

## Pagos electrónicos en una infraestructura financiera limitada:

Uganda busca una solución viable de pagos electrónicos para su programa de Subsidios de asistencia social para el empoderamiento

*Autores: Jamie M. Zimmerman y Kristy Bohling*



El programa que llega a casi 100.000 ancianos y ciudadanos vulnerables de Uganda, Subsidios de asistencia social para el empoderamiento, ha mostrado la necesidad de tener tenacidad y flexibilidad, ya que trata de crear un sistema transparente y eficiente de protección social en un país con una infraestructura de pagos limitada y propenso a la falta de transparencia y a las fugas.

### Con el fin de crear una política nacional de protección, Uganda pone en marcha un programa piloto de transferencias de dinero para los ancianos y las familias vulnerables

El programa Subsidios de asistencia social para el empoderamiento (SAGE por las siglas en inglés de Social Assistance Grants for Empowerment) es la primera gran iniciativa de transferencias de dinero de Uganda. Administrado por la agencia de Expansión de la Protección Social, que forma parte del Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social, el programa paga a los ancianos y a las familias vulnerables a través de MTN que es la principal plataforma de dinero móvil del país. En tanto que programa piloto de cinco años, el principal objetivo de SAGE es estudiar la viabilidad y el impacto de transferencias sociales a gran escala para inspirar la posible creación de una red permanente de seguridad social. El programa ha comenzado gradualmente en 14 distritos y ya ha llegado a casi 100.000 beneficiarios,

esperando alcanzar a unas 600.000 personas en cerca de 100.000 familias para 2015.

### Principales motores de la elección de realizar pagos electrónicos

El objetivo de SAGE es "generar pruebas para hacer políticas nacionales". Específicamente, la Expansión de la Protección Social tiene pensado ampliar el programa a nivel nacional, eventualmente creando un importante sistema de bienestar social en Uganda que esté respaldado por una política social nacional. Para ello, la agencia de Expansión de la Protección Social creó el programa de pagos SAGE que tiene diversas características: fiabilidad, economía, acceso, transparencia, capacidad de ampliación e inclusión financiera. Reconociendo que las fugas y la falta de transparencia son típicas de muchos aspectos de la economía ugandesa, el programa trató de probar que un sistema de pagos electrónicos podía ser transparente y casi inmune a las fugas.

### Principales razones de SAGE para hacer pagos electrónicos

- **Minimizar fugas.** Contar con una plataforma electrónica cuyos movimientos de entrada y salida puedan ser monitoreados por el programa, minimiza, aunque no elimina por completo, el riesgo de fugas de los pagos en efectivo.
- **Requerido por política o mandato.** Tomando en cuenta la viabilidad a largo plazo del programa y los impactos a largo plazo deseados para lograr una inclusión financiera formal, el programa nunca consideró un sistema de pagos manuales, ya que no sería posible de mantener al ampliar el programa a todo el país.
- **Transferir los riesgos y la carga administrativa (al proveedor de los servicios de pago).** El programa quería un sistema en que la carga y responsabilidad inherente a la administración de los pagos recayese más en el proveedor de los pagos que en el programa.

### Si bien se buscaba la inclusión financiera, los obstáculos llevaron a centrarse en la transparencia y la eficiencia

Teniendo pocas opciones viables de hacer transferencias electrónicas, el programa recurrió al operador de telefonía móvil MTN para crear una nueva solución de pagos. Dada la limitada cobertura de la red de MTN en las áreas meta del programa SAGE, se realizan tanto pagos electrónicos como manuales, es decir en efectivo, según la disponibilidad de la red. Los beneficiarios reciben, por lo general, los pagos a tiempo en una cuenta electrónica vinculada a una tarjeta SIM accesible a través de 390 puntos de pago en Uganda. Los pagos electrónicos se realizan mediante una tarjeta con un SIM empotrado que los agentes de MTN introducen en unos dispositivos móviles para pagos.

La Secretaría de SAGE en el programa de Expansión de la Protección Social inició el programa piloto con muchas ambiciones de convertirse en un sistema financieramente inclusivo de transferencias electrónicas. Cuando se encontró con la realidad de la red de comunicaciones y las infraestructuras financieras subdesarrolladas del país, el personal del programa ajustó sus objetivos a los elementos básicos: querían un sistema electrónico que ofreciese

transparencia y una administración fácil de los fondos. Algunas de estas dificultades fueron:

- La falta de una red de dinero móvil y de representantes
- El control por parte del representante de ingresar el PIN y de operar el teléfono
- El margen limitado de tiempo en que se pueden retirar los fondos
- La falta de suficiente formación de los beneficiarios.

