaz e inclusive podría tener efectos adversos si estos sistemas no funcionan adecuadamente. Los retrasos en los pagos o las operaciones con redes de agentes que tienen problemas de liquidez socavarán todo el programa, pues los beneficiarios no confiarán en el nuevo sistema ni lo entenderán. A través del proceso reiterativo de recibir pagos a intervalos periódicos, los beneficiarios comprenden que les conviene aprender el método de pagos y pueden practicar ese método hasta que se sienten cómodos usándolo. Si los beneficiarios consideran que el sistema no les brinda un servicio o no confían en él, solo seguirán usándolo para recibir sus transferencias de efectivo con fines sociales, lo que socavaría el desarrollo de la red de agentes, la justificación comercial a largo plazo del proveedor y los objetivos de inclusión financiera.

Tanto en Haití como en Kenya, la falta de fiabilidad en los pagos redundó en detrimento del sistema de pago electrónico así como de la experiencia de los clientes y del PSP y podría haber reducido la probabilidad de que los beneficiarios usen, con el tiempo, los elementos de inclusión financiera a su disposición. El programa SAGE, por otra parte, constituye un excelente ejemplo de una situación en la que el objetivo de inclusión financiera se ha postergado para poner el acento en la entrega puntual de los pagos. El programa ha modificado sus prioridades (y tal vez las ha ordenado en forma secuencial) y si bien no ha descartado la inclusión financiera, queda por ver si esta vuelve a ser uno de sus objetivos centrales y cuándo esto ocurrirá. En general, el establecimiento de un orden secuencial es importante para administrar los pagos electrónicos de manera adecuada, especialmente si uno de los objetivos es la inclusión financiera.

## 2. Crear el número suficiente de canales de comunicación con los beneficiarios

La creación de canales de comunicación adecuados en la etapa de introducción, implementación y ampliación del programa sería ventajosa para los programas y los PSP. La comunicación de los programas con los beneficiarios puede revestir importancia no solo para mejorar la manera en que los beneficiarios perciben y comprenden el programa sino también para reducir el número de las reclamaciones y preguntas que el personal del programa debe gestionar una vez que el programa está en marcha. Con esto en mente, hemos identificado varias instancias en las que es fundamental mantener una clara comunicación con los beneficiarios:

- Explicar a los beneficiarios a cuánto deberían ascender sus pagos. Esto incluye explicarles de dónde proviene el dinero y por qué lo están recibiendo.
- Enseñarles a realizar las transacciones de pago. Este procedimiento debería repetirse varias veces para verificar que los beneficiarios entiendan realmente el proceso y debería incluir actividades prácticas para que los beneficiarios realicen las transacciones por sí solos.
- Informar a los beneficiarios toda vez que se produzca un retraso en la recepción de sus pagos. En esos casos, enviarles un aviso, por ejemplo mediante un mensaje de texto (SMS), inclusive antes de que lleguen al agente para retirar su dinero, generaría ventajas para el programa. En Kenya, por ejemplo, los beneficiarios informaron que, en ocasiones, habían llegado a la oficina del agente en la fecha de pago prevista pero el dinero aún no estaba disponible, por lo cual habían perdido un tiempo precioso y dinero para realizar un viaje innecesario.
- Indicarles a quién deben recurrir para solucionar problemas. Cuando los beneficiarios no reciben la suma total de su pago, tienen dudas respecto de la suma que perciben, tienen un conflicto con algún agente o surge un inconveniente técnico con su SIM, tarjeta o teléfono, deben saber a quién deben llamar y cómo rectificar la situación.

*¿Quién debe desempeñar estas funciones?* El programa mantiene, como mínimo, la responsabilidad de supervisar que exista esta comunicación. No obstante, los PSP deberían asignar prioridad a las inversiones en su red de agentes y a la gestión de esas redes. Dado que los agentes representan a los PSP, las interacciones negativas entre los beneficiarios y los agentes podrían dar lugar a una percepción negativa de todo el proveedor (lo que también reduciría la

probabilidad de que los beneficiarios utilicen otros servicios del PSP). Por lo tanto, el programa debe definir claramente las funciones de cada asociado a fin de incluir las responsabilidades en materia de comunicación.

## 3. Preguntarse “¿qué sucedería si...?”

Los Gobiernos, los donantes y los PSP deberían incorporar planes para situaciones imprevistas y evaluaciones realistas de los riesgos en las primeras etapas del proceso de diseño, y revisarlos a medida que se produzcan cambios inevitables en las situaciones que afectan al programa. Como mínimo, estas medidas deberían abarcar tres esferas:

