

en breve



Número 27 / setiembre de 2011

CORRESPONSALES NO BANCARIOS Y EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA EN BRASIL*

EDUARDO H. DINIZ, NATALIA FINGERMANN
Y NINA BEST

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (programas de TMC) son una estrategia innovadora para reducir la pobreza, cada vez más utilizada en muchos países en desarrollo. Por lo general, estos programas entregan dinero a familias pobres, sujeto a ciertas condiciones, entre ellas, que envíen a sus hijos a la escuela y a controles regulares de salud. De esta forma, los programas de TMC enfrentan dos causas interrelacionadas de la pobreza: los bajos niveles de consumo y la falta de inversión en capital humano. Así, a diferencia de los programas tradicionales de asistencia social, que

se centran exclusivamente en aliviar la pobreza al corto plazo y en distribuir alimentos o dinero; los programas de TMC buscan incentivar la inversión en capital humano a largo plazo, para reducir la pobreza estructural (Rawlings y Rubio 2003, Rawlings 2005, Sadoulet y Finan y Janvry y Vakis 2004, Bourguignon, Ferreira y Leite 2002, Handa y Davis 2006, Brito 2004).

Además, si tomamos en cuenta que una de las principales ventajas de los programas de TMC es que permiten a las familias distribuir el dinero según sus necesidades inmediatas, encontramos que su impacto se extiende más allá de las familias beneficiarias: tienen un efecto positivo sobre las tiendas

* El documento completo está disponible en Proyecto Capital: <www.proyectocapital.org>.

locales y los almacenes pues las familias gastan más en el mercado local. Los programas de TMC también apuntan más allá de garantizar alimentos para el bienestar de las familias y de la comunidad, ya que empoderan a las familias para que gasten más dinero a nivel local e inviertan en capital humano, manteniendo a sus hijos en la escuela y previniendo enfermedades por medio de controles regulares a los centros de salud. Por todo esto, entonces, en los programas de TMC tanto los gobiernos y las entidades proveedoras de servicios como las familias son corresponsables de mejorar la calidad de los servicios en educación y salud (Rawlings 2005:144).

La viabilidad de los programas de TMC está sujeta, entre otras cosas, a su capacidad de llegar a los beneficiarios. No obstante, no es siempre una tarea fácil debido a condiciones geográficas y a la insuficiente cobertura del sistema financiero formal. Por lo tanto, el éxito de estos programas depende en gran medida de la eficiencia y disponibilidad de infraestructura de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). En el caso de Brasil, el éxito del programa Bolsa Familia (BFP) se debe a la implementación de un modelo de corresponsales no bancarios, un innovador sistema de TIC.

En este documento daremos una mirada al rol de los corresponsales no bancarios en los programas de TMC, sus ventajas y los retos a enfrentar. Primero, presentaremos brevemente el rol de las TIC en los programas de TMC en América Latina. Luego, veremos más en profundidad cómo funcionan corresponsales no bancarios en nuestro estudio de caso, el programa brasileiro de TMC, Bolsa Familia (BFP). Finalmente señalaremos las ventajas y los retos de este modelo.

EL ROL DE LAS TIC EN LOS PROGRAMAS DE TMC

Como hemos mencionado líneas arriba, la infraestructura de TIC juega un papel importante en los programas de TMC, en la medida en que los procesos de pago dependen de su eficiencia. Los programas de TMC han adoptado diferentes modelos en América Latina, alcanzado diferentes niveles de éxito (Maldonado *et ál.* 2011). Mientras que algunos programas de TMC hacen uso limitado de las TIC, pues entregan la transferencia en efectivo; otros han incorporado al proceso de pago a diferentes instituciones, así como el uso de las tarjetas electrónicas y/o cuentas de ahorro y cuentas corrientes, en un esfuerzo por incluir a los pobres en el sistema financiero.

Por ejemplo, en los dos programas de TMC de Bolivia, el Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy y el Bono Juancito Pinto, los beneficiarios reciben sus transferencias en efectivo en agencias bancarias específicas. A pesar de utilizar la infraestructura de los bancos, este sistema de pago no requiere un uso intensivo de TIC. Asimismo, tampoco existe alguna estrategia de inclusión financiera incorporada en ninguno de los programas. Además, los beneficiarios sólo pueden retirar su transferencia durante las horas de atención de los bancos. Otros programas de TMC en América Latina que entregan la transferencia en efectivo, son Red de Protección Social en Nicaragua, JUNTOS en Perú, Asignaciones Familiares en Uruguay, Bono de 10.000 en Honduras y Red de Oportunidades en Panamá.

El programa Chile Solidario, ha diseñado tres estrategias para entregar las transferencias: en efectivo, en cheques enviados por correo y depositándolas en una cuenta bancaria especialmente creada para ese propósito. La cuenta no cobra por el uso de servicios de transacción, como retiros, transferencias, depósitos, entre otros. Vemos entonces que, hasta



cierto punto, este programa sí busca la inclusión financiera de los pobres.