### Cuadro 1 Resumen del programa SAGE

Población(es) meta	Ancianos y familias vulnerables.
Requisitos para solicitar la ayuda	Ayuda a los ancianos — ugandeses de 65 años o más (independientemente de sus ingresos) que han residido en el área del programa durante por lo menos un año en el momento del pago. Ayuda a las familias vulnerables — ugandeses con un nivel de vulnerabilidad por encima del techo de elegibilidad.
Condicionamiento	Ninguno.
Cantidad promedio / ayuda pagada	UGX 25.000 (US\$9,90) cuando es mensual, o UGX 50.000 (US\$19,80) cuando es cada dos meses.
Frecuencia del pago	Mensual y cada dos meses, pasará a ser sólo cada dos meses.
Período y duración del pago	Hasta 3 puntos de pago por división del condado. Todos los pagos en la subdivisión se hacen dentro de los primeros 5 días laborales del mes. Los puntos de pago individuales están abiertos entre 1 y 3 días.
Duración del programa	La fase piloto comenzó en 2011 y se ha programado que finalice en 2015, aunque se espera que el programa sea permanente y se amplíe a nivel nacional, dependiendo de la financiación.
Cantidad de pagos hechos por ciclo	95.000, pasando a 50.000 por ciclo cuando el programa pase a pagos cada dos meses.
Cantidad total de beneficiarios	95.000



## Cuadro 2 Comparación de los métodos de pagos electrónicos y manuales de MTN Uganda

Detalles del programa	Electrónico	Manual
Actual proveedor de el o los pagos	MTN Uganda Ltd.	MTN Uganda Ltd.
Nombre del servicio de pago o producto asociado	MTN Mobile Money <sup>a</sup> .	Efectivo.
Año en que se involucró al proveedor de los servicios de pago	2011	Ídem.
Honorarios pagados por el programa al proveedor	4,63% del valor de la transferencia mensual; cuando la frecuencia del pago se reduce a cada 60 días, el honorario disminuye a 3,43% de la cantidad transferida.	Ídem.
Puntos de pago	Hasta 390 puntos de pago administrados por un pequeño grupo de grandes "representantes principales" de Mobile Money que realizan pagos directamente o los subcontratan a otros representantes.	Ídem.
Instrumento de pago	Tarjeta SIM pero no en un teléfono móvil. La tarjeta SIM se usa para acceder a los teléfonos públicos.	Tarjeta de registro SAGE.
Modo de pago	Teléfono público Equatel.	N/A.
Proceso de autenticación	SIM, documento nacional de identidad o tarjeta de residente y PIN.	Documento de identidad y tarjeta de registro.
Proceso de reconciliación	Electrónico donde hay una red de telefonía móvil, y manual donde no la hay.	Manual.
Inclusión financiera / Ahorros	Ahorros posible en la tarjeta SIM.	No.

a. El programa SAGE se refiere al servicio de pagos como "dinero móvil", aunque no es el producto comercial de dinero móvil de MTN.

A pesar de los problemas que tuvo el programa, las entrevistas con los beneficiarios mostraron que tanto los beneficiarios de pagos electrónicos como de pagos manuales han gozado de rapidez y eficiencia en la recepción de sus pagos. Los beneficiarios de pagos manuales reciben automáticamente el valor total de sus pagos en cada período, mientras que la mayoría de los beneficiarios de pagos electrónicos prefieren elegir retirar el monto total en el día de pago aunque podrían guardar fondos en sus cuentas de ahorro.