- Los programas y los PSP deberían realizar un relevamiento de las capacidades pertinentes en materia de infraestructura en las zonas previstas para analizar el orden secuencial de las inversiones; establecer parámetros geográficos para la implementación en forma experimental, como por ejemplo, tener en cuenta las diferencias entre zonas urbanas y rurales, y determinar en forma realista el costo de los pagos o de los otros subsidios necesarios.
- Los programas y los PSP deberían conocer el nivel de las capacidades en materia de servicios de pago de los beneficiarios para diseñar un mecanismo que tenga debidamente en cuenta sus habilidades y sus limitaciones. Se debería considerar que la experiencia de los clientes en lo referente a los pagos forma parte integral de una estrategia sostenible de pagos, especialmente si el objetivo consiste en lograr la inclusión financiera a través del programa.
- Los programas y los PSP deberían conocer las diversas razones (además de proporcionar dinero a los habitantes vulnerables) que esgrimen los Gobiernos y los donantes para implementar el programa (por ejemplo, objetivos políticos, de inclusión financiera, de educación). Asimismo, deberían saber que es muy probable que esas otras motivaciones puedan dar lugar a modificaciones en el programa. Si bien puede parecer que el funcionamiento del programa depende, principalmente, del diseño de los sistemas de pago, no se debe pasar por alto la economía política en la que se desarrolla cada programa debido a la naturaleza sumamente política de los sistemas de pagos de los Gobiernos a particulares.

#### 4. Asegurarse de que la propuesta contenga alicientes para todas las partes interesadas

Por la propia naturaleza de los sistemas de pagos de los Gobiernos a particulares, ninguna entidad tiene el control absoluto de todas las facetas de su diseño e implementación. Por lo tanto, es fundamental que, desde un inicio, la propuesta contenga claros alicientes para todas las partes interesadas.

- Para el programa: La administración del programa debe cerciorarse de que las partes gubernamentales consideren atractivo el sistema de pago electrónico. Si el personal del programa no está lo suficientemente convencido de las ventajas que ofrece el nuevo sistema de pago, es posible que sus miembros prefieran usar los sistemas que ya conocen.
- Para el PSP: El PSP debe tener en cuenta los costos fijos y corrientes de la infraestructura así como los beneficios, ya sean que estos constituyan ganancias, la adquisición de nuevos clientes, oportunidades para otros trabajos con el Gobierno o cuestiones relativas a la responsabilidad social de las empresas.
- Para los beneficiarios: Si los receptores no consideran que el programa es fiable o no confían en el personal o los agentes del PSP con los que interactúan, harán poco más que usar el método para retirar sus pagos periódicos, lo que podría menoscabar su interés por aprender el método de pago o interactuar con este en forma regular. En el peor de los casos, una mala experiencia inicial con el sistema de pago (o, por extensión, con un proveedor o un agente) podría inhibir la demanda de pagos electrónicos u otros servicios financieros similares en el futuro.

#### 5. Estar dispuesto a invertir

En el caso de los programas que tienen por objeto establecer pagos electrónicos de los Gobiernos a particulares en países y regiones con escasa infraestructura de pagos electrónicos, es posible que, inicialmente, sea necesario invertir recursos para contar con la infraestructura adecuada, como una red de agentes afianzada o un SIA interoperable y adecuado que permita gestionar y conciliar los datos. Por ejemplo, si bien los servicios de traslado de efectivo en metálico son más costosos en el largo plazo, la creación y el mantenimiento de redes sólidas de agentes o terminales POS que permiten realizar los pagos sin dificultades y con liquidez suficiente resultan onerosos en los entornos que aún carecen de la infraestructura necesaria. Es improbable que un PSP realice una inversión de esa magnitud sin una sólida justificación económica para hacerla. En los cuatro programas analizados en este informe,

los PSP cobraban comisiones relativamente nominales por sus servicios y, como era de esperar, varios PSP o sus intermediarios (en el caso de Filipinas) carecían de una clara justificación financiera para asociarse con el programa. En varios casos, se observaba claramente que la relación entre ingresos y gastos —en especial, a medida que el diseño o los planes de implementación del programa se ampliaban o modificaban sin incorporar los correspondientes cambios en la estructura de comisiones— era tan baja que había debilitado el compromiso y la capacidad de los PSP para cumplir los objetivos del programa. Los PSP que están en estas condiciones probablemente necesitarán que el programa les proporcione un volumen de inversión y subsidio cruzado mayor que a los PSP que ya tienen una red de agentes (por ejemplo, los PSP en Brasil y Sudáfrica). Aunque los programas suelen suponer que los PSP pueden utilizar con facilidad estos tipos de sistemas de pago como un medio estratégico para incrementar la presencia de agentes, la liquidez y las ventas cruzadas, en la realidad estos factores deben tener un grado suficiente de solidez antes de que los beneficiarios los usen para recibir pagos.