En Colombia, el programa Familias en Acción, también utiliza tres sistemas de pago: en efectivo, en cheques enviados por correo y depositándolo en una cuenta bancaria. Durante los primeros años del programa, el pago se hizo exclusivamente en efectivo, por lo que el programa no podía ser considerado una iniciativa de inclusión financiera. Cuando el programa creció, el gobierno colombiano optó por realizar los pagos por medio de una tarjeta bancaria electrónica. Ahora los beneficiarios pueden retirar el dinero de la transferencia en cualquier agencia bancaria autorizada o en un cajero automático. No obstante, continúan teniendo acceso restringido a otros servicios bancarios. En 2009, en un esfuerzo por incluir a todos los beneficiarios en el sistema financiero, Colombia implementó un sistema de pago vía una cuenta de ahorros en el Banco Agrario. A pesar de que los beneficiarios colombianos tengan una cuenta de ahorros en la que reciben sus TMC, no podemos saber hasta qué punto la utilizan y si son consientes de la existencia de otros servicios bancarios.

Como en Chile y Colombia, el programa Oportunidades en México trabaja con tres formas de pago (en efectivo, en cheques enviados por correo y depositándolo en una cuenta bancaria). Para llegar a zonas rurales, el programa mexicano fue el primero en replicar el modelo de corresponsales no bancarios diseñado en Brasil. Desde 2008, los beneficiarios pueden retirar su TMC en DICONSA, una compañía estatal que funciona bajo el Departamento de Desarrollo Social. Ahora, a diferencia de Brasil, en México no se utilizan aún las TIC para llevar servicios bancarios a establecimientos comerciales locales.

EL CASO DE BOLSA FAMILIA EN BRASIL

Bolsa Família es el programa de TMC y protección social brasilero, que se centra entre tres frentes integrados:

1. Una transferencia monetaria que promueve el alivio inmediato de la pobreza.
2. Condicionales que garantizan el acceso a derechos sociales básicos, como educación, salud y asistencia social.
3. Programas complementarios que apuntan a mejorar las habilidades y capacidades de los pobres como *Plano Setorial de Qualificação Profissional* o "*Próximo Passo*", *Programa Acreditar* y *Programa Brasil Alfabetizado*¹.

Como hemos mencionado, para funcionar y ser administrados de forma adecuada, los programas de TMC dependen en gran medida de las TIC. En BFP, las TIC juegan un rol clave en los siguientes procesos: a) registro de las familias, b) almacenamiento y actualización de la información sobre las familias, c) logística de pagos y d) monitoreo y evaluación del programa.

El proceso de registro se da a nivel de las localidades, cerca de donde viven las familias y es manejado por los municipios. No involucra transferencias financieras, tampoco está sujeto a límites de tiempo y requiere de poca capacidad de cómputo, que

1. *Plano Setorial de Qualificação Profissional* o "*Próximo Passo*" es una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social y Hambre y el Ministerio de Trabajo, que ofrece a los beneficiarios de BFP capacitaciones profesionales, por ejemplo, en construcción y turismo. El Programa Acreditar es una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social y Hambre y la compañía constructora más grande de Brasil, Odebrecht, para contratar a los beneficiarios BFP que han recibido las capacitaciones. El programa *Brasil Alfabetizado* es una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social y Hambre y el Ministerio de Educación que brinda cursos de alfabetización a los beneficiarios de BFP.

se puede conseguir a bajo costo. Por lo general, en estos procesos, bastan computadoras y aparatos manuales para asegurar una infraestructura operativa, ya que funcionarios de las agencias locales son los encargados de ingresar la información al sistema. El uso de aparatos manuales como herramientas de TIC significaría una mejora significativa en el proceso de registro, pero durante esta fase lo que importa es contar con recursos humanos bien preparados.

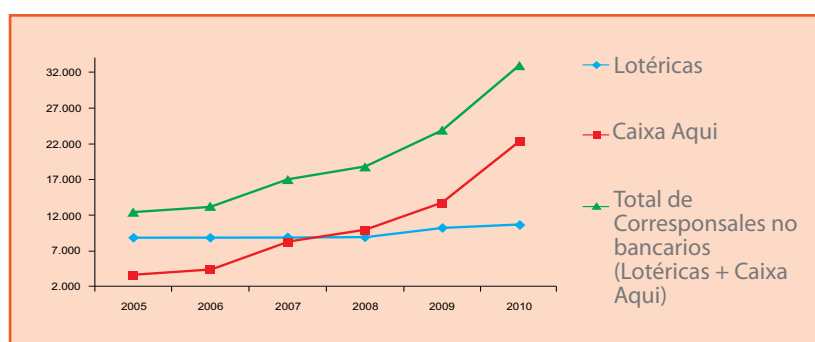
En términos de infraestructura de TIC, la operación más compleja corresponde al pago de las TMC. Este proceso requiere sistemas altamente integrados, seguros y debe tomar en cuenta los límites de tiempo para entregar las transferencias a nivel local, cerca de donde las familias beneficiarias viven. En la medida en que el efecto de este tipo de programas depende directamente —y mucho— de la capacidad de efectuar los pagos en puntos de atención lo más cercanos posible de las familias beneficiarias; el modelo de los corresponsales o agentes no bancarios ha sido clave para el éxito de BFP.

