



**REPUBLICA DE COLOMBIA**

**Informe de Consultoría:**

**La transferencia de beneficios monetarios por medio del Sector Bancario  
en Colombia**

**PREPARADO PARA:**

**BANCO MUNDIAL**

**PREPARADO POR:**

**MARIA TERESA LAFAURIE V.  
CLAUDIA A. VELASQUEZ LEIVA**

*Carrera 48 No 80-45 ,  
Bogotá - Colombia  
Teléfonos: 8648669-37630 41*  
e-mail: [mtlafaurie@hotmail.com](mailto:mtlafaurie@hotmail.com) - [cla\\_vel67@hotmail.com](mailto:cla_vel67@hotmail.com)

**Bogotá, Julio 2003**

## GLOSARIO

- **OMA** : Operaciones de Mercado Abierto
- **PIB** : Producto Interno Bruto
- **FMI** : Fondo Monetario Internacional
- **BIRF** : Banco Mundial
- **BID** : Banco Interamericano de Desarrollo
- **FOREC** : Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del eje Cafetero.
- **PAC** : Plan Anual de Caja
- **DNP** : Departamento Nacional del Planeación
- **DAPR** : Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica
- **FIP** : Fondo de Inversiones para la Paz
- **SISBEN** : Sistema de Identificación de Beneficiarios
- **IPS** : Institución prestadora de salud.
- **POS** : Punto de venta o punto de pago a través de datáfonos.
- **ATM** : Cajeros Automáticos
- **PIN** : Clave personal
- **TARJETAHABIENTE** : Titular de tarjeta débito o crédito.
- **CDT** : Certificado de Depósito a Término.

## **PREFACIO**

El presente informe ha sido producido por las consultoras dando respuesta a los términos de referencia (verse Anexo 1) del Banco Mundial en los cuales solicitan llevar a cabo un análisis en los aspectos prácticos y en los costos relativos que se necesitan para transferir beneficios monetarios a través del Sector Bancario.

Las consultoras tuvieron a cargo el proceso de montaje y puesta en marcha del Programa Colombiano de Transferencias en dinero denominado Familias en Acción. María Teresa Lafaurie durante dos años y medio fue la Coordinadora Nacional de la Estrategia de Gobierno llamada Red de Apoyo Social en la cual uno de sus mas importantes componentes es el Programa de Transferencias; su participación se inicia en el Departamento Nacional de Planeación al cual se vincula en la etapa final de diseño de los Programas y posteriormente le es asignada la responsabilidad de la Coordinación General de la estrategia en todo el proceso de la puesta en marcha y estabilización.

Claudia Velasquez estuvo a cargo inicialmente del área de pagos en la etapa de diseño, definición de procesos y puesta en marcha y posteriormente se le asigno la responsabilidad de Administrar el Sistema de Información del Programa a través del cual se ejecutaban todos los procesos definidos para la operación del Programa.

## **INDICE**

RESUMEN EJECUTIVO.....	vi
I. INTRODUCCIÓN.....	1
A. BREVE HISTORIA Y DETALLES DEL PROYECTO.....	1
B. RESEÑA HISTORICA DEL SISTEMA BANCARIO.....	2
C. ORGANIZACION .....	4
II. SISTEMA ACTUAL Y COMO SE DESARROLLA .....	5
A. OPCIONES CONSIDERADAS : FIDUCIA Vs BANCOS.....	5
1. Antecedentes.....	5
2. Ahorros logrados en el programa de transferencias de dinero en Colombia. ..	10
3. Acuerdos logrados con la banca multilateral.....	12
B. PROCESO DE SELECCIÓN DE LOS BANCOS Y ESTRUCTURACION DEL SISTEMA DEL PROGRAMA COLOMBIANO.....	14
1. Ventajas del uso de los bancos para este tipo de programas. ....	15
2. Desventajas del uso de los bancos para este tipo de programas. ....	16
3. Análisis del proceso de selección de los bancos que entraron al programa. ...	16
4. Negociación de tarifas. ....	20
C. ASPECTOS IMPORTANTES DEL SISTEMA ACTUAL.....	22
1. Impacto de los pagos a través del sistema bancario en las reclamaciones de los beneficiarios. ....	22
2. Opiniones de las familias pobres colombianas respecto al sistema de pagos..	26
3. Aspectos de seguridad asociados a la realización de pagos a través del sistema bancario. ....	29
4. Elementos de costo adicionales para las familias. ....	31
D. PRINCIPALES RETOS Y LECCIONES APRENDIDAS EN EL MONTAJE.	32
1. Conformación de la Estructura del Programa.....	32
2. Definición de las etapas para el proceso de implementación del Programa. ....	35
3. Lecciones Aprendidas en el montaje .....	36
III. OTRAS ALTERNATIVAS DE PAGO.....	38
A. JUSTIFICACIÓN.....	38
B. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE OTRAS OPCIONES DE PAGO CONSIDERADAS. ....	38
1. A través de Bonos .....	38
2. Pago de transferencias de dinero en el municipio mas cercano al de la vivienda de la familia .....	44
3. Pago a través de la empresa de telecomunicaciones de Colombia – Telecom. ...	47
4. Pagos utilizando la transportadora de valores. ....	48
C. FORMAS DE PAGO UTILIZANDO SISTEMAS ALTERNATIVOS CON TECNOLOGÍAS AVANZADAS A TRAVES DEL SISTEMA BANCARIO.....	50
1. Tarjeta Débito Visa Prepago.....	50
2. Tarjeta Inteligente .....	58
3. Sistema A.C.H. (Automated Clearing House) .....	64
4. Transferencias de efectivo a través del Banco Móvil .....	68

D. OTRAS OPCIONES INTERESANTES PARA PAISES QUE NO TENGAN UN SISTEMA BANCARIO MUY DESARROLLADO.....	70
1. A través de empresas expertas en la custodia de dinero transportadoras de valores.....	70
2. A través de Entidades Estatales y otros organismos sin animo de lucro.....	73
E. ANÁLISIS COMPARATIVO.....	76
IV. CONCLUSIONES.....	82
ANEXO 1. Términos de Referencia .....	1
ANEXO 2. La política económica en Colombia 2000 – 2003.....	2
ANEXO 3. Características y principales actores del sistema bancario colombiano .....	5
ANEXO 4. fondo para la reconstrucción y desarrollo social del eje cafetero (FOREC) .....	13
ANEXO 5. aspectos claves a tener en cuenta en el proceso de negociacion.....	15
ANEXO 6. Organigramas del programa familias en accion .....	19
ANEXO 7. Aspectos importantes de VISA .....	21
ANEXO 8. Municipios Colombianos con disponibilidad de cajeros automaticos.....	29
ANEXO 9. Municipios elegibles del programa de transferencias colombiano sin banco .....	35
ANEXO 10. Ciclo financiero del proceso de pagos del programa de transferencias en dinero .....	37
REVISION BIBLIOGRAFICA.....	44
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	44

## RESUMEN EJECUTIVO

En desarrollo del documento “Transferencias de beneficios monetarios por medio del sector bancario en Colombia” el cual se enfocó en los aspectos prácticos y costos relativos que se necesitan para transferir beneficios monetarios a través de los bancos, a continuación relacionamos las principales conclusiones:

- La red Bancaria que se utiliza en Colombia es mixta y la conforman siete bancos, seis nacionales y uno extranjero. De los siete bancos dos son estatales y los cinco restantes son de capital privado.

La razón fundamental es que sólo a través de la conformación de un consorcio de bancos se puede garantizar la máxima cobertura a los municipios focalizados.

- Las mayores ventajas de utilizar el sistema bancario para los pagos de transferencias son :

- Experiencia en el manejo de efectivo.
- Esquemas alternativos a partir de la tecnología.
- Trayectoria como pagadores.
- Cobertura geográfica: en Colombia el 89.4% del total de municipios elegibles.
- Manejo del riesgo.
- Liderazgo en procesos y tecnología.

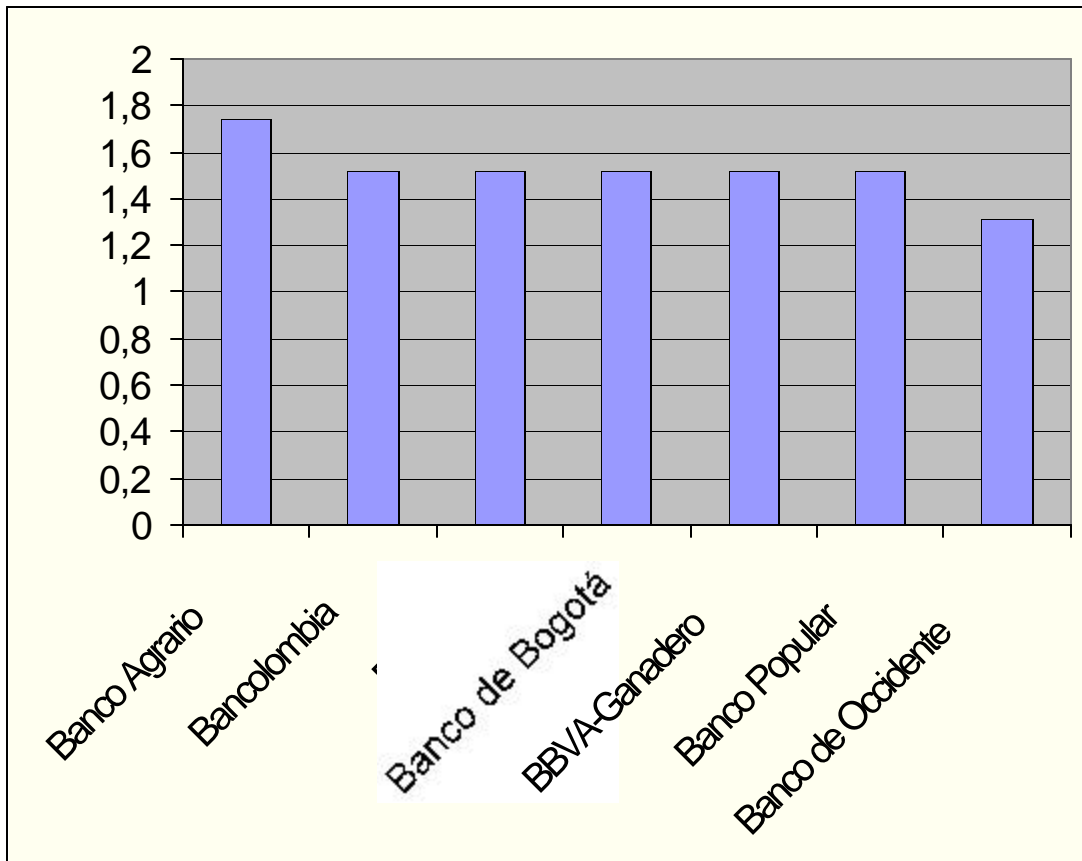
- También se tienen algunas desventajas:

- Pueden quedar excluidos del programa los municipios que no cuentan con una oficina bancaria (10.6% de los municipios elegibles).
- El programa debe condicionar el esquema operativo a las especificaciones del sistema bancario.
- Existe el riesgo de que alguno de los bancos contratados se retire del programa.