### Conclusiones

La evolución de los programas de pagos electrónicos en Haití, Kenya, Filipinas y Uganda reveló varios puntos en común interesantes entre los distintos grupos de partes interesadas que participaron en su diseño e implementación. Aunque su contexto, magnitud y objetivos eran diferentes, todos afrontaron las realidades de probar e instalar sistemas de transferencias monetarias electrónicas en zonas con escasa infraestructura y con poblaciones que, en su mayoría, no estaban familiarizadas con las instituciones financieras ni los métodos de pago electrónico. A nivel tanto del diseño como de las operaciones de cada programa se observó, en diverso grado, la necesidad de *i)* realizar inversiones iniciales en infraestructura tanto para el programa como para los pagos, *ii)* incorporar planes adecuados para situaciones imprevistas y flexibilidad, y *iii)* comprender a los beneficiarios y comunicarse con ellos. Como también quedó demostrado a través de estas experiencias, aun en los casos en que los sistemas de pago electrónico, en especial, el dinero móvil, ya parecen ser sólidos, el diseño y la implementación de estos sistemas de transferencias monetarias, intrínsecamente complejos, siempre plantearán dificultades.

Desde la perspectiva de los Gobiernos o de los donantes, en sus inicios, cada programa estaba motivado, en diverso grado, para usar los pagos electrónicos con el objeto de aumentar la eficiencia y transparencia de las transferencias monetarias; reducir

su costo para el programa, y proporcionar servicios con valor agregado a los receptores de los pagos, entre ellos, las cuentas que propician el acceso a servicios financieros formales. No obstante, los programas afrontaron dificultades para crear sistemas de pago coherentemente sólidos a raíz de las limitaciones en materia de recursos e infraestructura. Con frecuencia, los programas subestimaron esas dificultades, lo que ocasionó la suspensión de planes bien formulados. Es importante señalar que cada programa contó, como mínimo, con un “capitán”, es decir un miembro del equipo de implementación que guió al programa a través de aguas no exploradas y realizó varias correcciones de curso durante el viaje hasta llegar a una solución de pago apropiada y viable para el programa.

Desde la perspectiva de los PSP, la motivación de participar en cada sistema de pago electrónico se originó en el valor estratégico de asociarse con el programa en sistemas de pago nuevos y en crecimiento (vinculaciones con el Gobierno, la percepción de estar ayudando a los pobres, etc.) más que en el atractivo financiero de los clientes, a nivel individual, o del programa, a nivel general. En realidad, cobraban una suma relativamente pequeña por sus servicios en comparación con otros parámetros de referencia en sistemas de pagos de los Gobiernos a particulares. No obstante, todos subestimaron las dificultades relacionadas con la atención de la población beneficiaria; la instalación de sistemas adecuados de gestión y comunicación con el programa, y la preparación de su propio personal para dotarlo de

la capacidad necesaria para implementar el sistema de pago propuesto. Asimismo, a medida que las presiones internas y externas modificaban el proceso de pago o el plan de implementación de cada PSP, estos observaban con frecuencia que su justificación comercial para participar en el programa se diluía al tiempo que dependían, cada vez más, de asociaciones de alta visibilidad.

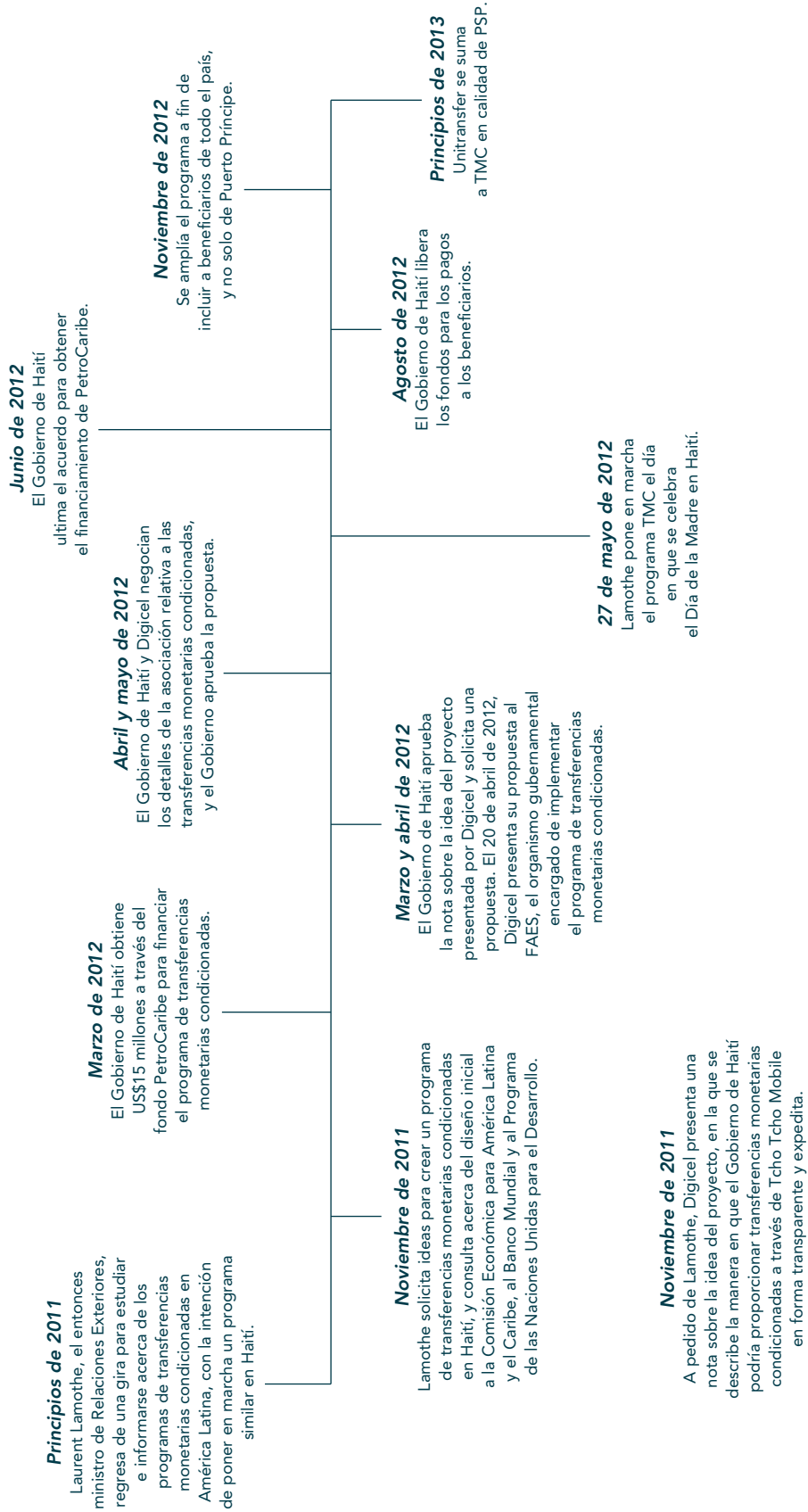
En lo relativo a la experiencia de los beneficiarios, en los grupos focales se observó claramente que ciertos componentes del “viaje hacia el pago” del beneficiario —desde que toma conocimiento de que el pago está listo hasta que viaja al punto de pago y realiza la transacción— tenían una mayor incidencia en la experiencia de pago del beneficiario y, en última instancia, en su deseo de estar incluido financieramente. Es fundamental que los beneficiarios tengan acceso a comunicaciones claras y mecanismos de recurso adecuados durante todo su viaje.