Debido a que las sucursales bancarias y los cajeros automáticos suelen estar lejos de donde vive la mayoría de beneficiarios del programa, la *Caixa Economica Federal*, (CEF), un banco propiedad del Estado

brasileño, ha incluido como parte de los mecanismos de pago, el sistema de corresponsales no bancarios, que incluye a establecimientos comerciales locales y las llamadas loterías. Estos mecanismos alternativos de pago, han disminuido considerablemente los costos logísticos del proceso de pago de los beneficios, haciendo el programa bastante más barato para el Estado. Además, el modelo de los corresponsales bancarios ha contribuido a disminuir clientelas políticas y compras de votos a nivel local, mediante el monitoreo de la distribución de beneficios a través de un sistema de cómputo centralizado.

En el gráfico que sigue, podemos ver cómo se ha expandido la red de corresponsales bancarios de la CEF, que aumentó de 12.500 corresponsales en 2005 a 33.000, en 2010. También muestra cómo Caixa Aquí (un punto de atención local de CEF) han aumentado más que las Loterías de la CEF (loterías) desde 2006. Hoy, BFP es el programa de TMC más grande del mundo, con más de 13 millones de familias beneficiarias, de las cuales 7.8 millones reciben el pago de sus beneficios vía redes de corresponsales bancarios; 2.8 millones, vía el modelo de cuentas simplificadas; y 1.5 millones, vía agencias bancarias (MDS 2011; Banco Central 2010:20).

Gráfico 1: Expansión de la red de corresponsales no bancarios de la CEF



Fuente: Caixa Economica Federal, Informe Anual.



El caso brasilero de corresponsales bancarios es un modelo interesante de sistema de pago de las TMC. El Banco Central de Brasil sostiene que 80% de todos los beneficios sociales del gobierno federal son entregados por medio de una red de corresponsales que llega a más de 40 millones de brasileros, muchos de los cuales tienen escaso o nulo acceso a los servicios financieros formales (Feltrin *et ál.* 2009). El banco también muestra que los beneficios tienen un efecto más allá de los beneficiarios pobres que reciben el apoyo financiero directo del comercio. Los establecimientos comerciales también se benefician: sus ventas aumentan, y mejora así la calidad de vida en las localidades en donde operan —que suelen estar muy alejadas—, generando empleo y oportunidades de ingreso dentro de las comunidades locales.

¿CÓMO FUNCIONAN LOS CORRESPONSALES NO BANCARIOS?

La logística para la entrega de las TMC implica procesos que involucran planeamiento, implementación y control de flujos para activar la red de pagos, de manera tal que las familias beneficiarias puedan cobrar la transferencia, así como manejar su efectivo. Existen dos procesos principales relacionados con el mecanismo de pago: la entrega de la autorización de pago y la entrega de la transferencia. En el caso de los programas de TMC que hacen los pagos por medio de tarjetas electrónicas, como BFP, la autorización de pago se suele realizar por medio del envío de una tarjeta electrónica a las familias beneficiarias. Este proceso termina cuando el pago, por lo general en efectivo, es retirado por el beneficiario.

El proceso de autorización comienza con el pedido y la emisión de una tarjeta electrónica por parte de un proveedor, a partir de una base datos de las familias registradas. Una vez que las tarjetas han

sido emitidas con la información personalizada de los beneficiarios, son distribuidas a las familias por correo postal. Junto con las tarjetas, los beneficiarios reciben las instrucciones sobre cómo activar las tarjetas, así como más información relevante sobre el programa. Los beneficiarios deben firmar un acuerdo y activar la contraseña de sus tarjetas en el corresponsal bancario que le entregará la transferencia. Debemos tener en cuenta que formas alternativas para localizar a los beneficiarios son clave para superar las dificultades al entregar las tarjetas, dado que muchos beneficiarios de los programas de TMC no tienen una dirección postal fija.

Para completar el proceso logístico, los beneficiarios deben recibir sus pagos fácilmente y al menor costo de desplazamiento posible. La infraestructura de pago manejada por las instituciones financieras debe ser considerada como el canal principal de entrega de las TMC, dada su escala y su capacidad de brindar seguridad; también porque puede asegurar eficiencia durante el proceso de pago. En la medida en que las sucursales bancarias y los cajeros automáticos suelen estar lejos de los hogares de gran parte de beneficiarios, es necesario considerar canales de pago alternativos para bajar los costos de transacción durante el proceso de pago.

El proceso de pago de los corresponsales no bancarios tiene tres etapas: plataforma de cuentas, integración de redes y puntos de entrega. En la mayoría de los casos, un banco es responsable de la plataforma de cuentas; sin embargo la normativa brasilera permite a cualquier institución regulada (como cooperativas, incluyendo instituciones microfinancieras) operar como una plataforma de cuentas. La transferencia de Bolsa Família es entregada exclusivamente por la CEF, institución propiedad del Estado responsable de entregar toda clase de beneficios sociales, incluyendo pensiones y ayudas por desempleo.