- El costo de la transferencia se pactó en una tarifa única por pago entregado, con independencia de la localización geográfica, la distancia u otro tipo de variables. Esto permite una mayor eficiencia en la realización de las conciliaciones y atenuar el impacto del costo en los lugares mas alejados: El grafico No. 1 ilustra el costo por transacción pactado con cada uno de los Bancos.

**Gráfico No. 1**

**COSTO POR PAGO EFECTUADO EN BANCOS US \$**



**Nota:** Esta negociación implica para todos los bancos que el programa consigne los fondos con cinco días de anticipación al inicio de los pagos.

- En el programa Colombiano de un total de 696 municipios focalizados elegibles se logró dar cobertura a 622 municipios, es decir al 89.4% lo cual se considera como un índice de efectividad bastante alto. Si esta relación la hacemos tomando en consideración la población beneficiaria de los municipios con banco versus la población del total de municipios focalizados elegibles ésta es del 91.7%, la razón es que los municipios remotos tienen menor densidad de población que los municipios menos alejados.

El programa no conoce de problemas relacionados con los pagos que se generan por tratarse de municipios mas alejados que otros, porque los bancos tienen unificados los procedimientos y ésto garantiza una completa efectividad y uniformidad en los pagos, independientemente de la distancia.

- El mecanismo y frecuencia de pago se describe a continuación :

La transferencia se realiza a través de las Oficinas Bancarias mediante pago directo en las cajas para lo cual es indispensable la presentación del documento de identidad (cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad), no se requiere apertura de cuentas por parte de los beneficiarios y la frecuencia es bimestral. De ninguna manera podrá reclamar el pago persona diferente de la titular.

- El mecanismo de pago definido que implica la presentación personal , con el documento de identidad en la mano, con atención individual en la ventanilla del Banco elimina cualquier tipo de riesgo tanto de aparición de rentas como de intimidación que distraiga los fondos del programa hacia personas distintas del titular. Adicionalmente el beneficiario firma en señal de conformidad razón por la cual cualquier suplantación es asumida por el Banco.
- El contrato de pago con los bancos implica una tarifa por pago realizado, razón por la cual no hay problema de que se generen costos con los bancos si por alguna razón el programa se ve en la necesidad de suspender temporalmente los pagos.
- Los mecanismos de pago alternativos estudiados por el programa Colombiano fueron los siguientes:

#### **1. FIDUCIA**

- Sistema inicial con el que se diseñó el programa utilizando una sociedad fiduciaria que a su vez administrara a la Red Bancaria.
- Implicaba mayores costos para el programa por las condiciones de manejo que cobran estas entidades: US\$7 millones
- Implicaba 7 días adicionales en el ciclo de pagos
- No añadía valor agregado en los procesos operativos

#### **2. BONOS**

- El diseño del programa requiere el pago en efectivo y los bonos son sustitutos del efectivo como medio de pago para adquirir bienes y servicios.

-Se desvirtuó la filosofía de los bonos lo cual trajo muchas complicaciones operativas.

### **3. EL BANCO DEL MUNICIPIO MAS CERCANO**

-Es un sistema muy viable para municipios pequeños muy cercanos al área urbana de municipios con Banco.

-En Colombia no se ha implementado porque existe el acuerdo de no entrar a mas municipios por ahora.

### **4. A TRAVES DE LA EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE COLOMBIA (TELECOM).**

No hay viabilidad jurídica en el caso Colombiano

### **5. A TRAVES DE TRANSPORTADORA DE VALORES**

-En Colombia el Transporte de valores debe hacerse por vía aérea por razones de seguridad.

-Se requiere póliza del manejo de efectivo por parte de la Alcaldía del Municipio en donde se realizan los pagos.

-Es una muy buena alternativa para los municipios remotos que quedaron excluidos por no contar con banco.

-En Colombia no se ha implementado por razones de dimensionamiento que impiden entrar a mas municipios.

- El programa Familias en Acción buscó alternativas adicionales a la red bancaria fundamentalmente para atender las zonas remotas que por no contar con una oficina bancaria quedaron fuera del programa, desafortunadamente razones de dimensionamiento impidieron que se pudieran implementar en dichos municipios. Si el presupuesto del programa hubiera permitido entrar a mas municipios las alternativas seleccionadas por el programa Colombiano hubieran sido en su orden:
  - Bancos del Municipio vecino : 10 municipios
  - Transportadora de Valores : 64 municipios
  
- La utilización de tecnologías emergentes puede ser viable pero para ello se requiere un análisis muy profundo del mercado, el desarrollo tecnológico , la cobertura y los costos en cada caso particular, porque en los países en desarrollo hay mucha diversidad de maduración del negocio electrónico por parte de los Bancos.

Los productos analizados fueron:

### **1. TARJETA DEBITO PREPAGO**

- No requiere apertura de cuentas bancarias
- Permite la utilización de la tarjeta en diferentes puntos de venta y cajeros automáticos. Por lo anterior su cobertura está sujeta a las redes de cajeros y POS existentes.
- Evita a los beneficiarios el desplazamiento a la oficina bancaria
- Elementos de mayor seguridad por la utilización de la clave secreta.
- Por tener una estructura de costos mas eficiente se pueden lograr tarifas mas bajas por parte de los bancos.

### **2. TARJETA INTELIGENTE**

- No se requiere la apertura de cuentas bancarias
- Puede ser utilizada en lugares remotos de difícil acceso a las comunicaciones porque la lectura del chip no se hace en línea.
- Implica un alto costo de las adecuaciones tecnológicas y alto costo de la tarjeta (US\$3) frente al costo actual de una Tarjeta Débito(US\$0.20)
- Poco grado de cobertura en los países de América Latina
- La tarjeta debe llevarse físicamente para recargar el chip por lo cual es necesario resolver operativamente la ubicación de los puntos de recarga.
- Se recomienda investigar muy bien el grado de avance de esta tarjeta en aquellos países donde se desee implementar como una alternativa viable.

### **3. SISTEMA ACH (AUTOMATIC CLEARING HOUSE)**

- Requiere la apertura de cuentas bancarias
- El beneficiario puede programar la fecha en que quiere retirar sus fondos en el Banco.
- Flexibilidad en la programación de los pagos (para el programa)
- Menor costo que las alternativas tradicionales (para el programa)
- Cobertura a nivel nacional ( la misma de la red bancaria)
- Optimización de los recursos financieros (para el programa)
- Puede implicar para los beneficiarios los costos de mantenimiento de las cuentas que los bancos cobran a los usuarios. Si se piensa que el programa asuma esos costos puede resultar una alternativa costosa frente a otras opciones.
- Es recomendable revisar el grado de desarrollo de este sistema en el país donde se piensa implementar.

### **4. BANCO MOVIL**

- Permite llegar a lugares remotos donde no hay una oficina tradicional.
- Implica el transporte del efectivo de un municipio a otro lo cual puede encarecer el costo de la transacción.

- A continuación se presenta un cuadro resumen de todas las alternativas estudiadas y los costos correspondientes para el caso Colombiano:

**CUADRO No 1**

**COSTO DE LAS TRANSACCIONES DE LAS ALTERNATIVAS DE PAGO**

<b>OPCION DE PAGO</b>	<b>COSTO UNITARIO US\$</b>
TARJETA DEBITO	0,60
RED DE OFICINAS	1,74
MUNICIPIO VECINO	1,74
BONOS	1,74
TRASPORTADORA DE VALORES	2,50
FIDUCIA	3,83
TARJETA INTELIGENTE	N.D.
ACH	*5,48
BANCO MOVIL	*4,24
TELECOM	N.D.

**\*Valor Estimado:**

**ACH incluye el costo de la transferencia y el costo de mantenimiento de una cuenta corriente o de ahorros.**

**Banco Móvil incluye el costo de transporte de valores y el de pago de las transferencias.**

- Después de analizar todas las opciones definitivamente la alternativa recomendada es la utilización de una red de bancos que garantice la máxima cobertura.

Si el caso Colombiano es equiparable al de los otros países se puede concluir que no hay una solución única que pueda ser implementada y si tomamos en consideración que los países tienen diferentes grados de desarrollo, las alternativas que se pueden estudiar deben estar sujetas a un buen grado de análisis y profundización con anticipación a los montajes de los programas de manera que se pueda garantizar equidad para los beneficiarios y una buena estructura costo- beneficio para el programa.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Enfrentando la recesión mas severa de los últimos 70 años, Colombia monto una respuesta social conformado por tres programas: Empleo en Acción, Familias en Acción y Jóvenes en Acción. El programa Familias en Acción brinda una transferencia en efectivo a familias pobres que cumplen con “condiciones” – la asistencia de los niños en la familia a escuelas y servicios médicos preventivos, con pautas según la edad del niño. La transferencia se recibe la dueña de la casa, como mecanismo de asegurar su inversión en los niños. El valor del beneficio varia según la edad del niño – uno en las escuela primaria recibe US\$6 mensuales, mientras uno en la escuela secundaria recibe US\$12 mensuales, se recibe US\$20 mensuales por familia con niños en el ciclo de salud preventivo.

Este informe analiza la experiencia con apenas un aspecto del programa Familias en Accion, el del sistema de transferir bs beneficios a las familias recipientes. Esta tarea de logística y administración se presente en todos los programas de transferencia de fondos, y a veces es un desafío sustancial. Se presente aquí esta experiencia para que otros programas puedan aprender de ello.

### **A. BREVE HISTORIA Y DETALLES DEL PROYECTO**

Según lo comentado por la Consejería Presidencial para la Política Social en su libro POLITICA SOCIAL, POBREZA Y DESARROLLO Volumen 1 “La Red de Apoyo Social” se enmarca en el sistema social de riesgo como un conjunto de intervenciones públicas que buscan atender tanto a la población pobre que ha sido mas gravemente afectada por la crisis económica de finales de los años 90 (ver anexo 2 para un resumen macroeconómico), como a la población que por diversas condiciones se encuentra permanentemente en condición de pobreza extrema. Para ello, los programas que la componen se constituyen en herramientas orientada a enfrentar los riesgos que generan la vulnerabilidad de las Familias (por ejemplo, la caída en sus ingresos) y a promover inversiones en capital humano, de manera que la población beneficiaria pueda, con el apoyo de estas intervenciones, superar las condiciones de pobreza”.

Para la financiación de esta estrategia el Gobierno Colombiano contrató tes operaciones de crédito externo por un monto de US\$526 millones, con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo y conformó una Unidad Coordinadora que se adscribió a la Presidencia de la República. La estrategia está cimentada sobre la base de tres programas: Empleo en Acción, Familias en Acción y Jóvenes en Acción.

Empleo en Acción se orienta a la protección de los ingresos de las familias de los desempleados mas pobres, mediante el apoyo a pequeños proyectos de infraestructura social. Familias en Acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas a las familias en extrema pobreza en mas de 600 municipios focalizados por sus niveles de pobreza absoluta y que resultaron elegibles por contar con una adecuada oferta de salud y educación. El tercer programa denominado Jóvenes en acción se orienta a la población mas joven desempleada del País para mejorar sus condiciones de empleabilidad a través de la capacitación en oficios y con un componente adicional en el apoyo al proyecto de vida.

