

Esfuerzo y Persistencia, Ahorros Billonarios:

Lecciones de la Migración a
Pagos Electrónicos del
Gobierno Mexicano

Autor: Guillermo Babatz¹



Mediante las transferencias electrónicas y la crucial centralización de sus pagos, el gobierno mexicano está logrando un ahorro estimado de \$17 mil millones de pesos (1,27 mil millones de dólares estadounidenses) al año, es decir, un 3,3 % de su gasto total en salarios, pensiones y transferencias sociales. Estos ahorros son el resultado de un proceso de cambio dirigido por la Secretaría de Hacienda con la ayuda fundamental del Banco Central de México (Banxico).

El pago descentralizado provocaba costosas ineficiencias

A mediados de la década de 1990, el gasto del Gobierno Federal en México era altamente descentralizado: en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Tesorería de la Federación (también conocida como “Tesofe”, para abreviar) situaba los recursos de cada uno de los organismos del Gobierno Federal (llamados Dependencias) quienes mantenían cuentas en uno o más bancos. Los recursos permanecían en las cuentas de las Dependencias hasta que se desembolsaran (por lo general mediante cheques que se emitían a favor de proveedores y empleados), y en ese punto las Dependencias informaban a la SHCP sus gastos reales.

El proceso ofrecía grandes oportunidades de demora y confusión: las Dependencias debían entregar los

documentos que demostraban que tenían derecho a recibir la transferencia; la Tesofe tenía amplia discreción al momento de ejecutar las transferencias, pero no tenía forma de evaluar si el dinero se gastaba del modo que se había autorizado. No había directrices centralizadas relativas a la remuneración que los bancos debían ofrecer a las Dependencias a cambio de mantener el dinero en tránsito en sus cuentas antes del desembolso.

El firme cronograma establecido en la normatividad presupuestaria dio impulso a la transición

Uno de los primeros cambios se produjo cuando la Secretaría de Hacienda, encabezada por el equipo de la Tesofe, se embarcó en un ambicioso proyecto que comprendía autorizar y tramitar todos los gastos del Gobierno Federal a través de una plataforma única de TI, cuyo resultado fue

la centralización de la mayor cantidad de pagos posible en la Tesofe. Esto permitió a dicho organismo efectuar pagos directamente a los destinatarios a partir de las solicitudes autorizadas por las Dependencias, sin tener que usar las cuentas de las Dependencias.

Las modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y su Reglamento en el 2007 y los Decretos de Presupuesto de 2010, 2011 y 2012 dieron plena vigencia jurídica al proyecto de la Tesofe:

“Las Dependencias y entidades deberán...establecer programas de trabajo en los que se definan estrategias y metas concretas para que, a partir de 2010, se avance en la medida que sea posible, el pago de forma electrónica, mediante abono que realice la Tesorería de la Federación, 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[...] Los programas de trabajo deberán establecer, como fecha límite para implementar los pagos de forma electrónica, el mes de diciembre de 2012”.

Las disposiciones solo aplican a Dependencias que se encuentren bajo la influencia directa del

Gobierno Federal. Las entidades con independencia presupuestaria, como las empresas del sector público (Pemex, CFE), los organismos de seguridad social (IMSS e ISSSTE), otras instituciones autónomas (Banxico, Instituto Federal Electoral), las personas que estén fuera del Poder Ejecutivo, y aquellas que se consideran parte de la Seguridad Nacional, están exentas. Sin embargo, si así lo deseaban, incluso esas entidades podían solicitar coordinar sus pagos con la Tesofe.