Los puntos de entrega de las TMC suelen ser establecimientos comerciales contratados para brindar servicios financieros como corresponsales de las instituciones que manejan la plataforma de cuentas. En Brasil, en 2010, de los casi 150.000 establecimientos comerciales que funcionan como corresponsales no bancarios, la CEF es responsable de aproximadamente 33.000. De ellos, 9.000 son loterías y el resto pequeñas tiendas de abarrotes, farmacias, entre otros negocios. Otras redes de corresponsales no bancarios en Brasil están liderados por Banco do Brasil, con alrededor de 20.000 puntos de atención; y por BRADESCO Bank, con 33.000 puntos de atención. Desde enero 2012, 6.000 sucursales de las oficinas de la compañía de correo postal de Brasil (ECT – *Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos*), que funcionan como corresponsales no bancarios bajo la marca Banco Postal, cambiarán su asociación bancaria, de *Bradesco* a Banco do Brasil.

Los corresponsales no bancarios conectan la plataforma de cuentas bancarias con los establecimientos comerciales. La red de integración puede ser manejada por el mismo banco, como es el caso de la CEF, o a través una cadena al por menor, como el Banco Postal. Ahora, una alternativa podría ser una red manejada por un tercero, como CIELO, una compañía encargada de procesar una red de tarjetas de crédito y de débito. Además de brindar conexiones de telecomunicación, asistencia técnica y soporte operativo, el proceso de integración de redes incluye a actividades de negocios, como seleccionar, reclutar y capacitar a los representantes de los establecimientos comerciales.

La tecnología utilizada en establecimientos comerciales abarca, según los servicios que provea, desde POS básicos hasta computadoras conectadas a terminales específicos. Las conexiones se pueden realizar con la infraestructura de comunicaciones disponible, como líneas telefónicas, GRPS (transmi-

sión de información por medio de líneas de telefonía celular), la Internet, satélites, entre otros. En el caso de la plataforma para las cuentas, sí se necesita alta capacidad de cómputo. En la medida en que se realiza una gran cantidad de transacciones, se requiere seguridad y un nivel efectivo de procesamiento de datos.

Debemos tomar en cuenta que el modelo de corresponsales no bancarios que presentamos en este documento es un modelo brasileiro. No obstante, sí existen otras alternativas para realizar el mismo servicio, combinando de diferentes formas los tres elementos mencionados. Otra posibilidad podría ser levantar una infraestructura sobre la base de un operador móvil que controle la plataforma de cuentas y la red de integración. Una institución estatal podría, incluso, manejar la plataforma de cuentas, en asociación con un integrador independiente de redes.

IMPACTO DE LAS TIC

Las municipalidades de Alto Paraíso, Colinas do Sul y Pirenópolis, en el estado de Goiás, son ejemplos pertinentes para ilustrar el uso de las TIC en corresponsales no bancarios de la CEF, como herramienta importante para mejorar la efectividad de la CEF para llegar a los pobres. Alto Paraíso como Pirenópolis son ciudades turísticas muy conocidas, cerca del Parque Nacional Chapada dos Veadeiros. Por ello, ambas ciudades tienen más bancos que la ciudad Colinas do Sul.

Los corresponsales no bancarios de CEF abastecen a las tres ciudades; no obstante, juegan un papel distinto en cada una. En Colinas do Sul, por ejemplo, los corresponsales no bancarios juegan un rol clave, pues ninguna institución financiera tiene presencia en el municipio. En este caso, atienden no solo a los beneficiarios de BFP, también proveen una gama de servicios bancarios a nivel local para todos los pobladores.



En Alto Paraíso y Pirenópolis, los corresponsales no bancarios atienden, sobre todo, las necesidades de los beneficiarios de BFP y a los pensionistas; mientras que otras instituciones financieras proveen otros servicios bancarios. Si bien en el centro de la ciudad de Alto Paraíso hay presencia de, por lo menos, cuatro instituciones financieras, en el pueblo más cercano, São Jorge, no hay ningún corresponsal no bancario. El costo del transporte público desde São Jorge hasta Alto Paraíso es caro, alrededor de R\$20 (equivalente a US\$12) por un boleto ida y vuelta. Se trata de una porción significativa de la transferencia que cada familia de BFP recibe cada mes. A diferencia de Alto Paraíso, Pirenópolis ha resuelto esta dificultad, pues el pueblo más cercano, Jaranópolis, tiene ahora un corresponsal no bancario.

En los tres municipios, la mayor parte de beneficiarios de BFP no estaban incluidos en el sistema financiero. En otras palabras, no tenían una cuenta en el banco y nunca habían pedido un préstamo o un sobregiro. Los propietarios de los corresponsales no bancarios no ofrecen otros servicios financieros a los beneficiarios de BFP pues piensan que no resultaría en ganancias para el banco. Así, la mayoría de beneficiarios no estaba enterada de las ventajas de abrir una cuenta de ahorros. La CEF, entonces, debería brindar mejor capacitación a estos propietarios e incentivarlos a abrir más cuentas. Por otro lado, para garantizar una inclusión financiera más amplia, CEF debería promover también un modelo de programa de educación financiera a distancia, cuya población objetiva sea tanto el personal de los corresponsales no bancarios como los beneficiarios de BFP.

¿POR QUÉ EL MODELO DE CORRESPONSALES NO BANCARIOS HA FUNCIONADO EN BRASIL?