Las experiencias colectivas de estos cuatro programas con respecto a los pagos electrónicos y la inclusión financiera deberían menguar el entusiasmo exagerado por la promesa que encierra la tecnología para solucionar todas las cuestiones programáticas y en materia de pagos relacionadas con los programas de transferencias monetarias. No obstante, también deberían constituir un motivo de aliento para las partes interesadas en el sentido de que el progreso es ciertamente posible, inclusive en las circunstancias más difíciles.

## Anexo A. Aspectos destacados del proceso que abarca desde el diseño hasta la implementación del programa

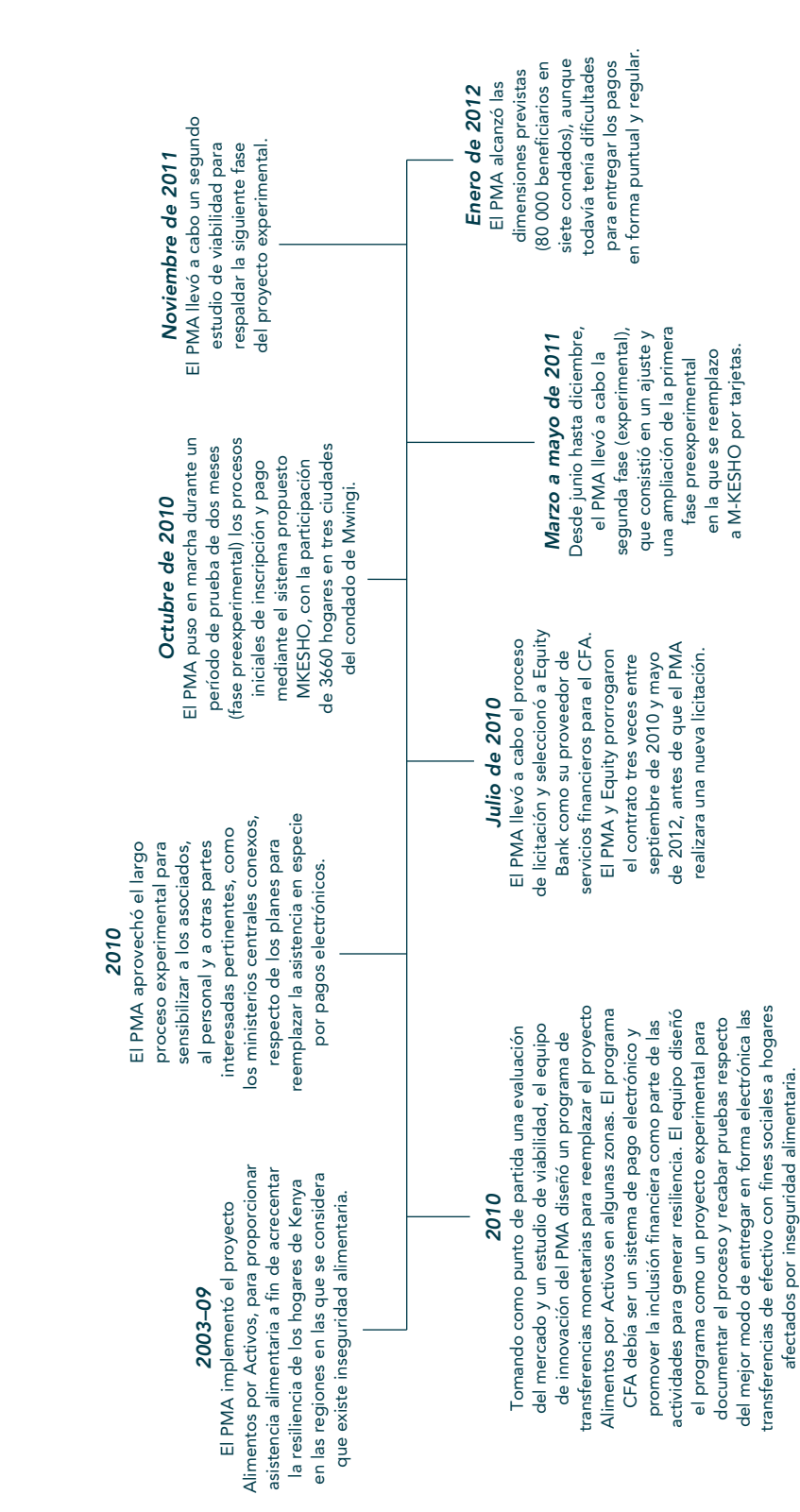
**Gráfico A-1. Ti Manman Cheri (TMC), Haití**