El Programa Familias en Acción inicia su operación en el mes de Enero del 2001 mediante la puesta en marcha de una prueba piloto en 22 municipios y el posterior desarrollo de una fase expansiva que se desarrollo en dos etapas hasta llegar a cubrir los 622 municipios que actualmente atiende.

## ***B. RESEÑA HISTORICA DEL SISTEMA BANCARIO***

En Colombia el origen del sistema bancario se remonta a 1841 año en el cual se crea la primera institución bancaria, la Compañía de Giro y descuento. Posteriormente, en 1864 el banco inglés The London abre una sucursal en el país y luego, en 1870 se crea el primer banco comercial, el Banco de Bogotá con capital totalmente nacional. Paralelamente operaron filiales de bancos extranjeros, que operaron como es tablecimientos bancarios.

En el año 1923, siguiendo las recomendaciones de la misión Kemmerer, se expide la ley 45 de 1923, dando paso con ello al proceso de modernización de la banca. Esta legislación tuvo vigencia hasta el año 1990, en el que mediante la denominada Reforma Financiera, se expide la ley 45 de 1990 que, bajo el concepto de la internacionalización de la economía, abre las puertas al capital extranjero que hasta ese entonces estaba limitado con el consiguiente freno al desarrollo y crecimiento de los bancos.

A partir del proteccionismo, que se denominó “Colombianización” de la banca y que surgió como respuesta a la crisis financiera de 1982, se limitó la participación del capital extranjero para impedir que éste tuviera mas del 49% de las acciones de los bancos, los bancos colombianos se frenaron en su desarrollo y modernización, lo cual tuvo serias repercusiones en su eficiencia y competitividad. Esto trajo como consecuencia que los márgenes de intermediación en Colombia fueran tan altos comparados con bancos de otros países latinoamericanos y de los países mas desarrollados.

El alcance y condiciones del mercado en el sector bancario influyen en el desempeño de ello como mecanismo de reparto de beneficios monetarios sociales. Así es importante esbozar algo del sistema bancario en Colombia para que el lector entienda el contexto.

Con la ley de reforma financiera, se inició un proceso de apertura al capital extranjero, que ha traído como consecuencia la llegada de grandes bancos multinacionales y un proceso de desarrollo vertiginoso que ha culminado en avances tecnológicos importantes y en una fuerte competencia, que lógicamente incide en mejoras a los servicios que tradicionalmente prestan los bancos a la clientela. No obstante destacamos que el Margen de Intermediación aun sigue siendo muy alto, pues en la actualidad el promedio está en el 7%, frente al de los países desarrollados, que puede estar en el 4% o 4.5%, siendo lo deseable para un país como Colombia del 5%.

Este punto lo anotamos porque, las tarifas que los bancos cobran tienen una relación directa con el comportamiento del mercado y de continuarse con la apertura y la competencia entre ellos sería previsible que se pudieran lograr mejoras significativas en las condiciones de negociación de tarifas. En este aspecto, los bancos evolucionan rápidamente con innovaciones tecnológicas que permiten mayor eficiencia y menores costos de tal manera que se debe estar atentos al mercado para buscar siempre las mejores condiciones.

Ahora bien, los bancos colombianos tienen otra característica muy importante y es que tienen una gran experiencia como pagadores de dinero en efectivo, función que les ha sido delegada por las entidades públicas y privadas que deben hacer voluminosos pagos en efectivo a sus beneficiarios, como es el caso de los pensionados, los maestros, las nóminas, los proveedores, etc.. Adicionalmente, son también recaudadores de impuestos, servicios públicos, telefonía celular, matriculas de colegios y universidades y muchos otros servicios. Esta experiencia es muy valiosa a la hora de pensar en la implementación de procesos de pago en altos volúmenes porque ellos pueden montar el sistema de pagos en tiempo record frente a otras alternativas.

En el anexo No. 3 se acompaña un análisis pormenorizado de las clases de Bancos que existen en el País así como la relación de la totalidad de los Bancos que actualmente operan en Colombia, de los diferentes actores que intervienen en el sistema Bancario y las funciones que cada uno de ellos desempeña. Se considera que esta información será de gran utilidad al lector para conocer con mayor profundidad el entorno del sistema Bancario Colombiano.

### **C. ORGANIZACION**

El informe se divide en tres capítulos, a través de los cuales pretenden realizar un análisis pormenorizado del programa de transferencias en dinero que se implementó en Colombia, iniciando por una profundización sobre el entorno macroeconómico bajo el cual se mueven este tipo de programas, una descripción del sistema bancario Colombiano, sus características y principales actores, para que el lector pueda ubicarse en el contexto Colombiano y esto le permita entender aspectos propios del País.

En segundo lugar se muestra en detalle el proceso de desmonte del primer mecanismo que fue seleccionado en la etapa de diseño del programa, los principales argumentos para ello, se describe en detalle el ciclo financiero inicial que implicaba esta definición y se dan los primeros argumentos para optar por la decisión de utilizar el sistema bancario.

Adicionalmente se profundiza sobre la contratación de los Bancos para efectuar los pagos de transferencias a través de su red de oficinas, se describe el ciclo financiero, se hace una descripción en detalle del papel que juegan no sólo las madres beneficiarias sino todos los actores que intervienen en el proceso; se revisa el impacto que han tenido los pagos frente a las reclamaciones de los beneficiarios, se sondean opiniones en diferentes regiones del país y se revisan en detalle los aspectos de seguridad que tanto preocupan al Banco.

De otro lado se dan lineamientos importantes sobre el proceso de negociación con los Bancos, la importancia del conocimiento del mercado y pautas de análisis sobre la negociación de tarifas con los bancos.

En tercer lugar se describen otras alternativas de pago que fueron o intentaron ser probadas en el caso Colombiano, así como las lecciones aprendidas en cada uno de estos casos. Adicionalmente las consultoras proponen otras alternativas que ofrecen los Bancos con tecnologías mas avanzadas, sus características, sus ciclos operativos y las recomendaciones de cómo éstas podrían implementarse en programas de este tipo; también proponen otras alternativas a través de esquemas diferentes a los Bancos que podrían ser implementadas dependiendo de las condiciones de cada programa y del grado de desarrollo que estas tengan en cada caso particular.

Finalmente se presenta un capítulo final de conclusiones y recomendaciones, especialmente se revisan las opciones exploradas en Colombia y se da el concepto sobre la alternativa seleccionada así como sobre las otras opciones que pueden ser consideradas.

## **II. SISTEMA ACTUAL Y COMO SE DESARROLLA**

### **A. OPCIONES CONSIDERADAS : FIDUCIA Vs BANCOS**

#### **1. Antecedentes**

El Programa Familias en Acción tiene como objetivo apoyar a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, con niños menores de 18 años, para que puedan mantener a sus hijos en el colegio y garantizar niveles adecuados de nutrición y atención en salud. Para cumplir estos objetivos el programa tiene definidos dos tipos de subsidios: El escolar y el de nutrición que se entregarán a las Madres Beneficiarias de las Familias a partir de su incorporación y hasta el 30 de Junio de 2004.

Tomando como base la experiencia reciente del Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC)<sup>1</sup> se determinó en el diseño inicial establecido para el programa que “Todos los recursos del Gobierno Nacional, es decir, recursos de crédito externo y recursos corrientes de la nación que financian los subsidios de nutrición y escolar serán manejados a través de una Fiduciaria. El DAPR-FIP impartirá las instrucciones del caso para que la Fiduciaria proceda con el pago”.

Con base en la determinación anterior el Gobierno Colombiano negoció con el BID el crédito No. 1280, firmado en fecha Junio 19 de 2001 en el cual quedó estipulado en la cláusula III, 3.01 del Anexo A que “ Entre los servicios a contratar, estarán los del manejo del sistema de información del proyecto y los servicios de una Fiduciaria para el pago de los desembolsos requeridos por el programa de apoyo Familiar”.

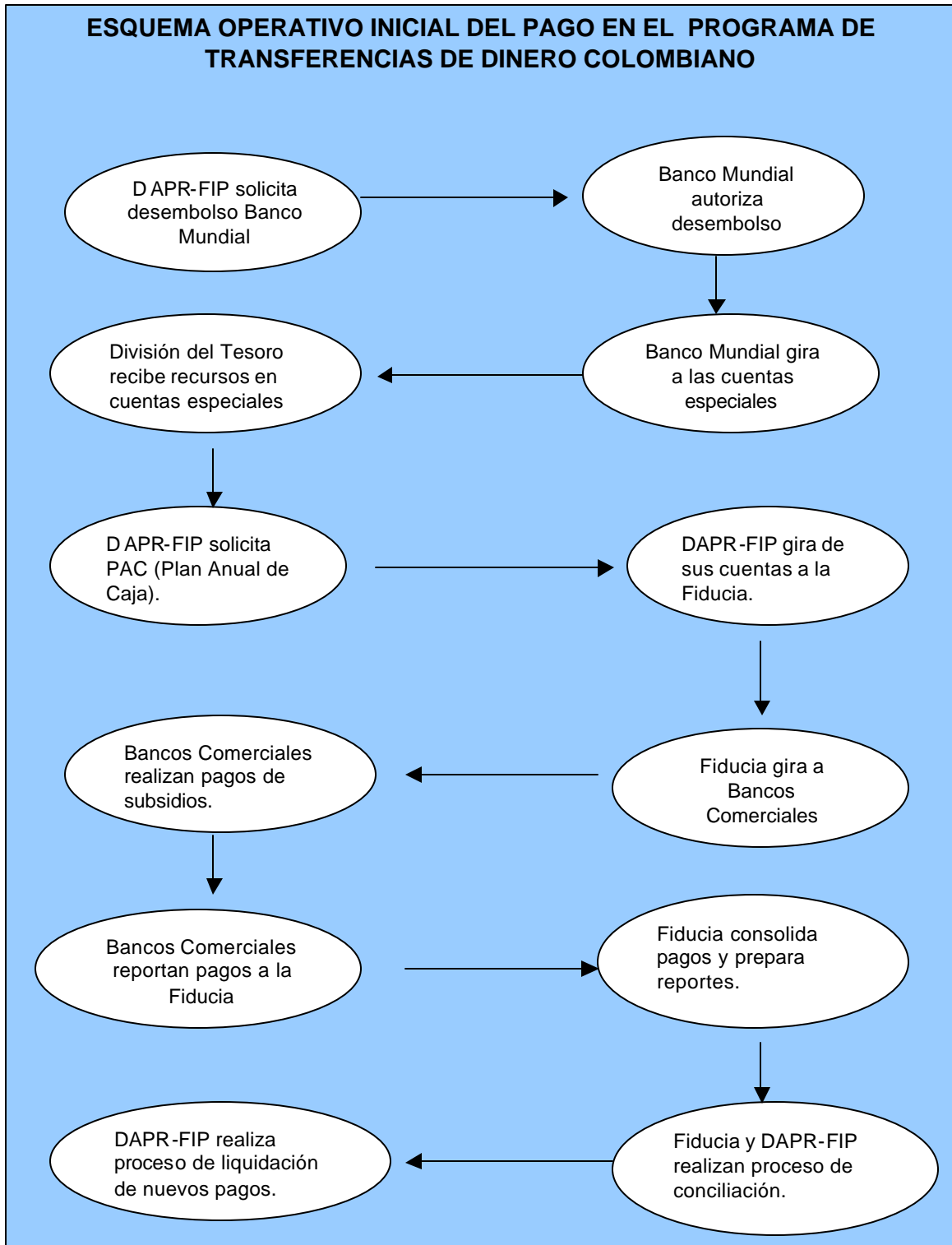
Partiendo de este planteamiento el Programa debía establecer un encargo fiduciario de administración y pagos, a través del cual la Fiducia efectuaría el recaudo de los recursos provenientes de la Nación y de la Banca Multilateral, a través de traslados directos que realizaría el Fideicomitente a la cuentas bancarias por cada una de las fuentes de recursos.

