

Observatorio Bancario

México

23 de diciembre de 2011

Análisis Económico

Sara G. Castellanos Pascacio
sara.castellanos@bbva.com

Mariana A. Torán Flores
mariana.toran@bbva.com

Avanza el pago electrónico de programas sociales en América Latina y el Caribe

- Durante 2010, en América Latina y el Caribe (ALC), un total de 17 países operó a escala nacional al menos 18 programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC). Estos programas atienden cerca de 26.6 millones de familias y cuentan con 115.1 millones de beneficiarios, equivalente a 22% de la población total en esos países.
- Para los ejecutores del gasto, los pagos electrónicos proporcionan una alternativa que reduce los costos de transacción y administración a la vez que reduce la incidencia de desvíos, transparenta la ejecución del gasto y facilita su auditoría. Adicionalmente, el pago electrónico proporciona también ventajas a los beneficiarios, al reducir el tiempo y costo de recibir sus apoyos.
- Si bien la dispersión electrónica de pagos en sí misma no genera inclusión financiera, sienta las bases para familiarizar y proveer de servicios financieros a los beneficiarios de los programas sociales, al acercarlos a instrumentos y agentes del sector bancario formal.
- Más del 80% de la población de ALC beneficiada por programas TMC recibe los recursos a través de medios de pago electrónico que permiten dispersar los apoyos de forma que se facilite la inclusión financiera.
- La escala de estos programas varía entre países, cubriendo desde un mínimo de 4% de la población total en Costa Rica hasta 42% en Ecuador, con apoyos mínimos anuales que fluctúan entre los 94 USD en Bolivia, hasta 684 USD en Argentina.
- En México, Oportunidades atiende a cerca de 27 millones de beneficiarios que reciben como mínimo un beneficio anual equivalente a 616 USD, ubicándolo como el segundo programa más grande en ALC tanto por el número de beneficiarios como por el monto entregado, después del programa Bolsa Familia que opera en Brasil.
- BBVA-Research estima que en México la migración hacia el pago electrónico de los programas Oportunidades y Apoyo Alimentario (dos de los más importantes de alivio a la pobreza), podría generar ganancias en eficiencia los 8,300 millones de pesos, equivalentes a 0.1% del PIB.
- La evidencia sobre demanda de servicios financieros formales y la escala de operación que han alcanzado algunos de estos programas, abren una ventana de oportunidad para que la banca comercial ofrezca sus servicios a la población de menores ingresos.

1. La adopción del pago electrónico en los programas de ayuda social

Debido a la importancia que tienen los pagos que efectúa el gobierno, tanto por el volumen de los flujos como por el número de receptores del gasto gubernamental, a nivel mundial ha surgido un creciente interés por hacerlos a través de medios de pago más eficientes. En el caso particular de los pagos realizados por el gobierno a personas (G2P), como receptores de subsidios, empleados, pensionados y proveedores, la migración de los pagos en efectivo hacia los medios de pago electrónicos, que permiten el depósito directo en las cuentas bancarias de los beneficiarios, proporciona diversas ventajas sobre los medios tradicionales como el dinero en efectivo y los cheques:

Cuadro 1

Beneficios del pago electrónico de transferencias monetarias de Gobierno a Individuos (G2P)

Gobierno	Individuos
<ul style="list-style-type: none"> • Reducción en los costos de transacción y administración • Mayor oportunidad en pago • Reduce los desvíos • Transparenta la ejecución del gasto • Facilita su auditoría. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor tiempo y costo de recepción de los recursos • Punto de entrada para acceder a otros servicios del sistema financiero formal

Fuente: BBVA Research.

A pesar de estos beneficios, algunas estimaciones recientes indican que, alrededor del mundo, menos de un cuarto de los pagos del gobierno a la población más pobre se distribuyen a través de cuentas financieramente incluyentes; es decir, aquellas que permiten acumular los pagos y otros fondos hasta que el beneficiario desee usarlos, y hacer o recibir pagos de otras personas en el sistema financiero, que sea accesible en costo y en distancia¹.