El programa TMC modificó el sistema de pago para mejorar la eficiencia de los pagos, aunque a un costo más alto con un sistema que proporciona menos transparencia. El programa permite extraer enseñanzas respecto de la planificación, las licitaciones de PSP y el mantenimiento del compromiso de cada parte interesada con el programa.



**Gráfico A-2. Dinero por Activos (CFA), Kenya**

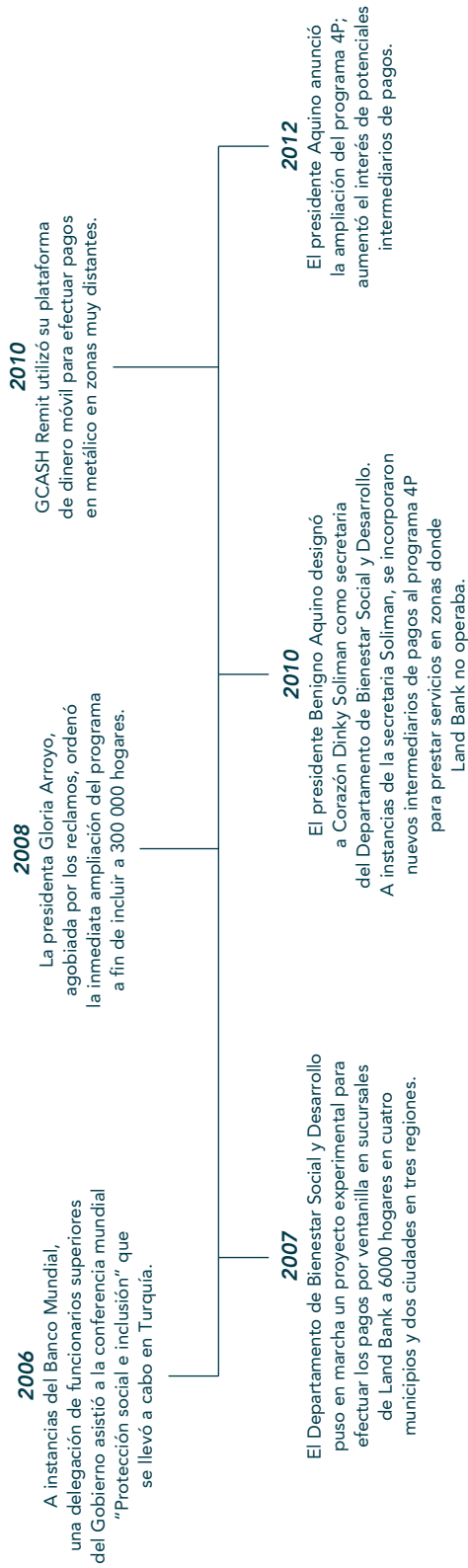
Después de trabajar con Equity Bank para elaborar el sistema de pago del programa, CFA decidió asociarse con Cooperative Bank después de su segundo proceso de adquisiciones. En algunos casos, el proceso de adquisiciones —uno de los procesos estándares de las Naciones Unidas que se aplican a nivel mundial— impone limitaciones al programa progresista del PMA en Kenya, que revelan los efectos de la influencia de los donantes (en un caso en el que las influencias gubernamentales son mínimas).