En el diseño inicial se planteaba que el DAPR-FIP contrataría a la Fiduciaria y esta a su vez realizaría las acciones del caso con la Red Bancaria, quien haría los pagos finales a las familias beneficiarias. Por lo tanto, la fiduciaria se encargaría de administrar el pago, a través de una red de bancos y de consolidar la información y entrega de los reportes del caso al Programa.

---

<sup>1</sup> En el Anexo No. 2 se hace una reseña del Programa Presidencia Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC).

**Gráfico No.2**



En el Gráfico No. 2 se describe el ciclo del proceso de pagos que resulta de establecer el pago de las transferencias utilizando el mecanismo de la Fiducia, según el diseño original del programa.

Para el mes de Septiembre de 2000 la Coordinación de la Red de Apoyo Social y del Programa, en conjunto con el DNP iniciaron los primeros acercamientos con las Entidades Fiduciarias con el fin de plantearles la administración de fondos de acuerdo con el diseño señalado anteriormente.

De dicha revisión se llegó a la conclusión de que un encargo fiduciario para este caso no añadía ningún valor operativo, porque, en el diseño era el programa quien tenía a cargo las funciones de liquidación y conciliación, manejo de reclamos y administración de la base de datos. No obstante, este esquema si añadiría costos adicionales al programa, conclusión a la que se llegó con base en las siguientes consideraciones:

1) El éxito que tuvo la utilización del encargo fiduciario en experiencias de proyectos sociales como el caso del FOREC (Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero) , no es comparable para el caso del programa de transferencias en dinero , dada la cobertura nacional que representa éste programa, en contraposición al caso del FOREC, programa focalizado en un área geográfica limitada.

2) La cobertura del negocio fiduciario en Colombia, se presta principalmente en ciudades capitales, las cuales no forman parte de los municipios focalizados en el programa de transferencias en dinero Colombiano. Sin embargo, si estuvieran dispuestas a atender dichos municipios, lo harían a través de convenios con las entidades bancarias, lo cual representa un costo adicional de intermediación para el programa, el cual se evitaría haciendo los convenios directamente con las entidades financieras.

3) Los costos operativos de la Fiduciaria son alrededor del 6% de las sumas desembolsadas, sin incluir los costos de transacción de la Red Bancaria que son de aproximadamente el 5%, para un total del 11% a través de esta figura.

4) Operativamente el negocio fiduciario se limita a la intermediación de los fondos entre el DAPR-FIP y la Red Bancaria, sin responsabilizarse por el pago a los beneficiarios. Las entidades financieras serían las que podrían realmente dar la cobertura a los municipios definidos para el Programa.

5) Revisando el esquema operativo se encontró que éste quedaba muy pesado, que debía hacerse doble conciliación de pagos, incrementándose así las posibilidades de error . El tiempo para definir el ciclo de pagos del programa se incrementaba por lo menos en un 10% adicional, lo cual tenía una incidencia

negativa en la productividad que se requería para poder dar cumplimiento al ciclo de pago bimestral que estaba definido.

En un análisis desarrollado por la Administración de Sistemas del Programa se encontró que los 60 días definidos para el ciclo no alcanzaban, tomando en consideración que para el ciclo es necesario que se cumplan una serie de actividades previas al proceso de pago. El análisis comparativo de estas actividades para la alternativa con Fiducia y con Bancos se presenta en el Cuadro No. 2 “ANALISIS COMPARATIVO DE ACTIVIDADES DEL CICLO DE PAGOS”, cuadro que ilustra de manera detallada el ahorro en tiempos que se lograba al eliminar dicha figura.

**Cuadro No. 2**

**ANALISIS COMPARATIVO DE ACTIVIDADES DEL CICLO DE PAGO**

<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESPONSABLE</b>	<b>No. DE DIAS CON FIDUCIA</b>	<b>No. DE DIAS CON BANCOS</b>
<b>CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS</b>			
RECOLECCION ES2 MUNICIPIO	OUTSOURCING	10	10
RECOLECCION ES2 DILIGENCIADOS	OUTSOURCING	3	3
APERTURA Y LECTURA ES2	OUTSOURCING	15	15
RECEPCION Y ARCHIVO	PROGRAMA	1	1
CARGUE DEL ARCHIVO	PROGRAMA	1	1
INCONSISTENCIAS	PROGRAMA	1	1
<b>PROCESO CUMPLIMIENTO COMPROMISOS PARA LIQUIDAR</b>		<b>31</b>	<b>31</b>
<b>CONCILIACION BANCOS</b>			
ENTREGA ARCHIVO DE PAGOS CICLO ANTERIOR	BANCOS	15	15
CONCILIACION Y ENTREGA ARCHIVO DE PAGOS CICLO ANTERIOR	FIDUCIA	5	0
CONCILIACION ARCHIVO PAGOS CICLO ANTERIOR	PROGRAMA	3	3
ENTREGA ARCHIVO PAGOS A SIFA	PROGRAMA	1	1
CARGUE DEL ARCHIVO	PROGRAMA	1	1
INCONSISTENCIAS	PROGRAMA Y BANCO	1	1
<b>PROCESO DE CUADRE PARA LIQUIDACION</b>		<b>26</b>	<b>21</b>
LIQUIDACION	PROGRAMA	3	3
GENERACIÓN ARCHIVO Y REVISION	PROGRAMA	1	1
GENERACIÓN FS1 FS2 LISTADOS	PROGRAMA	5	5
DISTRIBUCION FS1 FS2 LISTADOS	PROGRAMA	3	3
ENTREGA CD A FIDUCIA	PROGRAMA	1	
<b>ACTIDADES</b>	<b>RESPONSABLE</b>	<b>No. DE DIAS CON FIDUCIA</b>	<b>No. DE DIAS CON BANCOS</b>

ENTREGA CD A BANCOS	PROGRAMA/ o FIDUCIA	2	1
<b>PROCESO DE LIQUIDACION</b>		<b>15</b>	<b>13</b>
PAGO EN BANCOS A LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS	BANCOS	20	20
<b>PROCESO DE PAGOS</b>		<b>20</b>	<b>20</b>
SOLICITUD DE RECURSOS A TESORERIA	PROGRAMA	0	0
GIRO AL BANCO	PROGRAMA	2	2
TIEMPO DE RECIPROCIDAD	PROGRAMA	5	5
<b>PROCESO FINANCIERO</b>		<b>7</b>	<b>7</b>
<b>TOTAL DIAS CICLO DE PAGOS</b>		<b>68</b>	<b>61</b>
Las actividades marcadas en rojo no suman en el total por tratarse de actividades simultáneas a los procesos de liquidación y de pagos, se relacionan porque son actividades muy importantes dentro del proceso de pagos y forman parte del ciclo.			

Esta limitación llevó a que en los Comités de Mejoramiento Continuo se diera la prioridad a eliminar todos aquellos procesos que no fueran absolutamente indispensables en el ciclo de pagos, siendo el paso por la Fiducia el primero de esos procesos que fue eliminado.

Es claro que siempre debe buscarse actuar sobre aquellas variables que pueden ser controladas directamente por el Programa, porque como se verá mas adelante existen también otro tipo de factores de naturaleza exógena sobre los cuales es mucho mas difícil de lograr cambios o mejoras.

En el cuadro No. 3 “COMPARATIVO DE ALTERNATIVAS DE PAGOS” se presenta la comparación de las dos alternativas cuyas conclusiones han sido contundentes para decidir que el proceso debía realizarse directamente con la Red Bancaria, porque muestra claramente las ventajas de trabajar con una red bancaria directamente.

**Cuadro No. 3**

**COMPARATIVO DE ALTERNATIVAS DE PAGOS**

<b>DESCRIPCION DEL PROCESO</b>	<b>CON RED BANCARIA</b>	<b>CON FIDUCIA</b>
<b>COBERTURA</b>	Tiene cobertura nacional	Sólo tiene oficinas en ciudades capitales del País
<b>COSTOS</b>	El costo se calcula en un 5% promedio sobre el total de los pagos	Al costo de la red bancaria se debe incrementar un 6% adicional, quedando en el 11% sobre el valor de los pagos.
<b>CONCILIACION</b>	Se requiere una conciliación con el Programa.	Se requiere doble conciliación, una con la red bancaria y una con el programa.
<b>TIEMPOS EN PROCESO</b>	Se ajusta exactamente al 100% de los tiempos establecidos en el Manual Operativo	Se incrementan en un 10% adicional a lo establecido en el Manual Operativo
<b>VALOR AGREGADO EN PROCESOS DE PAGO</b>	Asumen el pago a los beneficiarios del Programa.	No aporta nada adicional en los procesos solamente realiza intermediación de recursos entre el Programa y los Bancos.

**2. Ahorros logrados en el programa de transferencias de dinero en Colombia.**

De conformidad con el diseño inicial del Programa, este se implementaría de una manera escalonada, iniciando con una etapa de menor escala en municipios de los Departamentos de Tolima y Boyacá, la cual se complementó

con una extensión a los Departamentos de Cundinamarca, Antioquia y Putumayo.

Por decisión del Gobierno Nacional se implementó una fase expansiva con el propósito de atender a las Familias en mas de 300 municipios, etapa que concluyó al finalizar el año de 2001. Durante el primer semestre del año 2002 se realizó la segunda etapa de expansión para llegar a cubrir un total de 622 municipios.

En el cuadro No. 4 se muestra la proyección total de pagos del programa, incluyendo lo pagado en el año 2001 y 2002 y para cada período el estimativo de la economía en costos lograda con el desmonte de la Fiducia que llegarían a un monto aproximado de US\$ 7 millones que representan en promedio subsidios para 600 familias.