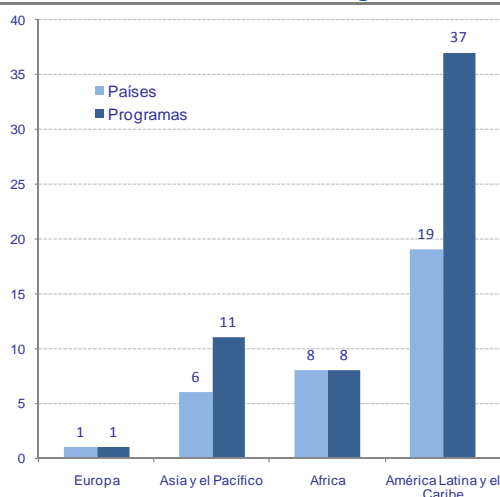
En cuanto a programas de ayuda social, en distintas regiones del mundo desde finales de los noventa se ha observado la proliferación de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), los cuales proporcionan apoyos económicos a los beneficiarios (seleccionados bajo algún criterio socio-económico) sólo si éstos cumplen ciertos requisitos o emprenden ciertas acciones (tales como estudiar hasta cierto nivel educativo o acudir a un número dado de visitas al médico por año). En los últimos quince años, al menos 34 países en distintas regiones han instrumentado cerca de 57 programas de este tipo. En total, estos programas han atendido cerca de 180 millones de beneficiarios. Menos de la mitad emplea algún tipo de dispersión electrónica para entregar las ayudas proporcionadas a la población beneficiaria (Gráficas 1 y 2).

Aunque la dispersión electrónica de pagos per se no genera inclusión financiera, apoya para crear una base que permite familiarizar y proveer de servicios financieros a los beneficiarios de los programas sociales. La existencia de una cuenta a nombre del beneficiario que capte los apoyos monetarios de estos programas proporciona un medio seguro de acumulación de valor y su conexión con el sistema electrónico de pagos facilita la movilización de flujos de entrada (depósitos) y salida (pagos) con otros agentes conectados al sistema financiero formal. De esta forma, la dispersión electrónica de pagos genera la oportunidad de ofrecer otros servicios financieros a los beneficiarios (tales como ahorro, microseguros, envío y recepción de giros, remesas y/o transferencias, y crédito), ya que la disponibilidad de una cuenta puede incrementar la probabilidad de que los beneficiarios usen el sistema bancario formal en modos distintos a la simple recepción de los recursos asociados al programa.

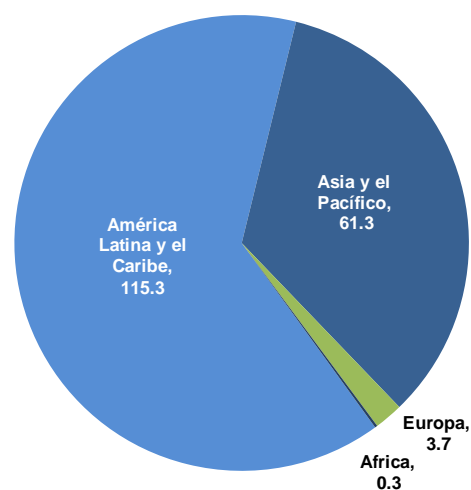
¹ Pickens M., Porteous D. y Rotman S., "Banking the Poor via G2P Payments", Consultative Group to Assist the Poor, Focus Note No. 58, Diciembre 2009. (CGAP 2009)

De esta forma al incorporar elementos de inclusión financiera a la distribución de programas sociales se puede incrementar el impacto positivo de las transferencias monetarias, al ofrecerse opciones que reduzcan la vulnerabilidad a altibajos económicos de las familias más pobres, suavizando el consumo y poniendo a disposición un medio para acumular y proteger sus activos.