Frente a la experiencia de BFP con el sistema de corresponsales no bancarios, nos podemos preguntar por qué este modelo no ha sido replicado en otros países, sobre todo si tomamos en cuenta

que los correspondientes no bancarios son reconocidos internacionalmente por ser un mecanismo costo efectivo, que puede desencadenar entre los beneficiarios de programas de TMC un proceso de inclusión financiera.

Debemos notar que el modelo brasileiro de corresponsales no bancarios sigue siendo único en términos de escala y calidad, dada la gran integración de redes de aquellos involucrados en el proceso y el alto desarrollo de la tecnología bancaria brasileira. No obstante, el crecimiento del modelo de corresponsales no bancarios ha tomado varios años en consolidarse, gracias a las siguientes circunstancias:

- * La proactividad del Banco Central para modificar el marco regulatorio a fin de promover la inclusión financiera.
- * La disposición del banco para utilizar un mecanismo más barato para recolectar el pago de cuentas.
- * La integración de procesos interbancarios por medio del “boleto”².
- * Un diseño de programas de TMC que permite que el dinero sea entregado en la localidad del beneficiario.
- * Al desarrollo de la tecnología bancaria brasileira que ha promovido un sistema muy difundido de proveedores de servicios bancarios.

En 1973, el Banco Central dio el primer paso en el proceso de desregulación promulgando la Resolución 220, según la cual los bancos comerciales podrían contratar a entidades no bancarias para que

2. “Boleto” es una suerte de forma de pago en la que el monto total a pagar puede ser dividido en pagos mensuales que son pre emitidos e impresos y que se pueden cancelar en un banco o en cualquier corresponsal no bancario. Esta forma de pago es popular en Brasil, entre aquellos que no tienen acceso a cheques o tarjetas de crédito.

provean servicios de transacciones, como pagos de cuentas. Dado que en ese tiempo, la mayoría de bancos brasileños eran clasificados como bancos múltiples, la resolución tuvo un alcance limitado hasta que el Banco Central promulgó otras resoluciones que permitieron a los bancos múltiples y a la *Caixa Economica Federal* contratar a entidades no financieras, así como ampliar el rango de servicios bancarios provistos por terceros.

Cuando el tema de los programas de TMC fue incluido en la agenda gubernamental a comienzos del 2000, la entrega obligatoria de la transferencia en la localidad de los beneficiarios fue una discusión importante. Como tenía el monopolio sobre la entrega de las TMC, la CEF rápidamente expandió sus servicios bancarios a aproximadamente 9.000 loterías conectadas a su plataforma tecnológica. Así, fue posible para la CEF proveer servicios financieros a varios municipios que carecían de puntos de servicios bancarios. No obstante, algunos municipios eran demasiado pequeños y alejados como para instalar loterías, por lo que la CEF decidió instalar puntos de atención en supermercados locales, tiendas de abastecimiento, farmacias, entre otras.

Podemos observar que el éxito del modelo de corresponsales no bancarios se debe, en gran parte, a la voluntad del Banco de Central por modificar su marco regulatorio, así como, por operar en nuevos mercados para garantizar, de esa forma, el pago de los beneficios estatales, sobre todo de los programas de TMC, sin excluir otro tipo de pagos como pensiones, ayudas por desempleo, entre otras.

Otro factor que contribuyó al éxito del modelo de corresponsales no bancarios en Brasil fue la estandarización en 1980 de los pagos de cuentas por medio de un solo instrumento llamado "boleto" (Fonseca *et ál.* 2010), que permite a los clientes pagar los servicios en cualquier banco independientemente de qué banco haya emitido el recibo. Integró el

proceso interbancario, facilitando la implementación de los corresponsales no bancarios. Además los "boletos" no implican una gran inversión en tecnología, en la medida en que los recibos de pago pueden hacerse con las viejas máquinas mecánicas de autenticación o con computadoras. El hecho de que cualquier recibo puede cancelarse en cualquier banco ha desencadenado un tráfico intenso de clientes en agencias regulares al comienzo de cada mes. Así, corresponsales no bancarios funciona como un mecanismo de compensación que ayuda a aliviar el tráfico propio de los días de paga, facilitando el acceso de servicios financieros no sólo para quienes viven en zonas alejadas, sino también para aquellos que habitan los centros urbanos.

Otra experiencia innovadora que guarda relación con la de los corresponsales no bancarios es la señalada por Jayo y Diniz (2009). Frente a la escasa cobertura bancaria de la región noreste de Brasil, durante la década de los noventa, las compañías de utilidades en asociación con la cadena líder de farmacias, diseñó un sistema de pagos permitiendo a la población pagar los servicios (agua, electricidad y teléfono) en farmacias locales. Este modelo de negocios es una solución costo efectiva para todas las partes. Las compañías de utilidades se benefician de un flujo de efectivo más estable, en la medida en que más personas pagan las cuentas a tiempo; la población, por un sistema de pago menos caro y más conveniente. Y, las farmacias, aumentan rápidamente sus ingresos cobrando una pequeña comisión por recibo pagado, además se incrementa también la circulación de clientes. Como este modelo no supone demasiada inversión en términos de tecnología, cuando los bancos decidieron incluir a otro tipo de establecimientos comerciales como canales alternativos de servicios bancarios, su réplica fue viable. Dado que la mayoría de bancos suelen estar abrumados con el pago de cuentas de no clientes, este modelo fue rápidamente adopta-

do por gran parte de los bancos comerciales, por lo que poco después fue regulado por el Banco Central bajo la misma normativa vigente para los corresponsales no bancarios.