CUADRO No. 4  
**ECONOMIA EN COSTOS (US\$)**

<b>FUENTE DE RECURSOS</b>	<b>PAGADO 2001</b>	<b>PAGADO 2002</b>	<b>PROY 2003</b>	<b>PROY 2004</b>	<b>GRAN TOTAL</b>
BID	2.985.153	11.539.216	14.421.291	6.586.030	35.531.690
MUNDIAL	2.286.026	21.432.800	42.582.100	16.437.254	82.738.181
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>5.271.179</b>	<b>32.972.017</b>	<b>57.003.391</b>	<b>23.023.284</b>	<b>118.269.871</b>
COSTO ACTUAL POR COMISIONES BANCARIAS.	277.729	2.109.761	3.448.226	1.340.490	7.176.207
COSTOS DE ADMINISTRACION CON FIDUCIA (*)	593.886	4.141.543	6.822.355	2.722.105	14.279.888
<b>ECONOMIA EN COSTOS</b>	<b>316.157</b>	<b>2.031.781</b>	<b>3.374.128</b>	<b>1.381.615</b>	<b>7.103.682</b>

FUENTE: INFORMACION SUMINISTRADA POR EL PROGRAMA. La devaluación proyectada para los años 2003 y 2004 se calcula en un promedio anual del 10%. Los costos calculados para la Fiducia se proyectan en un 11% sobre el total de subsidios liquidados, lo cual incluye administración e intermediación con las Entidades Bancarias.

Nótese como al diseñar la operativa del Programa inicialmente, con la intención de aprovechar un esquema que fue exitoso para otro programa de Gobierno (FOREC), no se realizó en su momento un análisis mas profundo sobre las diferentes alternativas que podrían establecerse para el proceso de pagos de transferencias de dinero en efectivo y se propuso un sistema de pagos que no garantizaba mayor eficiencia operativa, pero sí implicaba para el programa un costo adicional de US\$ 7 millones.

En este caso en particular, en razón a la experiencia que tenían algunos de los funcionarios contratados para la ejecución del Programa en el sistema bancario colombiano, fueron éstos los que lideraron este proceso de cambio durante el montaje del mismo. No obstante lo deseable es que este tipo de análisis se realice durante la etapa de diseño para garantizar mayor eficacia y menos demoras en la implementación.

Es por ello que debió iniciarse el proceso de renegociación con la Banca Multilateral, incluso cuando el programa ya se había iniciado, para modificar cláusulas contractuales que dejaron planteada la figura de la Fiducia. Esto implica tiempo y trabajo adicional de los ejecutores, que en nuestra opinión, deberían dedicar a los procesos de montaje.

A continuación se describe el proceso de negociación con la Banca Multilateral y los resultados obtenidos:

### **3. Acuerdos logrados con la banca multilateral**

Tomando en consideración los argumentos presentados por los funcionarios del Gobierno de Colombia ( Coordinación de la RAS y Departamento Nacional de Planeación), el Banco Mundial aprobó desde el momento mismo de la negociación del crédito No. 7050, cuya efectividad fue otorgada el 9 de Noviembre de 2001, la eliminación de la Fiducia, quedando la condición de que el Programa negociaría con uno o varios bancos comerciales cuyos contratos fueran satisfactorios para el Banco.

A partir de ese momento el Banco Mundial dio la vía libre para iniciar el proceso de negociación con los Bancos comerciales Colombianos.

Con el Banco Interamericano de Desarrollo el proceso fue mas dispendioso porque implicó que el Gobierno Colombiano tramitara una solicitud de enmienda al crédito 1280 suscrito en Junio 19 de 2001, dado que el esquema de la Fiducia quedó pactado contractualmente con ellos. La solicitud se radicó en Febrero 26 de 2002, aprobada el 28 de Agosto de 2002 y debidamente firmada el 10 de Octubre de 2002, quedando la nueva cláusula de la siguiente forma:

“Entre los servicios a contratar estarán los de manejo del sistema de información del proyecto y los servicios de pago de los subsidios requeridos por el programa de apoyo familiar a través de Entidades Financieras y otras Entidades de pago autorizadas por el programa y el Banco. En aquellos lugares donde no haya sino un a Entidad Financiera o de pago se establecerá

convenio directo con la misma; en caso contrario, se seleccionará aquella que cobre un menor costo de administración y garantice una mejor cobertura”.

Con esta enmienda el BID avaló el proceso de selección de los Bancos, el cual se realizó durante el año 2001.

- **Lecciones aprendidas**

La mas importante lección aprendida en este proceso es que no todo lo que ha sido exitoso en el pasado será exitoso en nuevos modelos, principalmente porque los esquemas de operación deben ajustarse al diseño de los programas y especialmente deben consultar los objetivos primordiales para los cuales fueron creados y no lo contrario.

Para el caso del FOREC (Fondo para la Reconstrucción Cafetera) cuyo objetivo fundamental era la reconstrucción del eje cafetero, dañado por el terremoto, se definió que el consorcio fiduciario tenía un papel preponderante en la administración de los proyectos, con funciones definidas que agregaban valor al trabajo de manejo mismo de los recursos. Adicionalmente, se trataba de proyectos de infraestructura de grandes montos en cuyo caso las compañías fiduciarias en Colombia tienen una gran experiencia.

Comparados los objetivos de este programa con los del programa de transferencias de efectivo (Familias en Acción), las diferencias son sustanciales, especialmente porque en el segundo no hay administración de proyectos de infraestructura física, sino la entrega directa de dinero en efectivo para lo que son los bancos los que tienen toda la experiencia. Adicionalmente, en el diseño del programa de transferencias no se definieron para la Fiducia funciones de operación, ni de administración, sino únicamente las de intermediación de recursos que para este caso, no dan ningún valor agregado.

Por las anteriores razones la recomendación es que en la etapa de diseño se consulten varias opciones y se haga un comparativo de alternativas para tener la certeza de que se va a optar por aquella que ofrezca las mejores opciones de desarrollo futuro. De esta manera se evitarán tropiezos innecesarios para la etapa de ejecución que finalmente solo ocasionan demoras y costos que de otra forma se podrían evitar.

## ***B. PROCESO DE SELECCIÓN DE LOS BANCOS Y ESTRUCTURACION DEL SISTEMA DEL PROGRAMA COLOMBIANO.***

Cuando se evalúan las diferentes alternativas de pago para el montaje de un programa de esta naturaleza deben hacerse análisis desde varios puntos de vista:

- La alternativa que se escoja debe ser aquella que ofrezca la garantía de que el montaje del programa se realice con eficacia, eficiencia y agilidad, en otras palabras la experiencia es fundamental, especialmente en la actividad de manejar efectivo y procesos masivos que impliquen atención al público.
- El análisis de costos, especialmente buscando economías de escala en los procesos aprovechando los volúmenes de pagos que se van a manejar es uno de los puntos claves en el momento de la decisión.
- Es muy importante que exista compatibilidad de procesos y un grado de universalidad para el intercambio de información entre el programa y la entidad pagadora, porque de lo contrario la necesidad de adecuaciones tecnológicas podría tener una incidencia grande en los costos y repercusiones en los tiempos de implementación, que para este tipo de programas son una ruta crítica.
- La cobertura geográfica también es un factor que debe considerarse, especialmente cuando deben cubrirse zonas remotas, porque generalmente el poder llegar a éstas tiene una incidencia muy fuerte en las cargas operativas, los costos y los tiempos de proceso.
- El factor de riesgo es tal vez uno de los puntos que mas incidencia debe tener al momento de tomar la decisión de escoger una entidad pagadora, porque el Programa debe tener claro que éste debe ser asumido totalmente por la Entidad y que en el precio cobrado deben estar ya incluidas todas las pólizas de seguros que deban suscribirse para garantizar que los recursos están protegidos contra cualquier eventualidad.

Es recomendable que se elabore el mapa de riesgos, especialmente si la entidad contratada no es una entidad bancaria, a través del cual se evalúen los procesos y los puntos de control que se deben recomendar al interior de la misma.

- La credibilidad es también un punto a considerar en la selección de la entidad pagadora, especialmente por el segmento de la población al que se llega con este tipo de programas.

Por todo lo anteriormente expuesto el Programa al tomar la decisión del mecanismo que escogería en definitiva, siempre realizó el análisis de las ventajas y las desventajas de cada una de ellas, encontrando que para el caso Colombiano indiscutiblemente el sistema bancario, debía considerarse como prioritario porque cubre todos los aspectos fundamentales anteriormente descritos y ninguna otra de las alternativas que se analizaron e incluso se probaron, supera los beneficios obtenidos a través de este esquema.

A continuación presentamos el análisis de ventajas y desventajas que para el caso colombiano se realizó en su momento.

### **1. Ventajas del uso de los bancos para este tipo de programas.**

- Los Bancos han sido los expertos por muchos años en el manejo de efectivo, lo cual los lleva a tener las mas altas economías de escala en la administración del mismo, por lo que la relación costo beneficio frente a otras opciones debe ser mas baja.
- Los Bancos han desarrollado esquemas alternativos para que las personas puedan retirar efectivo en zonas distantes (cajeros automáticos, terminales inteligentes, terminales remotas activadas con telefonía celular y otros mecanismos)
- Los Bancos tienen amplia experiencia como pagadores: Pensiones, nóminas, proveedores y recaudadores de: impuestos, servicios públicos, telefonía celular, matrículas de colegios, universidades, etc. Como un ejemplo citamos el caso del sistema de pensiones que incluye el Seguro Social, el Magisterio y FOPEP (Fondo de Pensiones) quienes pagan a través del Sistema Bancario 800.000 mesadas mensuales. Tomando en cuenta lo anterior cualquier montaje de un programa nuevo es mucho mas fácil de implementar con el sistema bancario que con otros esquemas que no tienen la misma experiencia.
- La cobertura geográfica es amplia, tomando en consideración todos los canales de distribución, lo cual permite llegar de manera simultánea a un alto número de posibles beneficiarios. Para el caso concreto de Colombia al comparar los municipios elegibles para el programa con los municipios donde existe alguna oficina bancaria la cobertura es de un 85% en la relación municipios con banco versus municipios focalizados; si esa relación se hace tomando en consideración el número total de familias elegibles en cada municipio, la cobertura total de los beneficiarios en los municipios con

banco versus los beneficiarios potenciales del total de municipios elegibles es del 91.7%.

- Tomando en cuenta que en el manejo de efectivo el riesgo es asumido enteramente por el sector bancario, existe un elemento muy fuerte en la toma de la decisión porque el programa no tiene que hacer inversiones adicionales para tomar pólizas de seguro que serían necesarias de tomar con otras alternativas.
- Las Entidades Bancarias van a la vanguardia en el desarrollo tecnológico, esto permite que la relación costo-beneficio pueda ir disminuyendo, lo cual puede tener incidencia en la tarifa cobrada por la vía de la competencia del mercado.

## **2. Desventajas del uso de los bancos para este tipo de programas.**

- Puede presentarse inequidad al quedarse por fuera de los programas municipios elegibles que automáticamente quedan descartados por no tener una oficina bancaria.
- El programa queda condicionado a adecuar el esquema operativo según las condiciones planteadas por el sector bancario, no obstante existe un alto grado de universalidad en el manejo de estos programas dependiendo de su grado de avance tecnológico.
- Como todos estos son contratos de convenios existe el riesgo de que algún banco decida no continuar participando en el Programa dejando excluidas las familias de los municipios donde sólo haya oficina de esa entidad financiera.