Gráfica 1
Programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) por región. Número de Países, Número de Programas



Gráfica 2
Programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) por región. Millones de Beneficiarios



Fuente: BBVA Research con información de CEPAL, Banco Mundial, CGAP2009, MPRA2010 y NAF2009

2. Adopción de medios electrónicos de pago para los programas TMC en América Latina y el Caribe

Durante 2010, en América Latina y el Caribe (ALC), un total de 17 países operó a escala nacional al menos 18 programas de transferencias monetarias condicionadas². Estos programas atienden cerca de 26.6 millones de familias y cuentan con 115.1 millones de beneficiarios, equivalente a 22% de la población total en la que estos programas estuvieron en operación:

El número de beneficiarios atendidos varía desde un mínimo de 185,214, en Costa Rica (Avancemos), hasta un máximo de 57.3 millones en Brasil (Bolsa Familia). Por su parte, México se ubica en el segundo lugar con mayor número de beneficiarios atendidos, con 27.3 millones a través del Programa Desarrollo Humano Oportunidades.

² Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/> y Maldonado J.H., Moreno-Sánchez R., Giraldo Pérez I., Barrera Orjuela C. "Programas de Transferencias Condicionadas e Inclusión Financiera: Oportunidades y Desafíos en América Latina", International Development Research Centre, Mayo 2011. (IDRC 2010)

Cuadro 2

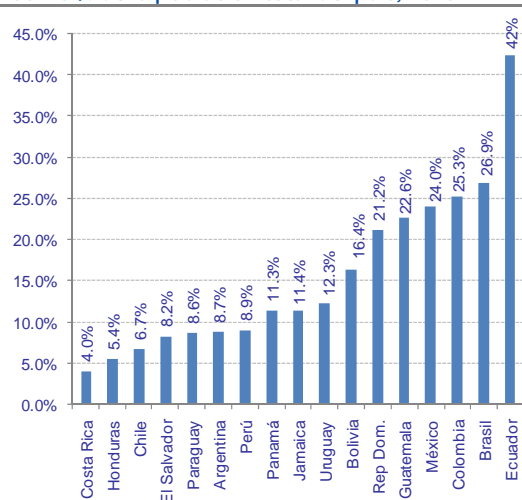
Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en América Latina y el Caribe (2010)

País	Programa	Familias atendidas	Beneficiarios
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	1,867,784	3,516,733
Bolivia	Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy / Bono Juancito Pinto	130,337	638,652 / 1,625,123
Brasil	Bolsa Familia	12,778,220	52,390,702
Chile	Chile Solidario	332,995	1,147,467
Colombia	Familias en Acción	2,598,566	11,693,547
Costa Rica	Avancemos	46,304	185,214
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	1,181,058	6,132,033
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	102,450	508,320
Guatemala	Mi Familia Progresá	591,570	3,253,635
Honduras	Bono 10,000 Educación, Salud y Nutrición	81,911	409,555
Jamaica	Program of Advancement through Health and Education (PATH)	n.d	307,000
México	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	5,560,540	27,246,646
Panamá	Red de Oportunidades	70,599	398,807
Paraguay	Tekoporã	99,015	554,484
Perú	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos)	471,511	2,593,311
Rep. Dom.	Programa Solidaridad	764,913	2,103,429
Uruguay	Asignaciones Familiares	100,660	412,707
TOTAL		26,648,096	115,117,364

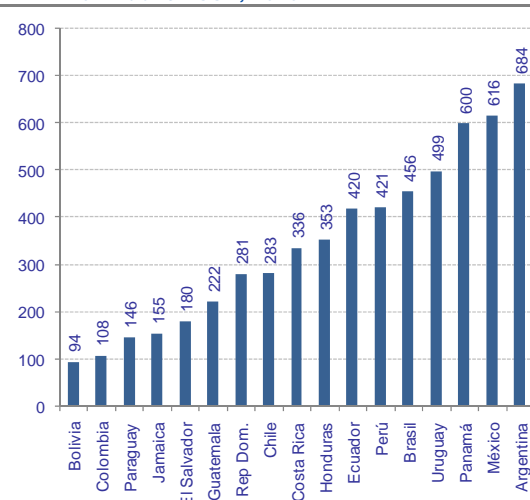
*Para Chile, Guatemala y Panamá corresponde a 2008, Jamaica corresponde a 2009.
Fuente: BBVA Research con información de CEPAL e IDRC2011

La cobertura de los programas TMC, medida como la razón entre el número de beneficiarios del programa y la población total del país que lo(s) opera varía entre países, siendo la más baja de 4% de la población total (Costa Rica) y la más alta de 42% (Ecuador). (Gráfica 3). Estos beneficiarios constituyen la población potencial a la cual podrían ofrecerse servicios financieros mediante el pago de los apoyos monetarios por medios electrónicos.