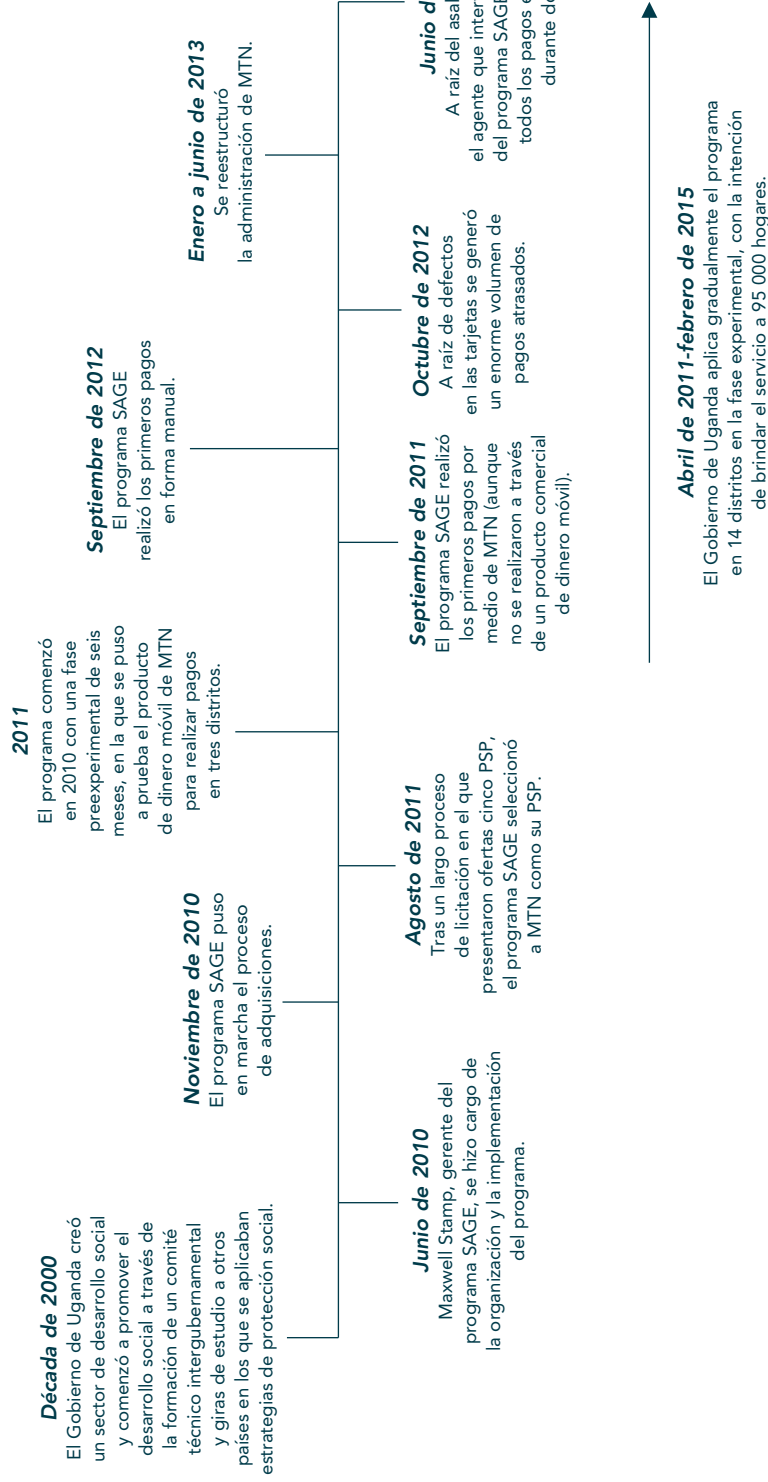
### Gráfico A-3. Programa Pantawid Pamilyang Pilipino (4P), Filipinas

El programa 4P es un ejemplo de lo que se puede lograr a través de modificaciones constantes y persistencia, a pesar, inclusive, de las presiones políticas, pues brinda servicios a casi cuatro millones de hogares beneficiarios de todo el país. Se ha centrado permanentemente en la salud y la educación, y por el momento no se está analizando la posibilidad de agregar un objetivo de inclusión financiera.



### Gráfico A-4. Subvenciones de Asistencia Social para el Empoderamiento (SAGE), Uganda

El programa SAGE se modificó con el objetivo a largo plazo de establecer una política de pensiones y la consiguiente necesidad de obtener el apoyo del Gobierno y crear un sistema eficiente. El compromiso del programa de realizar los pagos en forma rápida y puntual está inserto en el contexto del proceso de aprendizaje para impulsar los pagos electrónicos en un país que quizás no esté listo para ese mecanismo, y de una manera que, por el momento, no tiene en cuenta el objetivo de inclusión financiera.