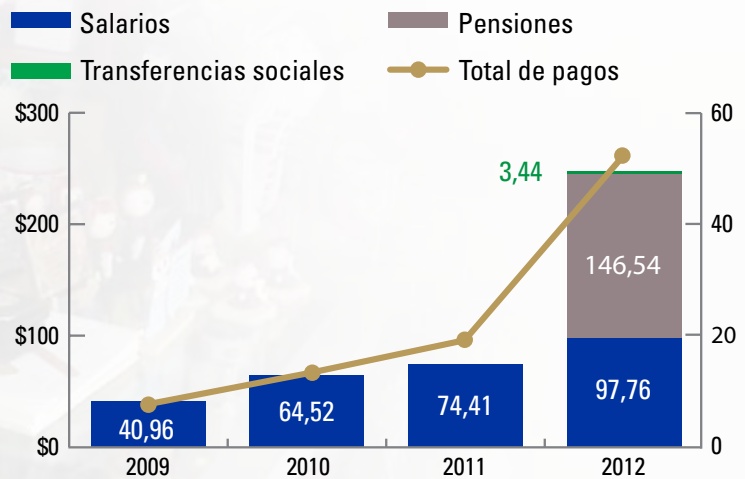
La mitad de los sueldos y casi todas las pensiones se pagan hoy por vía electrónica y centralizada

A finales de 2012, alrededor de la mitad de los pagos por concepto de sueldos² y la inmensa mayoría de las pensiones y³ pagos a proveedores se habían centralizado en la Tesofe. Sin embargo, solo una pequeña porción de transferencias sociales⁴, 3.442 millones de pesos (258,4 millones de dólares estadounidenses), es decir, menos del 4% del monto, se desembolsaba de manera centralizada. Esto no significa necesariamente que un porcentaje tan bajo de los pagos de transferencias se paguen electrónicamente, sino que esta es la categoría de pagos del gobierno a personas (G2P) que ha demostrado ser, con mucho, la más difícil de centralizar.



GRÁFICO 1 Pagos centralizados en la Tesofe

(Miles de millones de MXN; millones de transacciones)



Fuente: Tesorería de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Mediante las transferencias electrónicas y la centralización de sus pagos, el Gobierno Mexicano está logrando un ahorro de **US\$ 1.27 MIL MILLIONES DE DÓLARES AL AÑO**

Los ahorros provienen del dinero en tránsito, las comisiones por transacción y disminución de pagos incorrectos o no autorizados

Se calculó el ahorro estimado de costos en los salarios, las pensiones y los programas de transferencia mediante datos y presunciones relacionados con tres elementos fundamentales:

- Los intereses devengados por el hecho de no tener que depositar los fondos con anticipación a los pagos (dinero en tránsito);
- El ahorro por no tener que pagar comisiones bancarias para realizar las transferencias; y
- El ahorro que se presume se obtuvo por la reducción de las pérdidas debidas a pagos incorrectos o no autorizados.

Los datos y presunciones aparecen en la tabla 1.

TABLA 1 Información metodológica

	Sueldos federales	Pensiones del IMSS	3 programas de transferencia
Tiempo de tránsito promedio (días) ¹	3	1	30
Tasa de tránsito ²	4,49%	4,49%	4,49%
Comisiones por transacción (MXN/US\$ por transacción) ³	4 (0,3)	4 (0,3)	8 (0,6)
% de fugas antes del cambio ⁴	5%	5%	10%

¹ El período de tránsito antes de la centralización; para los programas de transferencias, se usa el período de pago previo de Bansefi.

² Fondeo bancario promedio (tasa de interés para préstamos interbancarios) en 2012, que Banxico paga por fondos del Gobierno Federal.

³ Basado en las normas vigentes, sin incluir el costo de cobrar un pago en efectivo después que ha sido transferido.

⁴ Porcentaje supuesto sobre la base de experiencias internacionales. No hay cifras específicas disponibles en México. El porcentaje es más bajo para los salarios y los pagos, que en gran parte ya se pagaban en las cuentas bancarias antes de la centralización, y superior en el caso de las transferencias sociales, en que la mayor parte se sigue pagando en efectivo.⁵

Utilizando los datos sobre los pagos digitalizados y centralizados, así como las cifras que aparecen más arriba, se calculó el ahorro para cada tipo de pago; en la tabla 2 se muestran las estimaciones.