Vale la pena mencionar que la tecnología bancaria brasilera fue un catalizador para desarrollar el sistema de corresponsales no bancarios. Dada la significativa inversión en tecnologías de la información, la industria bancaria en Brasil tiene ahora una de las tecnologías más avanzadas del mundo, brindando las condiciones necesarias para el establecer y expandir un sistema de corresponsales no bancarios, como mecanismo de bajo costo para la entrega de servicios bancarios.

Es importante notar que aunque el modelo de corresponsales no bancarios puede ser visto como alternativa interesante para incluir financieramente a los pobres y para llegar a los beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas rápidamente, en el caso de querer replicar este modelo en otros países, los gobiernos respectivos y la industria bancaria deberán trabajar junto a la población. El caso brasilero muestra que el sistema de corresponsales no bancarios se ha podido expandir a lo largo y ancho del país en la medida en que todas las partes han trabajado juntas en el diseño de un modelo que contempla la necesidad de todos.

Los bancos jugaron un rol importante durante los años ochenta y los noventa, pues se dedicaron a crear los estándares para los procesos de pago. A la larga, esto los ayudó a implementar el sistema de "boletos" y a motivar a quienes no eran clientes a utilizar la red de corresponsales no bancarios. Por otro lado, el gobierno creía en la importancia de diseñar programas de TMC en los que el beneficio fuera entregado lo más cerca posible a los hogares, lo que fue posible en la medida en que la CEF tenía el monopolio de la entrega de la TMC, de la red de loterías y de la conectividad del modelo de corres-

ponsales no bancarios. El Banco Central encabezó el proceso de desregularización, mientras que la industria bancaria, desarrollando su propia plataforma tecnológica, facilitó la creación de una red integrada.

CUELLOS DE BOTELLA EN LA RED DE CORRESPONSALES NO BANCARIOS

A pesar de las ventajas que hemos presentado en este documento, hay otras cuestiones que deben ser tomadas en cuenta para mejorar y hacer más efectivo al modelo de corresponsales no bancarios. Por el lado de la demanda, el principal cuello de botella tiene que ver con los costos de implementación de redes de pago lo suficientemente eficientes para llegar a zonas alejadas y/o muy pobres que, por lo general, tienen una infraestructura de telecomunicaciones bastante deficiente; además de ser de muy poco interés de para la mayoría de instituciones financieras tradicionales. Los esfuerzos de los bancos por ampliar su portafolio de clientes han ayudado, en muchos mercados en desarrollo, a abrir nuevos canales, como el modelo de corresponsales no bancarios para atender a posibles clientes en zonas fuera de su cobertura, desarrollando infraestructura de bajo costo. Y, dado que los beneficios para los bancos fueron rápidamente tangibles, la inversión en esa infraestructura fue inmediatamente recuperada.

Mientras que esta nueva infraestructura podría no ser suficiente para brindar una cobertura al 100% de los pagos, BFP ha logrado una efectividad de 95% en entregar la transferencia a los beneficiarios más pobres (Brandão 2009). Aun si se puede considerar a este porcentaje alto en términos de eficiencia, también significa que el 5% restante, seguramente los más pobres, no estaría recibiendo su TMC, cuando ésta tendría para ello un impacto significativo, sobre todo en inclusión socioeconómica

y bienestar general. Esta deficiencia en la cobertura podría minimizarse quebrando el monopolio de la CEF, de manera tal que otros bancos puedan formar parte de la red de pagos de las TMC.

De más de 5.500 municipios en Brasil, cerca de 250 tienen algún tipo de interrupción en la continuidad de las operaciones de los canales de pago de las TMC. Por lo general, ello sucede debido a corresponsales que cesan sus actividades por más de dos días. También hay casos en que los establecimientos comerciales que operan como corresponsales rompen las reglas establecidas en el contrato con la CEF (Brandão 2009). El mal manejo de liquidez por parte de los corresponsales también puede causar una falta de efectivo para realizar los pagos, afectando, así, la eficiencia de todo el proceso.

Por el lado de la demanda, los principales problemas tienen que ver con el retiro del beneficio. En muchos casos, es demasiado caro para los beneficiarios trasladarse al establecimiento más cercano para retirar su TMC. Muchas veces, además, deben hacer cola por largo rato, lo que implica, a su vez, pérdida de tiempo y de dinero. Desde una perspectiva tecnológica, la falta de experiencia de los usuarios con respecto al uso de las tarjetas magnéticas, claves, equipos de auto servicios como terminales electrónicos, causa también un impacto significativo sobre la eficiencia del proceso de pago.