## Anexo B. Incentivos de los beneficiarios para usar los pagos electrónicos

El cuadro B-1 contiene una comparación de las experiencias de los beneficiarios en los cuatro programas. En la mayoría de los casos, los beneficiarios no comprendían cabalmente cómo se usaban los métodos electrónicos, inclusive después de participar durante algún tiempo en el programa. Por lo general, además, los beneficiarios situados en zonas rurales debían recorrer grandes distancias para llegar a los

puntos de pago y, en consecuencia, su relación con el PSP se limitaba, usualmente, a retirar el monto total de la transferencia. Inclusive los beneficiarios del programa situados en Manila, que en algunos casos debían caminar menos de 10 minutos para llegar al punto de pago, no estaban interesados en usar su cuenta en Land Bank para realizar otras operaciones y solo retiraban sus pagos.

**Cuadro B-1. Comparación de las experiencias de los beneficiarios<sup>a</sup>**

	TMC: Haití	CFA: Kenya	4P: Filipinas	SAGE: Uganda
Costo y tiempo de los viajes para recibir el pago	El pasaje de ida y vuelta tiene un costo de hasta US\$2,50 y el viaje demora entre 15 minutos y 30 minutos (tiempo de viaje indicado con más frecuencia en las zonas urbanas donde vivían los beneficiarios).	2 horas (tiempo de viaje indicado con más frecuencia).	Alrededor de una hora y media de viaje con un costo de US\$3,60–US\$4,49 para ir y volver de un cajero automático, GCASH, M Lhuillier (zona rural de Pantabangan); 10 minutos y US\$0,34 o menos en Manila.	Hasta 8 kilómetros, con un costo de hasta US\$4 por viaje de ida y vuelta (Kiboga).
Costos financieros del uso del servicio para retirar el pago	Ninguno, aunque algunos beneficiarios declararon haber pagado US\$0,25 para retirar el pago en agentes de Tcho Tcho Mobile. Probablemente un pago adicional no autorizado cobrado por el agente.	Ninguno, aunque algunos beneficiarios denunciaron que habían incurrido en costos; por ejemplo, los agentes no entregaban el monto total.	Hasta US\$0,45 para retirar fondos de cajeros automáticos que no pertenecían a Land Bank.	Ninguno.
Servicios financieros adicionales usados o preferidos	“Ahorro” en pollos y cabras para niños. Ahorro grupal. Préstamos de prestamistas. Microcréditos.	“Ahorro” en pollos y cabras. Ahorro en el hogar. Ahorro y préstamo con grupos de ahorro.	Ahorro en el hogar. Ahorro y préstamo con grupos de ahorro. En vez de ahorrar, toman préstamos (primordialmente de amigos, familiares y prestamistas) cuando necesitan dinero.	“Ahorro” en pollos y cabras. Ahorro en el hogar. Ahorro y préstamo con grupos de ahorro.
Clasificación de las transferencias de efectivo con fines sociales, por su fiabilidad <sup>b</sup>	La fuente menos fiable (último lugar entre tres fuentes de ingresos).	Oscila entre el segundo y cuarto lugar entre las cinco fuentes de ingresos más fiables.	Oscila entre el primer y tercer lugar entre las fuentes de ingresos más fiables (de un total de cinco fuentes) en Manila y en otros sitios (zonas urbanas y rurales).	Clasificada generalmente como la fuente de ingresos más fiable.
Clasificación de las transferencias de efectivo con fines sociales, por su magnitud	La fuente de ingresos más pequeña.	Oscila entre el segundo y tercer lugar entre las fuentes de ingresos más grandes.	Oscila entre el segundo y cuarto lugar entre las fuentes de ingresos más grandes. Los beneficiarios situados en Manila asignaron una clasificación más baja que los situados en Licab y Pantabangan.	Oscila entre el primer y tercer lugar entre las fuentes de ingresos más grandes.

a. De acuerdo con la investigación cualitativa sobre el terreno realizada por Bankable Frontier Associates desde mayo hasta agosto de 2013.

b. En la clasificación se compara el pago de transferencias de efectivo con fines sociales con la fiabilidad y magnitud (monto) de otras fuentes de ingresos, que incluyen, en el caso de los beneficiarios del programa TMC: pequeñas empresas, apoyo del padre de sus hijos que no vive en el hogar y remesas de familiares que viven en el extranjero. Para los beneficiarios del programa CFA: trabajo ocasional, venta de aves y cabras, productos agrícolas, venta de alimentos, carbón, infusiones locales, etc., grupos de ahorro. Para los beneficiarios del programa 4P: productos agrícolas y vegetales, trabajo calificado, pesca, venta de aves y cerdos, pequeñas empresas. Para los beneficiarios del programa SAGE: productos agrícolas, venta de aves y cabras, venta de alimentos, carbón, infusiones locales, etc., trabajo ocasional, trabajo calificado.