Gráfica 3
**Beneficiarios de Programas TMC en ALC.
Como % de la población total del país, 2010**



Gráfica 4
**Beneficio de Programas TMC en ALC
Mínimo Anual en USD, 2010**



Fuente: BBVA Research con información de CEPAL, Banco Mundial e IDRC2011.

En cuanto al pago mínimo anual recibido por los beneficiarios, en 2010 éstos recibieron al menos 94 USD (Bolivia) y como máximo 684 USD en Argentina. En este caso, México se ubica también como el segundo que ofrece la transferencia monetaria anual más alta, otorgando al menos 616 USD

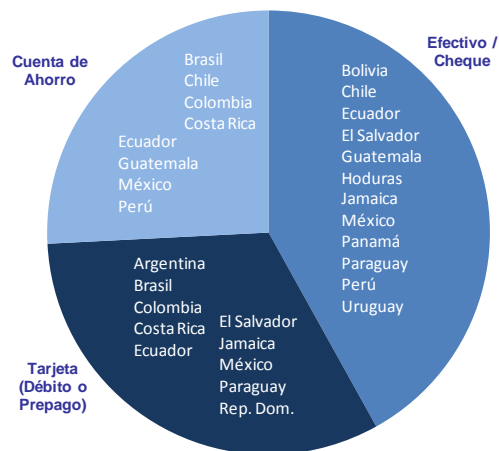
anuales (Gráfica 4) La mitad de los 18 programas analizados dispersa los pagos mensual o bimestralmente.

La región de ALC se ha caracterizado por ser pionera en la implementación en programas TMC ¿Qué tanto se ha avanzado en la región en la adopción de elementos de inclusión financiera dentro de estos programas?

De acuerdo a un estudio reciente del International Development Research Centre³, en ALC conviven distintos medios de pago que varían respecto al grado de inclusión financiera que ofrecen a los beneficiarios: desde los que otorgan los apoyos a través de efectivo o cheques (lo que implica la ausencia de elementos de inclusión financiera), pasando por el uso de tarjetas electrónicas (de débito o prepago, que pueden o no tener aceptación sólo en ciertos establecimientos y para la adquisición de ciertos bienes) y hasta el uso de cuentas ahorro (con plena funcionalidad para usar servicios financieros distintos a la mera función de recepción del pago y retiro en efectivo).

En 2010, doce países dispersaron los apoyos de sus programas TMC a través de efectivo o cheques, diez lo hicieron a través de tarjetas electrónicas (de débito o prepago) y ocho contaron con la opción de pago a través de cuenta bancaria (Gráfica 5). Generalmente, el pago en efectivo convive con alguna otra alternativa de pago electrónico y dicho estudio estima que cerca del 17% de los beneficiarios de programas TMC en ALC está recibiendo sus apoyos en efectivo, 56% lo hace a través de tarjetas electrónicas y el 28% a través de una cuenta bancarias. Es decir, en ese año más del 80% de la población beneficiada por estos programas estaba atendiéndose con mecanismos que permiten dispersar los apoyos de forma que se facilite la inclusión financiera.

Gráfica 5
Métodos de Pago de Programas TMC en ALC.



Gráfica 6
Servicios Financieros de Programas TMC en ALC



* Giros, remesas y/o transferencias

Fuente: BBVA Research con información de Maldonado J.H., Moreno-Sánchez R., Giraldo Pérez I., Barrera Orjuela C. (IDRC 2011)

Entre los servicios financieros ofrecidos destacan los depósitos (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú), seguidos por servicios como giros, remesas y transferencias (Chile, Colombia y México) y en menor medida crédito (Brasil y Ecuador) y seguros (Ecuador y México). Gráfica 6

³ Maldonado J.H., Moreno-Sánchez R., Giraldo Pérez I., y Barrera Orjuela C. "Programas de Transferencias Condicionadas e Inclusión Financiera: Oportunidades y Desafíos en América Latina", International Development Research Centre, Mayo 2011. (IDRC 2010).