LECCIONES APRENDIDAS

Como hemos visto, la experiencia brasilera con el sistema de redes de corresponsales no bancarios para entregar la transferencia de BFP nos puede ayudar a identificar lecciones valiosas respecto de lo que implementar una red de corresponsales no bancarios para entregar TMC implica. A continuación señalamos las ventajas y desventajas de este modelo.

Ventajas

Transparencia, rendición de cuentas y mejores condiciones de monitoreo

El sistema de corresponsales no bancarios contribuye a la transparencia, en la medida en que la CEF tiene que generar una nómina de pagos para el Banco Central, de manera tal que pueda generar una orden bancaria y transferir el dinero a la cuenta de BFP. Por medio de este sistema, el MSD puede monitorear constantemente el estado de cuenta de BFP.

Las redes de corresponsales no bancarios disminuyen los costos de implementación

El modelo de corresponsales no bancarios ha contribuido a hacer más viable la expansión de BFP, reduciendo costos de implementación. El modelo basado sobre las TIC de los corresponsales no bancarios genera eficiencia ahorrando en infraestructura y recursos humanos. Este modelo también puede aplicarse a escala e incorporar capacidades para brindar nuevos servicios financieros de acuerdo a las demandas locales.

Estimulación de economías locales por medio del consumo local

El pago de la TMC de BFP vía el modelo de corresponsales no bancarios estimula la economía local en el corto plazo, en la medida en que aumenta el nivel de gasto y consumo en establecimientos locales. Investigaciones realizadas en las regiones donde el modelo de corresponsales no bancarios llevó la primera forma de acceso local a los servicios financieros hacen énfasis en los impactos económicos relevantes debido al crecimiento del consumo local.

Menos posibilidades para uso político y fraude

La tarjeta electrónica de BFP utilizada por los beneficiarios reduce las posibilidades de compra de

voto a nivel local. CEF es la única institución con control sobre la distribución de las TMC. Además, de acuerdo con la normativa de BFP es controlada por funcionarios públicos, como maestros y doctores en asociación con representantes de los gobiernos municipales, lo que dificulta cometer fraude.

Integración de los beneficiarios de programas de TMC al sistema financiero tradicional

En la medida en que el modelo de corresponsales no bancarios es manejados por muchos actores del sistema financiero tradicional, su uso como mecanismo de entrega de las TMC es un incentivo importante para conectar es este tipo de programas con los objetivos de inclusión financiera del gobierno. Esta conexión reposa sobre el interés de las instituciones bancarias y de otras instituciones financieras involucradas^{3/4} por desarrollar mejores relaciones interinstitucionales así como recolectar y utilizar la información generada a nivel de los corresponsales para captar a nuevos clientes entre el grupo de beneficiarios.

Desventajas

Pagos de TMC realizados a través de una red exclusiva

En el caso de Brasilero, dado que es un banco estatal y ha sido históricamente responsable de la entrega de los diferentes tipos de beneficios otorgados por el gobierno, era de esperarse que la CEF se convirtiese en el socio exclusivo para manejar la logística de los programas de TMC. Sin embargo, en la medida en que red de corresponsales no bancarios no pertenece únicamente a CEF y que muchos otras instituciones financieras pueden manejar una infraestructura similar, podría ser interesante que el gobierno analice los pros y los contras de tal exclusividad. La competencia y las licitaciones para administrar el servicio durante un periodo determinado podrían llamar la atención de otras instituciones financieras, creando un estímulo para mejorar todo

el proceso, aumentar su eficiencia y promover la inclusión financiera de los beneficiarios. Se trata de metas que podrían establecerse por medio de un contrato entre el gobierno federal y la institución bancaria.

Desarrollo económico a largo plazo

En el corto plazo, el pago de las TMC vía el modelo de corresponsales no bancarios estimula las economías locales; pero no es claro aún si es que desencadenaría un desarrollo económico a largo plazo. Para fomentar el desarrollo social y económico, los beneficiarios del BFP deben estar completamente incluidos en el sistema financiero formal, acceder a todos los servicios bancarios, como sobregiros, microcréditos y seguros. Además, si la transferencia de BFP se usa como garantía colateral para ampliar su acceso al crédito, estos recursos podrían ser invertidos en cadenas productivas locales asegurando un desarrollo económico sustentable.

Escasas habilidades administrativas de los comerciantes que operan como corresponsales no bancarios.

Parte significativa de los problemas relacionados con la dificultad de entregar las TMC por medio de corresponsales no bancarios tiene que ver con la ineficiencia de los administradores de los pequeños establecimientos comerciales. Problemas comunes como la falta de efectivo y errores en las operaciones de los corresponsales afectan de manera directa al acceso al pago de los beneficiarios de las TMC. Capacitaciones y soporte administrativo disponible para estos comerciantes minimizaría estos problemas, garantizando un nivel de eficiencia más alto.

Educación financiera y protección al consumidor

Así como las familias beneficiarias de los programas de TMC deben contar con incentivos para ser financieramente incluidos, también deben tener acceso a una educación financiera. Los productos financieros son abstractos y no siempre fácilmente

entendidos por los recientemente incluidos por el sistema financiero. Problemas relacionados con el sobreendeudamiento y el mal uso de las tarjetas electrónicas han sido reportados en zonas en las que se entregan las TMC

Infraestructura escasa en zonas remotas

Problemas de infraestructura como comunicación intermitente e inestabilidad de electricidad pueden afectar de manera significativa el pago de las TMC en gran parte de las áreas más alejadas. Para asegurar niveles más altos de entrega de las TMC, fuentes alternativas de electricidad y comunicación deben ser consideradas en zonas con este tipo de deficiencias.