## **3. Análisis del proceso de selección de los bancos que entraron al programa.**

Como estrategia de focalización del programa se establece una primera etapa que “Es la preselección con los criterios generales, esto es, se preseleccionaran aquellos municipios que cuenten con entidad bancaria.....”<sup>2</sup> y tomando en cuenta las dificultades planteadas respecto de la Fiducia, el programa en el año 2001, por intermedio de la Unidad Coordinadora Nacional

---

<sup>2</sup> Tomado del Manual Operativo del Programa Familias en Acción

de la Red de Apoyo Social, adelantó un proceso de solicitud de expresiones de interés de carácter abierto a 26 Bancos del País, de distinta naturaleza (públicos, privados, nacionales, extranjeros). Con lo anterior se buscaba darle total transparencia al proceso de contratación de los bancos.

De los 26 Bancos convocados, 15 presentaron respuesta a la comunicación, 10 se manifestaron positivamente con la posibilidad de participar en el programa; 5 Bancos, aunque respondieron, manifestaron no tener la cobertura para los municipios del programa. En el cuadro No 5 se detalla el proceso.

**Cuadro No. 5**

**RESUMEN PROCESO DE SELECCIÓN BANCOS**

<b>No.</b>	<b>ENTIDAD FINANCIERA</b>	<b>RESPUESTA</b>	<b>INTERES</b>	<b>CONVENIO</b>
1	BOGOTA	SI	SI	SI
2	BANCAFE	SI	SI	SI
3	SANTANDER	NO		
4	CONAVI	SI	NO	
5	COLMENA	SI	SI	
6	GRANAHORRAR	SI	SI	
7	BANAGRARIO	SI	SI	SI
8	MEGABANCO	SI	SI	
9	COLPATRIA	NO		
10	DAVIVIENDA	SI	NO	
11	BANK BOSTON S.A.	NO		
12	SUPERIOR	SI	NO	
13	CAJA SOCIAL	NO		
14	TEQUENDAMA	SI	NO	
15	BANK OF AMERICA COLOMBIA	NO		
16	STANDARD CHARTERED COLOMBIA	NO		
17	OCCIDENTE	SI	SI	SI
18	UNION COLOMBIANO	NO		
19	BANCOLOMBIA	SI	SI	SI
20	GANADERO	SI	SI	SI
21	SUDAMERIS	NO		
22	LLOYDS TSR BANK	NO		
23	CITIBANK	NO		
24	ABN AMBRO BANK	NO		
25	BANCODE CREDITO	SI	NO	
26	POPULAR	SI	SI	

FUENTE: Coordinación Financiera del Programa Familias en Acción – Colombia

Una vez concluida esta etapa, se procedió por parte del Programa a iniciar el proceso de selección definitiva de los bancos que pagarían los subsidios en los diferentes municipios. Aquí es importante anotar que en este punto de la negociación ya se había iniciado a operar con el Banco Agrario, porque éste fue el que apoyó todo el proceso de la prueba piloto, en razón a que es el banco estatal de mayor cobertura y con una amplia experiencia en pagos a terceros y fue el que se ofreció a dar su apoyo, corriendo todos los riesgos que este proceso implicaba.

Concluido el análisis de los bancos que dieron respuesta a la invitación se tomó la decisión de continuar operando con el Banco Agrario y extender la operación a los bancos que ofrecieran las mejores condiciones de negociación para poder llegar al número de municipios que el Programa buscaba atender.

Las razones fundamentales de continuar trabajando con el Banco Agrario se resumen a continuación:

- Este banco apoyó la prueba piloto y , por consiguiente, tenía toda la experiencia para garantizar que la etapa expansiva se realizaría con éxito.
- Tiene la cobertura geográfica mas amplia de todo el sistema bancario y atiende el 80% de los municipio elegibles del Programa.
- Está como único banco en 300 municipios.
- Es un banco de naturaleza estatal por lo que garantiza la permanencia, de modo que hay una total estabilidad para los beneficiarios del Programa.
- Tiene mucha experiencia en programas de pagos a terceros y, aunque su plataforma tecnológica no lo hace tan eficiente como otros bancos, tiene un área de operaciones fuerte que da muy buen soporte en la logística.
- Por ser un banco cuya misión fundamental es atender el sector rural del país tiene bastante cercanía con clientes de perfil campesino y conoce bastante de cerca el perfil de los beneficiarios del Programa, lo que le da un alto valor agregado.
- No siendo un banco tan eficiente como los privados, cotizó un valor por transacción de US\$1.74, costo muy aproximado a lo cotizado por los otros bancos, lo cual se considera razonable, especialmente si se toma en cuenta que operar en los municipios mas apartados es sensiblemente mas costoso, especialmente en el tema de gastos operativos, costos de transporte de valores , comunicaciones y procesamiento.

Posteriormente se inició el proceso de selección de los bancos privados, nacionales y extranjeros, para lo que primordialmente se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

- En primer lugar se procedió a efectuar una revisión de las condiciones que regían en el mercado bancario. Sobre este particular hacemos énfasis, en que los costos operativos asociados a una transacción de caja, son tres veces superiores a los costos asociados a una transacción electrónica, razón por la cual era previsible que el costo por transacción que cobrarían los bancos por la entrega de los subsidios sería sustancialmente mas alto que un retiro en cajero automático, que en ese momento oscilaba entre los US\$0.65 y US\$1.30.

Teniendo en cuenta este análisis y lo presupuestado para el Programa en materia de costos por transacción, se estableció un punto máximo para la negociación siendo US\$2 el parámetro inicial de negociación.

- En segundo lugar se realizó una verificación detallada de la cobertura de cada una de las Entidades Financieras del País, lo cual era relevante para el programa ya que éste llegaba a municipios alejados de las ciudades capitales y zonas urbanas donde era necesaria la presencia de los bancos.
- Se realizó un análisis de la experiencia acreditada por cada uno de los bancos en las diferentes zonas geográficas en programas con experiencia similar.
- Se realizaron reuniones con los funcionarios de las áreas operativas y de tecnología de los bancos para revisar la compatibilidad de las plataformas tecnológicas y el grado de necesidad de adecuaciones en cada uno de los casos.
- Se revisaron los resultados del piloto para determinar las lecciones aprendidas encontrándose que las mas relevantes fueron:
  - Establecer un proceso de conciliación de pagos automático, punto que no había sido considerado en el manual operativo.
  - Depurar los mecanismos de intercambio de información entre los bancos y el programa.
  - Depurar los reportes que se debían enviar y recibir de los bancos.
  - Establecer los tiempos reales de pago a los beneficiarios y el de envío de la información por parte del Banco para conciliar los pagos con el programa.

- Definir el calendario de pagos en días diferentes a la última semana de cada mes para evitar las altas colas para la Familias Beneficiarias ya que estos son los días de más alto volumen en las oficinas bancarias Colombianas.
- Para que las familias fueran bien atendidas, tomando en cuenta la capacidad operativa de transacciones que puede atender un cajero por día, se estableció que el máximo de pagos a efectuar en un día era de 250.

A partir de esa revisión se definió un instructivo de operación que sirviera de guía para la operación y que se incorporó como parte integral de los convenios suscritos con los bancos.

- Se revisó en detalle el tema de la seguridad estableciéndose el mapa de riesgos para determinar los puntos críticos de control y definir en el proceso de negociación el alcance que los bancos darían al tema de la seguridad en el pago a los beneficiarios. Este aspecto también forma parte integral de los convenios con los Bancos.
- Se solicitó a la Tesorería General de la Nación la autorización para operar con los bancos seleccionados. En este punto se presentó el caso de que uno de los bancos seleccionados no fue autorizado por no tener una óptima condición financiera y no pudo contratarse.

#### **4. Negociación de tarifas.**

Tomando en cuenta los principales aspectos referente al análisis del margen financiero que efectúan los bancos así como los aspectos relacionados al inicio de este capítulo, las tarifas que se pueden pactar con los diferentes Bancos pueden variar dependiendo de :

- El margen financiero que el programa le garantice al Banco por la vía de los depósitos en cuenta corriente.
- El tamaño de la red de oficinas bancarias
- La eficiencia operativa.
- El número de oficinas bancarias por municipio, que determinará el mayor o menor grado de competencia. Los municipios con mayor volumen de oficinas bancarias son generalmente los mas grandes y con mayores recursos económicos y actividades productivas; y aquellos en los que o sólo hay una oficina bancaria o no hay ninguna se caracterizan por muy bajas

actividades productivas que no hacen atractivo para los bancos hacer presencia en ellos.

Se hace la consideración de que para iniciar el proceso de negociación el techo que se definió para la tarifa a pactar era de US\$2, cifra que se consideraba razonable, tomando en cuenta que el monto máximo cobrado en ese entonces por los bancos para un retiro de cajero automático era de US\$1.30

La primera cotización que se recibió a los inicios del Programa por parte de algunos bancos privados fue de alrededor de US\$10 por transacción, asumiendo que no se dejaban depósitos en cuenta corriente como reciprocidad. No obstante, el Programa planteó que podía depositar en cuenta corriente el valor de los pagos a efectuar durante un término de cinco días anteriores al inicio de los pagos, lo cual , según se explica en el Anexo No.5 tiene valor agregado en el margen de intermediación y con ese parámetro los bancos procedieron a revisar sus cifras y a realizar sus propuestas.

Finalmente la negociación con el Banco Agrario fue de US\$1.74 por cada pago efectuado y el compromiso de consignar los fondos correspondientes cinco (5) días antes de iniciar los pagos a los beneficiarios.

Una vez se cumplió el proceso con el Banco Agrario era necesario ampliar la cobertura a los otros municipios donde no llegaba la red del mismo y fue en ese entonces que se inició el proceso con los Bancos Privados partiendo del Bancolombia con una tarifa de US\$1.52 por pago, seguido del BANCAFE con US\$1.52, el BBVA Banco Ganadero con US\$1.52, el Banco de Bogotá con US\$1.52, el Banco Popular con US\$1.52 y el Banco de Occidente con US\$1.31 (Este Banco tiene una red de oficinas muy pequeña y sólo puede atender unos pocos municipios). Para todos estos bancos también se pactó el compromiso de consignar los fondos cinco (5) días antes de iniciar el proceso de pagos.

El margen de negociación para las Entidades que manejan fondos del Estado está limitado a la disposición de la Tesorería General de la Nación a la posibilidad de depositar los fondos del convenio con una anterioridad de no más de cinco 5 días, con lo cual la tarifa por transacción que podría lograrse estaba supeditada a esta limitante. Si existiera la posibilidad de dejar los fondos en el Banco un tiempo mayor se podría lograr una reducción en el costo de la transacción.