3. Avances en el pago electrónico de programas sociales en México

México no es ajeno a esta tendencia, dentro de los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) para los años 2010 y 2011 se incluyeron disposiciones para incentivar, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), el pago de forma electrónica a las cuentas bancarias de: a) los beneficiarios de los programas de subsidios; b) los servidores públicos, por concepto de pago de nómina; c) los proveedores de bienes y servicios y, d) las personas contratadas por honorarios. Lo anterior como una medida para promover la bancarización de los receptores de servicios públicos, reducir los costos asociados al uso de los servicios financieros y tener un mejor control de los recursos ejercidos. En dicha normatividad se establece que los programas de trabajo para operar estos requerimientos deben establecer, como fecha límite para implementar los pagos de forma electrónica, diciembre de 2012⁴, lo que ubica al país entre los que han fijado metas más ambiciosas y concretas para avanzar en la adopción de vehículos que faciliten la inclusión financiera.

Dos de los programas TMC más importantes administrados por el Gobierno Federal son el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), los cuales opera la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con un presupuesto superior a los 73 mil millones de pesos y una cobertura de 6.5 millones de familias (más de 34 millones de personas) en 2011.⁵ Casi 5 millones de las familias beneficiarias habitan en alrededor de 135 mil localidades rurales y en transición que se caracterizan por una alta marginación.

A pesar de que la infraestructura financiera aún es limitada en localidades de este tipo, los pagos de Oportunidades y PAL se realizan tanto a través de entregas directas como de abonos en cuenta, tarjetas bancarias prepagadas con chip y tarjetas de débito. Desde 2006 cada vez una mayor proporción de los pagos se realizan a través de cuentas y tarjetas bancarias, como parte del programa de migración de pagos electrónicos que ha iniciado el Gobierno Federal (Gráfica 7). De manera acorde con los requisitos del PEF, la meta de la Secretaría de Desarrollo Social es que en 2012 las entregas en directo hayan sido sustituidas totalmente por las alternativas electrónicas⁶. Para lograr esta meta, la estrategia plantea utilizar la red de sucursales y corresponsales de Bansefi (Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros).⁷ Adicionalmente, Bansefi y Oportunidades han diseñado campañas informativas a fin de que los beneficiarios acepten y utilicen los nuevos medios de pago.

Se estima que, para el gobierno las ganancias en eficiencia derivadas de lograr que la totalidad de estos dos programas se paguen a través de medios electrónicos serían cercanas a los 8,300 millones de pesos, equivalentes a 0.1% del PIB. Este monto representa cerca de 25% de las ganancias potenciales que podrían generarse por la implementación de pagos electrónicos para la totalidad de subsidios gubernamentales en México⁸.

⁴Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 y 2012.

⁵Fuente: SEDESOL, "Uno de cada tres mexicanos reciben apoyos en efectivo de Oportunidades o el PAL", Comunicado de Prensa No. 25/2011, 07 de septiembre de 2011:

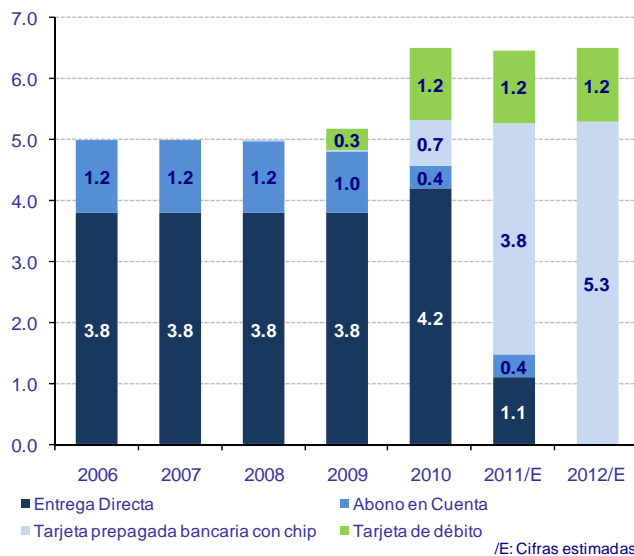
http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/uno_de_cada_tres_mexicanos_reciben_apoyo_de_oportu

⁶Fuente: "Entrega de Apoyos Monetarios Oportunidades y PAL Modalidades y Mecanismos" Presentación, SEDESOL, Noviembre de 2010.