## Bibliografía

Banco Mundial (2011a), "Commercial Bank Branches (per 100,000 adults)", Washington, DC: Banco Mundial (consulta: 4 de octubre de 2013), <http://data.worldbank.org/indicator/FB.CBK.BRCH.P5>

Banco Mundial (2011b), "Population (Total)", Washington, DC: Banco Mundial (consulta: 4 de octubre de 2013), <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>

Banco Mundial (2012a), "Automated Teller Machines (ATMs) (Per 100,000 Adults)", Washington, DC: Banco Mundial (consulta: 4 de octubre de 2013), <http://data.worldbank.org/indicator/FB.ATM.TOTL.P5>

Banco Mundial (2012b), "GDP per capita (Current US\$)", Washington, DC: Banco Mundial (consulta: 4 de octubre de 2013), <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

Banco Mundial (2012c), "Literacy Rate, Adult Total", Washington, DC: Banco Mundial (consulta: 4 de octubre de 2013), <http://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.ZS>

Banco Mundial (2012d), "Urban Population (% of Total)", Washington, DC: Banco Mundial (consulta: 4 de octubre de 2013), <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB>

Base de datos sobre la inclusión financiera del Banco Mundial (2011), "Account at a Formal Financial Institution (% age 15+)", Washington, DC: Banco Mundial (consulta: 4 de octubre de 2013), <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/>

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, <http://www.cgap.org/sites/default/files/Focus-Note-Social-Cash-Transfers-and-Financial-Inclusion-Evidence-from-Four-Countries-Feb-2012.pdf>

Departamento de Bienestar Social y Desarrollo (n.d.), "The Pantawid Pamilyang Pilipino Program", Quezon City, Filipinas: Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, <http://pantawid.dswd.gov.ph/index.php/about-us>

GSMA (2013), GSMA Intelligence 2013, Data Dashboard, Data from Q4 2012 (consulta: 4 de octubre de 2013), <https://gsmaintelligence.com/markets/2659/dashboard/>

Índice de desarrollo humano 2012, clasificaciones de 2012 (consulta: 4 de octubre de 2013), <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

Transparencia Internacional (2013), Índice de Percepción de la Corrupción, Berlín, Alemania: Transparencia Internacional (consulta: 4 de octubre de 2013), <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

Zimmerman, Jamie M. y Kristy Bohling (2013a), "Helping Ti Manman Cheri in Haití: Offering Mobile Money-Based Government-to-Person Payments in Haití", documento de trabajo, Washington, DC: CGAP, [http://www.cgap.org/sites/default/files/eg2p\\_haiti.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/eg2p_haiti.pdf)

——— (2013b), "Cash for Assets: World Food Programme's Exploration of the In-Kind to E-Payments Shift for Food Assistance in Kenya", documento de trabajo, Washington, DC: CGAP, [http://www.cgap.org/sites/default/files/eG2P\\_Kenya.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/eG2P_Kenya.pdf)

——— (2013c), "Striving for E-payments at Scale: The Evolution of the Pantawid Pamilyang Pilipino Program in the Philippines", documento de trabajo, Washington, DC: CGAP, [http://www.cgap.org/sites/default/files/eG2P\\_Philippines.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/eG2P_Philippines.pdf)

——— (2013d), "Electronic Payments with Limited Infrastructure: Uganda's Search for a Viable E-payments Solution for the Social Assistance Grants for Empowerment", documento de trabajo, Washington, DC: CGAP, [http://www.cgap.org/sites/default/files/eG2P\\_Uganda.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/eG2P_Uganda.pdf)







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, 2014

Los autores de este número de *Enfoques* son Jamie M. Zimmerman, Bankable Frontier Associates; Kristy Bohling, Bankable Frontier Associates, y Sarah Rotman Parker, CGAP. Los autores agradecen la participación de los cuatro programas analizados en el presente informe y la buena disposición y franqueza de los funcionarios de cada programa que dedicaron su tiempo a esta investigación. También desean agradecer a los revisores de este documento, incluidos los colegas Gerhard Coetzee, Katharine McKee y Stephen Rasmussen, del CGAP. Este documento se redactó tomando como referencia materiales compilados y analizados por un equipo del proyecto de Bankable Frontier Associates: David Porteous (director del proyecto), Kristy Bohling (gerente del proyecto e investigadora de cuestiones relativas a la demanda), Jamie M. Zimmerman (investigadora de cuestiones relativas a la oferta) y John Ratichek, Caroline Pulver, Stephen Kidd y Beatriz Marulanda (asesores del proyecto). El Programa de Tecnología e Innovación en los Modelos de Negocios del CGAP está cofinanciado por el CGAP, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Fundación Bill y Melinda Gates y la Fundación MasterCard.

A los fines bibliográficos, se sugiere citar este documento de la serie de la siguiente manera:  
Zimmerman, Jamie M., Kristy Bohling y Sarah Rotman Parker, "Pagos electrónicos de los Gobiernos a particulares: Experiencias en cuatro países de ingreso más bajo", *Enfoques* n.º 93, Washington, DC: CGAP, abril.

ISBN edición impresa: 978-1-62696-040-4  
ISBN pdf: 978-1-62696-041-1

ISBN ePub: 978-1-62696-042-8  
ISBN mobi: 978-1-62696-043-5



**MetLife Foundation**  
Ensuring Access. Empowering Communities.