TABLA 2 Ahorro estimado de costos

MXN (US\$) millones

	Sueldos federales	Pensiones del IMSS	3 programas de transferencia
Tránsito	37 (2,8)	28 (2,1)	13 (0,98)
Comisiones por transacción	126 (9,5)	169 (12,7)	504 (37,8)
SUBTOTAL	163 (12,3)	197 (14,8)	517 (38,8)

Si a estos ahorros se les adiciona el estimado proveniente de la reducción de las pérdidas en concepto de pagos incorrectos o no autorizados (basado en ahorros documentados en algunas experiencias internacionales), entonces el ahorro total ascendería a MXN 5,051 (US\$ 379) millones para el caso de sueldos, MXN 11,551 (US\$ 867) millones para pensiones y MXN 861 (US\$ 65) millones para los tres programas de transferencia (equivalentes al 2,6%, 4,9% y 0,9% de los pagos efectuados respectivamente).

Nótese que estos ahorros no consideran el costo de construcción de la infraestructura necesaria para operar los pagos electrónicos, lo que afecta la evaluación de los ahorros netos.

Enseñanzas para los miembros de la Better Than Cash Alliance

Aun teniendo en cuenta aspectos específicos del contexto mexicano, este caso aporta un número de enseñanzas importantes para funcionarios gubernamentales y otros actores interesados por la Better Than Cash Alliance que estén ponderando un cambio hacia los pagos electrónicos.

1 Un decreto gubernamental es útil a modo de impulso, pero los defensores políticos y técnicos en puestos importantes deben aportar un esfuerzo sostenido en el tiempo.

El Decreto de Presupuesto de 2010, que disponía que ciertas dependencias del gobierno migrarán a pagos electrónicos centralizados, no fue el inicio del cambio. Durante el decenio anterior, el esfuerzo fue respaldado por los secretarios de Hacienda de tres administraciones presidenciales distintas, incluido un cambio de partido gobernante. Sin un patrocinio de ese nivel, se entiende que el progreso habría sido mucho más lento, en el mejor de los casos, y en el peor de los casos habría perdido impulso. A nivel técnico, el cambio fue diseñado y contó con el apoyo de un grupo central de funcionarios de alto nivel y técnicamente calificados en el interior de la Tesofe, en cooperación con otros organismos importantes, como el Banco Central. Sin esta competencia técnica, la complejidad del proceso bien podía haber causado su estancamiento. Durante este período, los altos funcionarios pasaron además de la Secretaría de Hacienda a otros organismos y departamentos en México, lo cual ayudó a ampliar la base de apoyo y la comprensión de los cambios en Dependencias ejecutoras, como la SEP (el Ministerio de Educación) y en organismos puntuales, como Banxico.

2 A fin de mantener un esfuerzo coordinado, es crucial contar con las infraestructuras jurídica y técnica adecuadas antes del cambio.

Durante el decenio anterior al decreto de presupuesto, la Secretaría de Hacienda creó el marco legal para habilitar los pagos centralizados, y después construyó su propio sistema de TI para la autorización y procesamiento de pagos del gobierno, en tanto que el Banco Central había desarrollado el sistema nacional de pagos para permitir que se efectuaran transferencias de fondos rápidas y a bajo costo a cualquier cuenta bancaria dentro del país. En el caso de México, el Banco Central opera un sistema de pagos minoristas clave (SPEI), que es de su propiedad; en otros países, el sistema de pagos que permita realizar transferencias en grandes volúmenes podría ser propiedad de agentes privados, pero en todo caso se necesita un sistema que pueda procesar un gran volumen de pagos de manera fiable. Sin embargo, a pesar de estos elementos esenciales, la infraestructura para el manejo de efectivo en las zonas rurales resultó insuficiente para apoyar los grandes planes de transferencias sociales dirigidos a destinatarios de estas zonas. Este "último tramo" del cambio sigue siendo una prioridad fundamental.

3 El cambio por etapas, en lugar de establecer todos los tipos de pagos a la vez, funcionó en el contexto mexicano, y podría resultar exitoso en otros entornos.