⁷Bansefi es el banco de desarrollo del Gobierno Federal destinado a apoyar el sector de ahorro y crédito popular.

⁸ En **Situación Banca México Noviembre 2010** se detallan los supuestos detrás de estas estimaciones además de las asociadas a la adopción de medios electrónicos para otros pagos G2P en México.

Gráfica 7
Pago de Apoyos Monetarios en México: Oportunidades y PAL por modalidad
Millones de Beneficiarios



Fuente: BBVA Research con datos de "Entrega de Apoyos Monetarios Oportunidades y PAL Modalidades y Mecanismos" Presentación, SEDESOL, Noviembre de 2010.

Para el caso de los beneficiarios, una prueba piloto que en noviembre de 2008 dotó de terminales punto de venta a 230 tiendas Diconsa⁹ para dispersar los pagos de Oportunidades sugiere que las ganancias para los receptores de las transferencias son considerables.¹⁰ Los resultados muestran que, para los beneficiarios que reciben sus transferencias en cuentas de Bansefi, los costos de transacción de los beneficiarios disminuyen de 30.1 a 0.49 pesos y los costos de oportunidad de 16.9 a 2.2 pesos, con respecto a los que reciben sus transferencias de manera directa. Además, según un sondeo efectuado entre 260 beneficiarios que participaron en el piloto revela que un 99% de ellos prefiere el método pago electrónico al pago directo en efectivo y firma. Cabe agregar que esta preferencia por el nuevo método de pago parece relacionarse con la posibilidad de contar con un medio seguro para guardar dinero.

Según una investigación reciente sobre diferencias en el comportamiento de ahorro de beneficiarios de Oportunidades y otros cuentahabientes de Bansefi que habitan en localidades urbanas, la mediana del ahorro de las cuentas de oportunidades es mayor que la mediana de los ahorros en las cuentas tradicionales de esa institución (246 y 101 pesos, respectivamente), lo cual parece deberse a que los beneficiarios de Oportunidades optan por no retirar la totalidad de la ayuda económica recibida. Por otro lado, conforme los cuentahabientes adquieren experiencia en el manejo de tarjetas de débito, aumenta la probabilidad de que las utilicen para efectuar compras en comercios en vez de retirar el efectivo de cajeros automáticos.¹¹

⁹ Diconsa es una empresa estatal encargada de administrar una red de tiendas comunitarias que abastecen de productos básicos a localidades rurales de alta y muy alta marginación.

¹⁰ En *Situación Banca México Julio 2010* se describen brevemente los beneficios para los comercios participantes en el piloto de Oportunidades Diconsa. Seira (2010) presenta un análisis más detallado.

¹¹ Para más detalles, ver Seira, E. "Electronic Payments of Cash Transfer Programs and Financial Inclusion", Mimeo Instituto Tecnológico Autónomo de México, Marzo 2010.

También se ha documentado¹², que las familias beneficiarias del programa Oportunidades incrementaron sus niveles de ahorro e inversión, invirtiendo en promedio 12% de su transferencia monetaria en actividades generadoras de ingresos (microempresas). El programa también incrementó el número de familias usuarias de servicios bancarios (2,889 de 3,187 familias lo hicieron). Adicionalmente, el pago a través de medios electrónicos ayudó a las familias a disminuir las compras por impulso. De igual manera, un experimento aleatorio de 7,658 familias en 320 comunidades mostró que por cada peso recibido, 22 centavos son invertidos por las familias receptoras.