## ELEMENTOS ESPECÍFICOS DE LOS PAGOS SAGE

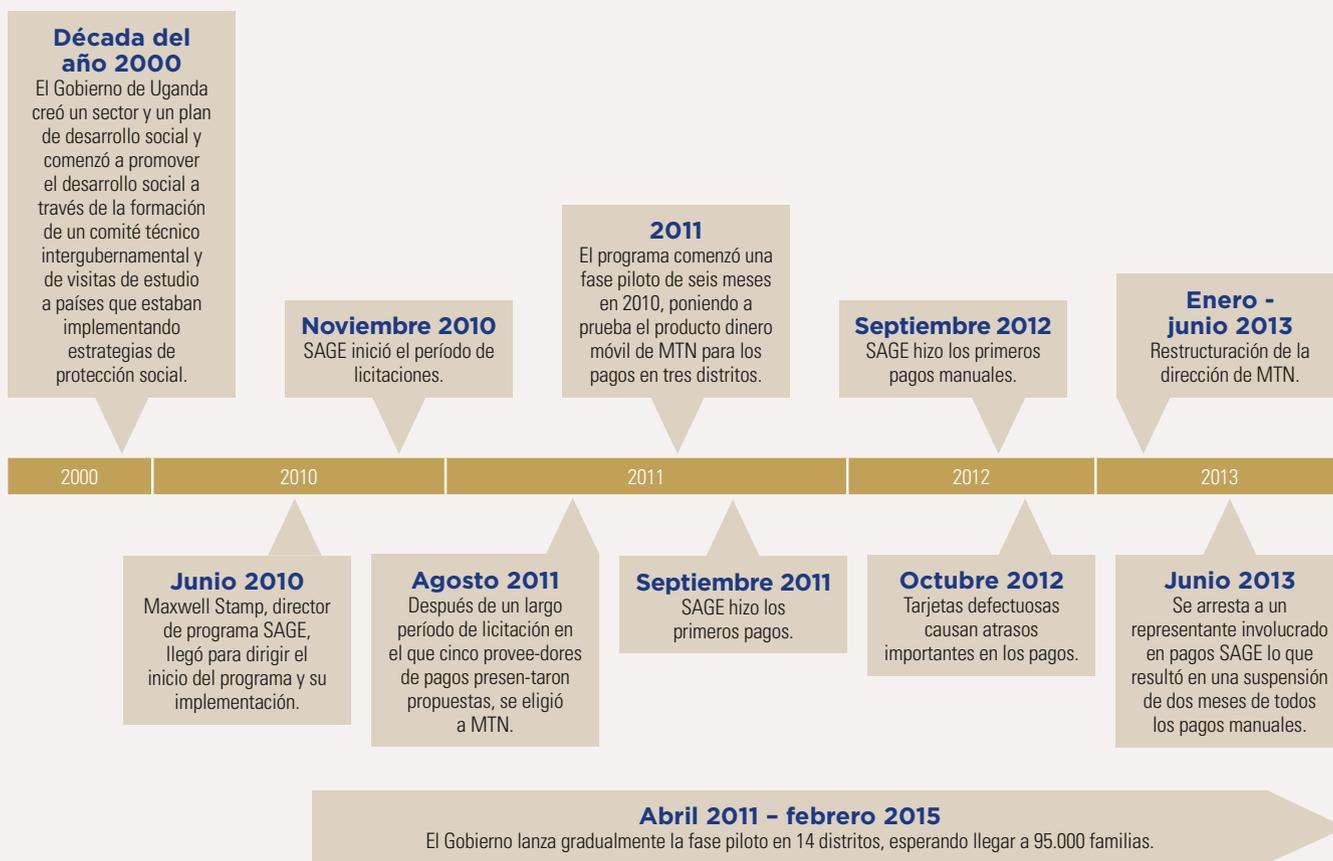
- Política piloto.** El programa piloto SAGE es un experimento para probar un sistema universal de seguridad social en Uganda. La política y la economía política han influenciado el diseño y la toma de decisiones a nivel estratégico y operacional. El programa tiene que equilibrar la creación de un sistema que funcione para el programa piloto con la creación de instituciones y la aceptación de lanzar un sistema universal.
- Opciones disponibles.** SAGE tenía muy pocas opciones de transferencias electrónicas cuando comenzó. Recibió cinco propuestas en la licitación y sólo tres fueron consideradas viables. Originalmente, el equipo de diseño del programa consideró un enfoque que empleaba un punto de venta vinculado a un banco que usara una identificación biométrica para los registros. Sin embargo, la infraestructura financiera del país no podía respaldar el programa sin incurrir en considerables costos; Uganda tiene una disponibilidad limitada de terminales de punto de venta (tres por cada 100.000 adultos en 2011) y una mala cobertura de telefonía móvil y de internet.
- Poblaciones meta.** SAGE está dirigido a los que viven en la pobreza extrema y a las familias vulnerables a través de dos subsidios diferentes: el Subsidio para los ancianos y el Subsidio para las familias vulnerables. El personal de campo ha ajustado las operaciones del programa de pagos para adaptarse a la capacidad de los ancianos, sobre todo en las poblaciones rurales.



El programa SAGE sirve cerca de  
**100.000 beneficiarios**  
 que reciben sus pagos en una  
 cuenta electrónica vinculada a una  
 tarjeta SIM accesible a través de  
**390 puntos** de pago  
 en Uganda



### Plazos de diseño e implementación de SAGE



# Lecciones para los miembros de la Alianza Better Than Cash

**1 Determinar la preparación del país para las transferencias electrónicas y adaptar el programa como corresponda.** Debido a la infraestructura limitada de pagos en Uganda, SAGE no pudo crear inicialmente un sistema de transferencias electrónicas como quería. La infraestructura de redes financiera y móvil es limitada y también lo era la viabilidad de la mayoría de los pagos propuestos a SAGE. El hacer un proceso de adquisiciones riguroso y bien informado técnicamente ayudará a garantizar que los costos reales y las implicaciones de cualquier modelo que sea propuesto por los pujantes puedan ser evaluados. La dirección de SAGE puso el acento sobre la importancia de asociarse con MTN más que en pedir asistencia externamente o en comprar un producto comercial ya hecho de la compañía. MTN trabaja ahora para desarrollar su sistema de dinero móvil para servir a los beneficiarios de SAGE y para solucionar los problemas con la red.