La Tesofe había completado para el 2008 el proceso de centralización de los pagos del gobierno a los proveedores (G2B), antes de pasar a los pagos gobierno a personas (G2P). En los pagos G2P, el punto de partida fueron los sueldos de los empleados federales, amén de que también en esta categoría las situaciones de las distintas Dependencias variaban considerablemente: a algunas Dependencias a las que se encomendó que centralizaran los pagos de sueldos se les ha hecho difícil lograrlo, mientras que otros departamentos a los que nos se les exigió legalmente que los centralizaran, como es el caso de la Marina, han completado la transición. En el caso de las pensiones, el cambio a pagos centralizados ha sido relativamente fácil durante el pasado año, debido a que se registró un proceso de una década de duración dirigido a que los pensionistas recibieran pagos en sus cuentas bancarias. El proceso de cambio en el ámbito de las transferencias sociales en los principales programas del Gobierno Federal ha logrado importantes avances en las zonas urbanas. Sin embargo, aún no se han centralizado los gastos al nivel estatal.

4 Concentrarse en la creación de una plataforma centralizada de pagos digitales puede proporcionar beneficios y eficiencia, tal como sucedió en México.

Es posible cambiar a pagos G2P electrónicos sin necesariamente centralizar los pagos a través de una cuenta única del Tesoro. De hecho, la tendencia hacia las transferencias electrónicas estaba bien encaminada en México antes de que el decreto de 2010 acelerara el proceso; no obstante, distintos organismos avanzaban a distintas velocidades: cada organismo establecía sus propias políticas y negociaba sus propios acuerdos con los bancos pagadores. Este enfoque fragmentario produjo en algunos casos costos más altos en el corto y mediano plazo. Por ejemplo, el programa Oportunidades de transferencias condicionadas en efectivo, registró inicialmente un aumento en el costo por pago cuando en 2010 se transfirió completamente la función a Bansefi, un banco estatal, en parte debido a que hubo que costear la construcción de la infraestructura de pagos. El caso de México muestra que los beneficios reales se perciben solo cuando los pagos electrónicos se combinan con la centralización en el Departamento del Tesoro: la centralización redujo los costos para el gobierno a través de la reducción del dinero en tránsito que se tenía en varios bancos, y al usar el sistema de pagos del Banco Central

sin incurrir en costos marginales para efectuar el pago, en lugar de tener que pagar una tasa por transacción a los bancos. Además, la centralización dio la oportunidad de que la Tesofe lograra mejor control, presupuestación y supervisión de todos los gastos federales.

5 No todo el mundo se beneficia del cambio. La identificación anticipada de ganadores y perdedores, a fin de diseñar los incentivos apropiados, es parte fundamental de una exitosa estrategia de cambio. El caso deja claro que entre los perdedores figuran los grandes bancos, acostumbrados a contar con importantes cantidades de depósitos en tránsito mientras se efectuaban los pagos, como ocurría en el marco del proceso descentralizado. Al principio estos bancos se resistieron a los cambios. Además, ahora tienen que competir para ganarse al cliente final, que ya no se ve obligado a utilizar el banco elegido por la Dependencia del gobierno para recibir su sueldo o pensión. El personal administrativo de los grandes departamentos gubernamentales también perdió influencia cuando se centralizaron las nóminas. La identificación anticipada de ganadores y perdedores, a fin de diseñar los incentivos apropiados, es parte fundamental de una exitosa estrategia de cambio. La influencia del Banco Central fue importante para lograr la colaboración de los bancos.

6 Los incentivos cuidadosamente diseñados a favor del cambio han ayudado a convencer a los destinatarios finales. En este caso, la ley exigía que el gobierno obtuviera el consentimiento de los trabajadores antes de cambiar sus medios de pago. El ejemplo reciente del cambio de todos los profesores bachillerato de la Ciudad de México al sistema de pagos centralizados sugiere que un proceso bien planificado, que minimice la confusión y las molestias para el destinatario, es fundamental para superar la resistencia. Por otra parte, el IMSS, organismo de seguridad social, diseñó incentivos tangibles para que los jubilados adoptaran los pagos electrónicos, tales como agilizar las decisiones de préstamos y hacer que se efectuaran los pagos el primer día del plazo correspondiente, en lugar de hasta once días hábiles más tarde.