Valoración

Si bien la preocupación inicial al operar los programas de subsidios es transferir de manera segura y oportuna los apoyos a manos de los beneficiarios, el uso de la dispersión electrónica hace posible extender la cuenta receptora a una financieramente incluyente que el beneficiario pueda usar para ahorrar, transaccionar pagos hacia y desde terceros y acceder a otro tipo de productos financieros. De esta manera, las transferencias monetarias de programas sociales, tienen un importante potencial como medio de inclusión financiera. En ALC se ha logrado un importante avance en la penetración de medios de pago que faciliten la provisión de servicios financieros y aunque la adopción de estos mecanismos de distribución de los apoyos es relativamente reciente empieza a documentarse evidencia de que los beneficiarios efectivamente usan los servicios financieros ofrecidos. Esta evidencia respecto a la existencia de una demanda de servicios financieros formales entre la población de bajos ingresos aunada al hecho de que los programas tienen un número importante de beneficiarios y flujos de pago considerables abren una ventana de oportunidad para la banca comercial, pues mediante estos podría capturarse un gran volumen de depósitos recurrentes, ampliando la base de clientes y obteniendo un punto de entrada para ofrecer otro tipo de servicios financieros seguros o crédito, facilitando la inclusión financiera de millones de personas de bajos ingresos.

Referencias

Banco Mundial, Conditional Cash Transfers, Country Overviews and Project Information, disponible: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0,,contentMDK:22055402-pagePK:148956-piPK:216618-theSitePK:282761,00.html>

Bankable Frontier Associates, "Promoting Financial Inclusion Through Social Transfer Schemes", Diciembre 2008.

Barrientos, Armando and Nino-Zarazua, "Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0", Julio 2010, Miguel Brooks World Poverty Institute, The University of Manchester, Chronic Poverty Research Centre, Munich Personal RePEc Archive (**MPRA2010**).

CEPAL, Programas de Transferencias Condicionadas, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc/>

Fizbein A., Schady N. et. al, "Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty", World Bank, 2009. (**WB2009**)

Maldonado J. H., Moreno-Sánchez R., Giraldo Pérez I., y Barrera Orjuela C. "Programas de Transferencias Condicionadas e Inclusión Financiera: Oportunidades y Desafíos en América Latina", International Development Research Centre, Mayo 2011. (**IDRC 2011**)

Pickens M., Porteous D. y Rotman S., "Banking the Poor via G2P Payments", Consultative Group to Assist the Poor, Focus Note No. 58, Diciembre 2009. (**CGAP 2009**)

¹² Ribe H. y Vermehren A. "Adjusting Conditional Cash Transfer Programs to Urban Areas: Lessons from the International Seminar CCTs in Urban Areas, September 23-26, 2008, Cartagena, Colombia", presentation (Washington DC: World Bank, October 29, 2008)

Ribe H. y Vermehren A. "Adjusting Conditional Cash Transfer Programs to Urban Areas: Lessons from the International Seminar CCTs in Urban Areas, September 23-26, 2008, Cartagena, Colombia", presentation (Washington DC: World Bank, October 29, 2008)

Sansom, M, Van Nierkerk I., y Mac Quene K. "Designing and Implementing Social Transfer Programmes", 2da Edición, Economic Policy Research Institute, 2010 **(EPRI2010)**

SEDESOL.; "Entrega de Apoyos Monetarios Oportunidades y PAL Modalidades y Mecanismos" Presentación, , Noviembre de 2010.

SEDESOL, "Uno de cada tres mexicanos reciben apoyos en efectivo de Oportunidades o el PAL". Comunicado de Prensa No. 25/2011, 07 de septiembre de 2011, http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/uno_de_cada_tres_mexicanos_reciben_apoyo_de_oportu.

Seira, E. "Electronic Payments of Cash Transfer Programs and Financial Inclusion", Mimeo Instituto Tecnológico Autónomo de México, Marzo 2010.

SHCP., "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010" (Diario Oficial de la Federación (DOF) 07 de diciembre de 2009) y "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 (DOF 07 de diciembre de 2010)

Zimmerman J.M. y Moury Y., "Savings Linked Conditional Cash Transfers: A New Policy Approach to Global Poverty Reduction", New American Foundation, Abril 2009 **(NAF2009)**