A continuación se presenta un breve resumen que nos muestra los municipios elegibles, focalizados y los que están cubiertos actualmente por la red Bancaria:

A. MUNICIPIOS CON BANCO VS MUNICIPIOS FOCALIZADOS	85%
B. MUNICIPIOS CON BANCOS VS MUNICIPIOS ELEGIBLES	89.4%

TOTAL DE MUNICIPIOS FOCALIZADOS	731
MUNICIPIOS FOCALIZADOS NO ELEGIBLES	35
TOTAL DE MUNICIPIOS ELEGIBLES CUBIERTOS	622
TOTAL DE MUNICIPIOS ELEGIBLES NO CUBIERTOS	74

- ***Lecciones aprendidas***

En este proceso fue definitivo el hecho de poner a competir a todos los bancos en la propuesta de tarifas y el conocimiento tan amplio que se tenía del mercado para el momento de la negociación. Como aspecto importante se destaca el hecho de que en el proceso participaron funcionarios que tenían una fuerte experiencia laboral en la banca colombiana lo que dio una muy amplia ventaja competitiva al grupo negociador del programa y permitió lograr una tarifa por debajo de la meta definida como techo para la negociación.

La lección aprendida en este caso es que para la negociación es importante el acompañamiento de expertos en banca que conozcan las estructuras de costos de los bancos y el mercado del país para que se logren definir tarifas razonables. No se puede perder de vista que los banqueros son muy hábiles negociadores y saben aprovechar muy bien las debilidades de la contraparte.

### ***C. ASPECTOS IMPORTANTES DEL SISTEMA ACTUAL.***

#### **1. Impacto de los pagos a través del sistema bancario en las reclamaciones de los beneficiarios.**

Sobre este punto se consultó con el Coordinador del Area de Quejas y Reclamos del Programa de Transferencias ( Familias en Acción), quien nos indicó que realmente ha sido muy bajo el volumen de reclamaciones que han presentado las Madres Beneficiarias por error de alguno de los Bancos pagadores.

Se conoce de un caso puntual ocurrido con el Banco Agrario en uno de los primeros ciclos de pago que omitió reportar US\$218.000 en pagos realizados en un total de 15 oficinas del Banco, lo cual generó un doble pago en la liquidación siguiente. El Banco asumió en su totalidad el error y se encargó de solucionar directamente con las Madres Beneficiarias el problema.

La Coordinadora de Capacitación del programa informa también de algunas quejas de las madres beneficiarias, por la deficiente atención en algunos municipios del Departamento del Cauca, quejas referidas únicamente a la

calidad del servicio prestado por parte de algunos funcionarios de las Oficinas de la Entidad Bancaria pero que no implican problemas operativos para el Programa.

Para ilustrar mejor lo anteriormente expresado, a continuación se presentan dos cuadros ( Cuadro No. 6 y 7) preparados por la Coordinación de Quejas y Reclamos del Programa, en los cuales se resumen las principales quejas y reclamos y novedades tramitadas durante el segundo semestre del 2002. De las cifras se desprende que el porcentaje mas alto de las reclamaciones obedece principalmente a causas de índole puramente operativa y/o procedimental.

Ahora bien, todos los factores de carácter operativo tienen incidencia en los pagos que se realizan a los beneficiarios, por lo que el trabajo que se desarrolle a través del Area de Quejas y Reclamos será definitivo en la calidad del servicio que se preste. Si esta área está detectando los factores que mayor incidencia tienen en que las familias reciban o no su pago, o éste les llegue incompleto, el Programa debe, a través de su Comité de Mejoramiento Continuo buscar mecanismos para corregir los problemas y trabajar sobre aquellos factores que afectan el correcto funcionamiento de los procesos.

Según el cuadro No. 6 vemos que los factores mas frecuentes en las reclamaciones son :

- Sin código de IPS, la IPS es la entidad de salud a la cual está adscrita la familia beneficiaria, esta información debe registrarse desde el momento de la inscripción de las familias, de forma tal que el proceso de inscripciones debe ser revisado en su conjunto, para garantizar que esta información sea reportada desde el inicio. Ahora bien es factible que la información haya sido suministrada por los beneficiarios, pero omitida en el proceso de captura razón por la cual deben establecerse los controles necesarios a las validaciones de la captura.
- Beneficiarios del ICBF es un caso específico del programa Colombiano en el cual se estableció que las familias beneficiadas con subsidios del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) no pueden ser beneficiarias del programa Familias en Acción. En este aspecto la estrategia de mejoramiento debe realizarse conjuntamente con el ICBF que es la entidad que suministra la información que puede ser inconsistente y genera la reclamación de la respectiva familia.
- Sin certificados de estudios, esta es una situación igual a la del primer caso, razón por la cual se deben hacer las mismas gestiones.

- Estado de Familia es de carácter operativo y se define a partir de las características mismas de las familias y del cumplimiento de la entrega de toda la documentación requerida para ser beneficiaria. En este punto es probable que se deban revisar los procesos de capacitación en los municipios, así como los procedimientos que se definan en el área operativa para asignar el estado real de las familias.

**Cuadro No. 6**

**“RELACION PRINCIPALES RECLAMOS TRAMITADOS SEGUNDO SEMESTRE 2002”**

<b>Meses</b>	<b>Sin Código IPS</b>	<b>Beneficiarios del ICBF</b>	<b>Sin Certificado de Estudio</b>	<b>Estado de Familia</b>
<b>JULIO</b>	1.665	2.843	1.508	4.191
<b>AGOSTO</b>	1.080	1.902	1.819	3.822
<b>SEPTIEMBRE</b>	771	780	2.677	2.588
<b>OCTUBRE</b>	555	402	1.681	1.038
<b>NOVIEMBRE</b>	606	1.074	1.308	1.774
<b>DICIEMBRE</b>	248	459	721	1.001
<b>TOTAL</b>	4.925	7.460	8.099	14.414
<b>%</b>	7.23%	10.95%	11.89%	21.15%

Fuente: Coordinación Área Quejas y Reclamos PROGRAMA Familias en Acción

Para el caso de las novedades los volúmenes mas representativos están reflejados en:

- Corrección del documento de identificación de la Madre Beneficiaria, este factor se presentó debido a que la base de datos del SISBEN fuente primaria de información y focalización del programa, traía muchas inconsistencias en el campo correspondiente a la cédula de ciudadanía. Como quiera que para los pagos es indispensable la presentación de la cédula, los Bancos no pueden entregar el dinero a las Madres que presentan este tipo de inconsistencia.

- La novedad de retiro de beneficiarios del ICBF obedece a la solución de las reclamaciones producto de los errores en la base de datos de esa institución.
- Cambio de Madre Beneficiaria este factor corresponde a la desactualización de la información de la base de datos del SISBEN ocasionada por la movilidad de los miembros de las familias, en las cuales la madre se desplaza a otras ciudades y deja a sus hijos a cargo de la abuela y en muchas otras ocasiones a desplazamientos forzados por las situaciones de orden público que ocurren en el país.

**Cuadro No.7**

**“RELACIÓN PRINCIPALES NOVEDADES TRAMITADAS SEGUNDO SEMESTRE 2002”**

<b>MESES</b>	<b>CORRECCIÓN DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN</b>	<b>RETIRO DE BENEFICIARIOS DEL ICBF</b>	<b>CAMBIO DE MADRE BENEFICIARIA</b>
<b>JULIO</b>	1.131	1.240	224
<b>AGOSTO</b>	1.250	514	87
<b>SEPTIEMBRE</b>	1.269	1.062	112
<b>OCTUBRE</b>	1.713	651	71
<b>NOVIEMBRE</b>	1.299	1.445	104
<b>DICIEMBRE</b>	80	761	5
<b>TOTAL</b>	5.443	5.673	603
<b>%</b>	14.22%	14.82%	1.57%

Fuente: Coordinación Área Quejas y Reclamos PROGRAMA Familias en Acción

Del análisis anterior se deduce que una de las mayores ventajas de trabajar con el sistema bancario es su fuerte experiencia como pagadores, lo cual minimiza el riesgo de que los pagos no se entreguen al destinatario o de que se hagan de manera errada, teniéndose así unos muy altos índices de eficacia. Como se observa, el más alto volumen de quejas y reclamos se origina en

problemas operativos o de manejo de información, especialmente durante los primeros ciclos, como producto de errores cometidos durante los procesos de inscripciones de las familias beneficiarias.

En este aspecto la lección mas importante es tener un área de quejas y reclamos muy fuerte que pueda actuar sobre los factores que afectan los procesos con total independencia y lidere los procesos de cambio a través del Comité de Mejoramiento Continúo.

## **2. Opiniones de las familias pobres colombianas respecto al sistema de pagos.**

En el presente estudio era importante sondear la opinión de las Madres Beneficiarias sobre el sistema de pagos escogido por el programa, su grado de comprensión frente al mismo, sus expectativas de seguridad y sus propuestas en relación con sistemas de pagos alternativos en los municipios donde no existe oficina bancaria.

Es por ello que, aprovechando el proceso de pagos a las Madres Beneficiarias del Programa Familias en Acción, se reunió a un grupo de Madres en algunas regiones, se realizó un sondeo, utilizando la metodología de Grupos Focales, en los Municipios de Guacari y Jamundí en el Departamento del Valle del Cauca; Granada en el Departamento del Meta; Chocontá en el Departamento de Cundinamarca, Morroa y Rionegro en el Departamento de Antioquia, Tolú Viejo en Sucre. En el anexo No. 7 se presenta una descripción de la metodología aplicada y del cuestionario.

En el cuadro No. 6 se expone la matriz que contempla las respuestas de las madres beneficiarias del programa de transferencias de dinero en Colombia, acerca de los pagos a través de las oficinas bancarias en cada uno de los Municipios, éstos se presentan por Región:

Oriente :	Granada – Departamento del Meta
Centro :	Chocontá – Departamento de Cundinamarca
Noroccidente :	Morroa y Rionegro – Departamento de Antioquia
Suroccidente :	Guacari y Jamundi – Departamento del Valle de Cauca
Norte :	Tolú Viejo – Departamento de Sucre

**Cuadro No. 8**

**MATRIZ RESUMEN DE LAS RESPUESTAS DE LAS MADRES BENEFICIARIAS EN LOS GRUPOS FOCALES**

<b>REGION</b>	<b>COMO SE ENTERAN QUE VAN A RECIBIR PAGO?</b>	<b>QUIEN DEFINE LA FECHA DE PAGO?</b>	<b>QUE DEBEN HACER EN EL BANCO?</b>	<b>EN QUE OTROS LUGARES PODRÍAN RECIBIR LOS PAGOS?</b>
<b>ORIENTE</b>	-A través de las publicaciones de listados que hacen en la Alcaldía. - Con los anuncios de la Emisora local.	- La fecha de pago la definen desde la presidencia en Bogotá . - La Alcaldía Organiza los pagos para ir al Banco.	-Presentar mi cédula de ciudadanía. - Recibir la cantidad de dinero que me indica el extracto. - Firmar la planilla.	- Parroquias - El Batallón Militar. - Telecom
<b>CENTRO</b>	- Con los Presidentes de las juntas de acción comunal. - Con los listados que publican en la Alcaldía.	- Los que manejan el programa en la Presidencia.	- Llevar mi cédula para recibir el pago. -Recibir el dinero que me envían de Bogotá. - Firmar los listados del Banco.	- Parroquias - Telecom
<b>NOROCCIDENTE</b>	- Las Madres Lideres nos informan las fechas de pago. -Los listados que publican en la Alcaldía el Enlace Municipal.	- El programa desde la presidencia de la República .	- Debemos entregar la cédula. -Verificar que la cantidad que voy a recibir del cajero del Banco sea igual que la del extracto que me entrega la Alcaldía. -Firmar las listas del Banco.	- Parroquias - Centros de Salud. - En el municipio contiguo ya que nos queda mas cerca el Área rural.
<b>SUROCCIDENTE</b>	- La emisora emite las fechas de pago. -Los listados que colocan en la Alcaldía. -Las Madres lideres informan .	- En Bogotá en el programa desde la Presidencia de la República.	-Recibir mi subsidio presentando mi cédula. -Firmar los listados de los cajeros.	- Telecom. - Parroquias

REGION	COMO SE ENTERAN QUE VAN A RECIBIR PAGO?	QUIEN DEFINE LA FECHA DE PAGO?	QUE DEBEN HACER EN EL BANCO?	EN QUE OTROS LUGARES PODRÍAN RECIBIR LOS PAGOS?
NORTE	- Madres líderes. - Listados en la Alcaldía. - Juntas de Acción Comunal	- El programa de Familias en Acción.	- Llevar la cédula y reclamar el subsidio que me liquidaron en Bogotá .	- En el municipio vecino.