7 Si bien la inclusión financiera no fue la causa fundamental del cambio, es probable que la centralización y las transferencias electrónicas de las prestaciones sociales y de los pagos rurales tengan un impacto positivo en ella. Durante los últimos tres años, el gobierno de México también ha fortalecido su compromiso de promover la inclusión financiera, al anunciar diversos compromisos como parte de la Declaración Maya de 2011⁶ y al incorporar este objetivo en los mandatos de organismos gubernamentales tales como la CNBV, el supervisor del sistema financiero. Sin embargo, en el marco del **“gran impulso” en torno al G2P en México, la inclusión financiera ha sido en gran medida un objetivo secundario del gobierno hasta la fecha, y también el que menos resultados positivos ha logrado.** La mayoría de los cambios hasta la fecha se ha producido con los empleados del gobierno y los pensionistas, que no son pobres, en términos relativos, y quienes, en la mayoría de los casos, no estaban anteriormente excluidos de los servicios financieros formales. El manejo electrónico de las transferencias sociales en efectivo cuenta claramente con un gran potencial para promover la inclusión financiera entre los pobres y excluidos. Aunque se han producido avances en la apertura de cuentas bancarias para los beneficiarios, especialmente en las zonas urbanas, con el Programa para Adultos Mayores, y en las zonas rurales con Procampo, hoy en día la mayoría de los beneficiarios no tiene acceso a lo que en otros ámbitos se consideran cuentas bancarias habituales.⁷ Una transformación en este sentido requerirá un esfuerzo concertado para desplegar una red nacional de agentes con suficiente liquidez para apoyar depósitos y retiros voluntarios en las zonas rurales.



El gran impulso en México es la historia de un cambio sostenido en el tiempo realizado por los sucesivos secretarios de Hacienda, convencidos de que al final se lograrían beneficios para el gobierno. Los beneficios no han provenido de efectuar pagos electrónicos en las cuentas bancarias, sino del complejo y minucioso proceso de reingeniería de la forma en que el gobierno central realiza todos sus pagos. En 2013, después de un esfuerzo sostenido y significativo impulso tras los decretos del presupuesto en 2010, 2011, 2012, no se plantea que haya terminado el cambio, pero hay indicios de que su ritmo se está acelerando.

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

Para obtener información sobre la metodología y una lista completa de las entrevistas y fuentes disponibles para el público, véase el estudio de caso completo, disponible en www.betterthancash.org.

- 1 El autor principal de este estudio de caso es **Guillermo Babatz**, socio de Atik Capital, que es parte del consorcio dirigido por Bankable Frontier Associates responsable del programa de investigación orientado a resultados de desarrollo de la Better Than Cash Alliance.
- 2 Las dependencias a las que se encomendó específicamente centralizar en el Decreto de Presupuesto de 2010, realizaron el 74% de los pagos a través de la Tesofe en 2012. Para cálculos posteriores, se parte del supuesto de que el 74% de los pagos no requeridos por la disposición se efectuaron por vía electrónica (aunque no de manera centralizada).
- 3 Datos del IMSS. No hubo datos similares del ISSSTE disponibles.
- 4 Datos de los tres mayores programas de transferencia de dinero federal: Oportunidades, el Programa para Adultos Mayores y Procampo.
- 5 Véase McKinsey (2010), *Inclusive growth and financial security: The benefits of e-payments to Indian society*; EPRI (2011), *Payment arrangements for cash transfers*. Véase la tabla de la pág. 212; Foro Económico Mundial (2012), *Galvanizing Support: The Role of Government in Advancing Adoption of Mobile Financial Services*. Véase la página 15.
- 6 Véase *Commitment made by the Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) México*.
- 7 Véase CGAP (2012), *Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries*, Focus Note 77.

Todos los créditos de las fotos: @CGAP

Para obtener más información, visite www.betterthancash.org y siga @BetterThan_Cash.