**2 Ser flexible y sensible.** Debido a un proceso de diseño e implementación con mucho detalle pero lleno de falsos comienzos, obstáculos y problemas imprevistos a nivel de MTN y del Gobierno, el personal y los socios de SAGE ajustaron constantemente su enfoque según las realidades que iban surgiendo.

**3 Considerar las capacidades y motivaciones del proveedor de pagos.** Sobre todo en los contextos de bajos ingresos o de mala infraestructura, el socio pagador puede carecer de la capacidad de asumir el rol que se necesita o que el Gobierno cree necesario. La división de tareas entre el programa y su socio puede tener que ser negociado y cambiar con el paso del tiempo. Además, la motivación del proveedor para asociarse con el Gobierno influenciará no sólo sus roles y responsabilidades, sino también su prestación y dedicación.

**4 Considerar las capacidades financieras del beneficiario cuando se haga la gestión de las transacciones.**

La información dada por los beneficiarios sugiere que los esfuerzos de los agentes de servir a todos los beneficiarios tan rápidamente como sea posible puede comprometer el uso del beneficiario del método de transferencia electrónica. En especial, los beneficiarios explicaron que entregan sus tarjetas SIM a los empleados que introducen los números PIN genéricos predeterminados. La integridad del proceso entonces

radica en prevenir el fraude entre los agentes de la compañía y los funcionarios del gobierno local que administran los pagos, y de garantizar que los beneficiarios conozcan sus derechos y dispongan de los mecanismos apropiados de quejas. El permitir que los beneficiarios usen el PIN genérico también entorpece todo mensaje sobre la importancia de disponer de un PIN individual. Cuando se toma en consideración la sostenibilidad del programa de pagos, la autoría y la capacidad de los beneficiarios a la hora de hacer las transacciones con éxito se vuelven esenciales.

**5 Usar los programas piloto para crear aceptación y apoyo.** SAGE entiende muy bien la fragilidad del programa piloto; se lanzó sin una aceptación política generalizada y su futuro radica en la decisión del Gobierno de apoyar o no su adopción como un sistema permanente de seguridad social en el país. El programa ha usado el programa piloto como una oportunidad para crear aceptación, haciendo un buen marketing, involucrando y formando a los funcionarios de los gobiernos locales y ayudando a los funcionarios a beneficiarse de la popularidad del programa. También compartió el nombre con MTN para aumentar la presión en materia de prestación sobre la compañía.

**6 Garantizar el compromiso de todo el programa con las transferencias electrónicas.** Entre los funcionarios locales y los socios, el apoyo a las transferencias electrónicas se fue debilitando ya que los pagos manuales eran a menudo más rápidos y más fáciles debido a los problemas con las infraestructuras. Aunque el sistema de pagos manuales ha sido necesario para SAGE mientras resuelve los problemas con los pagos electrónicos, éstos son necesarios a largo plazo para lograr un sistema transparente y eficiente de protección social en un entorno propicio a una falta de transparencia y a las fugas.



## Acerca de la Better Than Cash Alliance

La Better Than Cash Alliance colabora con los gobiernos, los organismos de desarrollo y el sector privado con el fin de empoderar a las personas al cambiar de pagos en efectivo a pagos electrónicos. La Better Than Cash Alliance recibe el apoyo financiero de la Fundación Bill y Melinda Gates, Citi, la Fundación Ford, MasterCard, Omidyar Network, USAID y Visa Inc., y UNCDF funciona como su secretaría.



### Referencias

Si desea saber más sobre la metodología, los detalles del programa, la experiencia de los involucrados y las conclusiones, puede consultar el estudio de caso en [www.betterthancash.org](http://www.betterthancash.org) y en [www.cgap.org](http://www.cgap.org). Las autoras de ese estudio son Jamie M. Zimmerman y Kristy Bohling, miembros del equipo Bankable Frontier Associates responsable de la investigación y la información para éste y otros tres estudios de casos solicitados por el CGAP y afiliados al programa de investigación de los resultados del desarrollo de la Alianza Better Than Cash.



Este estudio se hizo gracias a un subsidio dado por el Ministerio de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido al Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP), con el fin de respaldar el trabajo de la Alianza Better Than Cash.

Créditos de fotos: © CGAP, © Vital Wave/David Sessions, © CC/Unitarian Universalist Service Committee, © CC/IamNotUnique

Para obtener más información, visite [www.betterthancash.org](http://www.betterthancash.org) y siga [@BetterThan\\_Cash](https://twitter.com/BetterThan_Cash).