Investigaciones futuras

Centrarse en los temas que presentamos antes podría, por un lado, mejorar el modelo de corresponsales no bancarios; y por el otro, crear sistemas de pago más viables para los programas de TMC. Sin bien muchas tareas corresponden al ámbito de las políticas de gobierno, requieren también el involucramiento de instituciones financieras y de organizaciones de la sociedad civil. Investigadores en áreas como ciencias sociales, ciencias de la información, administración de empresas y muchas otras pueden contribuir de manera significativa a mejorar los procesos de pago de los programas de TCM, mediante estudios sobre impactos económicos y sociales, el uso e implementación de TIC, modelos de negocios, comportamiento financiero y muchos otros temas relacionados con esta importante herramienta de lucha contra la pobreza.

Para terminar, presentamos una serie de cuestiones que pensamos deben ser tomadas en cuenta:

Por el lado de la oferta:

- * El rol de las entidades reguladores en la difusión de formas electrónicas de pago.

- * Los incentivos y obstáculos que enfrentan las instituciones financieras al explorar mercados de sectores de bajos ingresos.
- * Mejoras necesarias en infraestructura tecnológica del modelo de los corresponsales bancarios para garantizar la eficiencia del pago.
- * Desarrollo de modelos pagos móviles.
- * Investigaciones innovadoras sobre modelos alternativos de negocio e integración de redes.

Por el lado de la demanda:

- * Adopción de métodos de pago electrónico por parte de la población de bajos ingresos.
- * Diseño de modelos de educación financiera que puedan ser puestos en práctica y replicados.
- * Desarrollo de servicios financieros más adecuados para los pobres.
- * Impactos en la economía local por la expansión de los servicios financieros.
- * Creación de incentivos para la población de bajos ingresos, de manera tal que usen sus cuentas bancarias a cabalidad y los servicios del sistema bancario formal.●

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Inclusão Financeira* – 2010 Numero 1. <<http://www.bcb.gov.br>>.
- BRANDÃO, Anderson; BARRETO, Rafael. *A necessidade de melhoria da rede de pagamentos do Programa Bolsa Família. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. 1º Encontro com Municípios sobre Pagamento de Benefícios do Programa Bolsa Família. Maio de 2009. 2009.*
- BOURGUIGNON, F y FERREIRA, F y LEITE, P. *Ex-ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: the case of Bolsa Família* Policy Research Working Paper nº 2916. The World Bank, 2002.
- BRITO, T.F. *Conditional Cash Transfer: Why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America.* Working Paper Series nº 390. Institute of Social Studies, 2004.
- DINIZ, Eduardo; POZZEBON, Marlei; JAYO, Martin. "The Role of ICT in Helping Parallel Paths to Converge: Microcredit and

Correspondent Banking in Brazil". *Journal of Global Information Technology Management (JGITM), Special Issue on "Information Technology Research in Brazil"*, 12 (2), April 2009.

HANDA, S y Davis, B. "The Experience of Conditional Cash Transfer in Latin America and the Caribbean". *Development Policy Review* 24 (5) pp 513-536. 2006

JANVRY, A. and SADOULET, E. *Conditional Cash Transfer: Are they Really Magic Bullets?* University of California at Berkeley, 2004.

MALDONADO, Jorge Higinio; MORENO S., Rocío del Pilar; GIRALDO PÉREZ, Isabel; BARRERA ORJUELA, Camila Andrea. *Programas de transferencias condicionadas e inclusión financiera: oportunidades y desafíos en América Latina*. Bogotá, 2011.

RAWLINGS, L.B. "A new approach to Social Assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs". *International Social Security Review*. Vol 58, 2-3 2005.

RAWLINGS, L.B y RUBIO, G. "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: lessons from Latin America". *Policy Research Working Paper* nº 3119. The World Bank, 2003.

SABOULET, E y FINAN, F. y JANVRY, A y VAKIS, R. *Can Conditional Cash Transfer Programs Improve Social Risk Management? Lessons for Education and Child labour outcomes*. SP Discussion Paper nº 04200. The World Bank, 2004.

SILVA, M. O. "O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil". *Revista Ciência Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.12, n.6, nov./dez. 2007.

Páginas web consultadas

Banco do Brasil: <www.bb.com.br>

Banco Central do Brasil: <www.bcb.gov.br>

Caixa Econômica Federal: <www.caixa.gov.br>

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <www.mds.gov.br>

SEBRAE: <www.sebrae.com.br>

Eduardo H. Diniz, Natalia Fingeremann y
Nina Best, Fundação Getulio Vargas

La investigación presentada en esta publicación es fruto de un proyecto apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo - IDRC (www.idrc.ca).



Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Ford.



El contenido del presente documento puede ser utilizado siempre y cuando se cite la fuente.