### - Conclusiones

Evaluadas las respuestas de las madres beneficiarias del programa de transferencias de dinero podemos evidenciar las siguientes conclusiones:

- Las madres tienen claro el papel que juegan los Bancos en el proceso de los pagos del programa de transferencias de dinero Colombiano, las Madres manifiestan conocer claramente que los Bancos tienen la responsabilidad de entregarles el dinero en las fechas acordadas con la Alcaldía y que para ello deben solicitarles siempre su documento de identidad.
- Saben que las reclamaciones producto del monto entregado no le corresponde atenderlas al Banco sino al Enlace Municipal y, en términos generales, manifiestan que se sienten bien atendidas por los empleados de las Oficinas Bancarias.
- Ante la pregunta de qué mecanismos proponen para aquellos municipios donde no hay oficina bancaria, la entidad más mencionada por ellas fue la Iglesia y en seguida Telecom; en algunos casos aislados nombraron los centros de salud y el batallón del Ejército. Todos ofrecen el mismo nivel de credibilidad y en el caso de la Región que habló del Batallón se trata de una de las regiones militarizadas a raíz del conflicto interno Colombiano.
- Otro punto muy importante que las Madres plantearon es el hecho de que hay zonas rurales remotas que quedan más alejadas de su cabecera municipal que de la del municipio vecino y ellas mismas plantean que es allí donde deberían ubicarse esos pagos para esas familias.
- No manifestaron preocupación por debilidades en la seguridad en el momento de la realización de los pagos en las oficinas del Banco. En

general los Bancos son instituciones que gozan de todo el respeto de la comunidad.

- Plantearon que los problemas de seguridad no se presentan en el Banco sino a la salida de la Oficina Bancaria después de recibir el pago. En algunas zonas cuando se realizaron los primeros pagos, las Madres beneficiarias fueron robadas por delincuentes comunes, pero para los siguientes pagos la Administración Municipal reforzó los mecanismos de seguridad de la zona.
- Otro aspecto de seguridad que se evidenció fue el temor ante la posibilidad de que la oficina bancaria sea blanco de explosiones, especialmente en la Región de Antioquia, producto de la incursión de los grupos alzados en armas.
- Conocen bastante bien los roles que desempeñan cada uno de los participantes en los procesos como los Enlaces Municipales, los Alcaldes, los funcionarios del programa, los funcionarios de los bancos.

### **3. Aspectos de seguridad asociados a la realización de pagos a través del sistema bancario.**

Es muy importante resaltar que el Sistema Bancario en Colombia está fuertemente regulado y, como ya se indicó en el capítulo I, las regulaciones se inician desde la definición de la Política Monetaria y continúan a través de las entidades del Estado que lo regulan y finalizan con las determinaciones del FONDO DE GARANTIAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS (FOGAFIN), a través del cual se pretende garantizar al público los depósitos efectuados en el Sistema Bancario.

Adicionalmente en cualquier entidad del Estado Colombiano, la apertura de las cuentas corrientes en los Bancos Comerciales debe tener el visto bueno de la Tesorería General de la Nación, organismo que permanentemente mantiene los análisis financieros actualizados de los Bancos y sólo autoriza la apertura de cuentas en aquellos bancos cuyos estados financieros son absolutamente satisfactorios en su calificación.

Por otra parte cada Banco hacia su interior tiene órganos de control y la revisoría fiscal que certifica sus estados financieros y, adicionalmente, también suscriben pólizas globales para el manejo del efectivo que protegen de cualquier pérdida por concepto de robos, atracos o malos manejos de sus empleados (Póliza de infidelidad bancaria).

Tomando en consideración lo anterior, cada banco es responsable ante el programa por el manejo del efectivo y por garantizar que los dineros lleguen al beneficiario correcto. De llegar a presentarse algún tipo de acción fraudulenta en la cual haya suplantación de un beneficiario, el banco comprometido responderá ante el programa por los dineros entregados.

Como es bien conocido Colombia está atravesando por una situación crítica de seguridad por la incursión de los Grupos Armados en las diferentes poblaciones, que obviamente incluyen a los Bancos de las diferentes zonas. Este riesgo es asumido directamente por los Bancos de modo que en aquellas poblaciones donde se han presentado ataques a las oficinas bancarias esto no ha repercutido en pérdidas para el programa y/o los beneficiarios, el único efecto ha sido que los pagos han debido aplazarse hasta que el Banco encuentra una solución de infraestructura.

Con todos los argumentos anteriormente expuestos se concluye que el sistema de pagos de transferencias a través de las Oficinas Bancarias es uno de los mas seguros, tanto para el programa como para los beneficiarios de los pagos, especialmente en un país como Colombia tan expuesto a problemas de riesgo.

Ante la inquietud de que algunos bancos no hayan presentado propuesta para el programa por temor a incrementar el riesgo, podemos asegurar que este no ha sido el caso para el programa Colombiano, porque en realidad las consideraciones fundamentales que los Bancos hicieron fue el poder atender la cobertura geográfica y garantizar tarifas rentables, en las cuales para todos los bancos está implícita la consideración de riesgo actual del país. En definitiva los bancos que no presentaron manifestación de interés fueron aquellos cuya concentración de oficinas es prioritariamente urbana y no tienen la cobertura deseable, los bancos con mayor red de Oficinas del país presentaron manifestación de interés.

La seguridad de las Madres Beneficiarias a la salida del Banco es responsabilidad del Alcalde Municipal quien durante los días de pago debe estar atento a reforzar la vigilancia para evitar riesgos de robos y atracos. Como se comentó en la sección anterior se han presentado algunos casos aislados en algunas poblaciones, especialmente durante la realización de los primeros pagos pero estos fueron debidamente atendidos por la Alcaldía al recibir las manifestaciones de la comunidad. De ninguna manera se puede hablar que esta sea una situación generalizada para el programa.

Como las Madres reciben personalmente sus pagos en las cajas de la oficina bancaria y sólo mediante la presentación de la cédula de ciudadanía, no hay forma de que se presenten desviaciones a la hora de la entrega de efectivo o recolecciones de renta por parte de oficiales del Gobierno o administradores

del Programa, ya que estas personas no asisten al proceso de pagos que se hace de manera individual en el Banco. Adicionalmente las responsabilidades están muy claramente definidas y estos funcionarios no tienen ningún acceso al sistema de liquidación de pagos, el cual se alimenta de la información suministrada por los Bancos y de la actualización del cumplimiento de compromisos que se realiza a través de un outsourcing privado totalmente ajeno al Programa.

#### **4. Elementos de costo adicionales para las familias.**

Desde la puesta en marcha del piloto del programa se tuvo la inquietud de que para algunas madres beneficiarias la dificultad de llegar a la cabecera municipal para reclamar su pago, debido a la distancia que se presenta en algunas veredas fuera grande y representara un costo de transporte muy alto que no justificara el monto del subsidio.

Por las anteriores razones el programa contrató una consultoría que explorara este aspecto y sondeara las causas por las cuales las familias no se presentaban a recoger el pago. Como resultado de ese estudio la conclusión a la que se llegó fue que la causa fundamental era la falta de difusión por parte de la Alcaldía en el proceso de pagos y se encontró que el problema de transporte era para una minoría no representativa, porque las familias deben trasladarse a la cabecera municipal a realizar otras actividades (días de mercado, centro de salud, etc.), desplazamientos en los cuales aprovechan para recoger su pago en el Banco.

En este sentido el programa instruyó a los Alcaldes para mejorar el proceso de difusión y a los Bancos para que atendieran prioritariamente en cualquier día del ciclo a las familias que presentan esta situación.

Los argumentos anteriores nos llevan a pensar que no se puede concluir que se presente un sobre costo significativo para las Familias pobres en transporte para acudir a reclamar el pago; en su momento las luces que arrojó la consultoría mencionada mostraron que son otras la razones que originan que un porcentaje de las Familias no reclamen sus pagos en el ciclo correspondiente. Sobre este punto también es importante anotar que en el reglamento del Programa cuando una familia no reclama un pago éste se acumula para el período inmediatamente siguiente; en caso de que una segunda vez se presente la misma situación el pago se suspende para que los encargados del programa en el municipio indaguen y actúen sobre las razones que están motivando la ausencia.

A continuación presentamos un cuadro preparado por el programa, en el cual se analiza el proceso de pagos durante el año 2002 y en el que es muy interesante observar cómo la relación porcentual número de familias pagadas versus número de familias liquidadas se fue incrementando durante el año, en la medida en que el programa se fue estabilizando, pasando del 86,48% en el pago del mes de marzo de 2002 al 94,1% en el pago del mes de Diciembre de 2002. Lo que indica la estadística es que en la medida en que los procesos operativos, la capacitación y la divulgación van avanzando, el porcentaje de familias que se presenta al Banco a recoger su pago es cada vez mayor, de manera que al finalizar el año sólo un 5,9% de las familias no reclamó su pago en el período.

**Cuadro No. 9**  
**ESTADÍSTICAS RELEVANTES SOBRE EL PROCESO DE PAGOS**

<b>AÑO 2002</b>	<b>Número de Familias Elegibles</b>	<b>Número Familias Inscritas</b>	<b>Número Familias Beneficiarias</b>	<b>Número Familias Liquidadas</b>	<b>Número Familias Pagadas</b>
<b>MARZO - 328 MPIOs</b>	<b>300.383</b>	<b>192.196</b>	<b>148.529</b>	<b>107.668</b>	<b>93.106</b>
		63,98%	77,28%	72,49%	86,48%
<b>JULIO - 567 MPIOs</b>	<b>501.903</b>	<b>365.280</b>	<b>279.081</b>	<b>240.340</b>	<b>222.255</b>
		72,78%	76,40%	86,12%	92,48%
<b>SEPTIEMBRE - 605 MPIOs</b>	<b>547.150</b>	<b>388.642</b>	<b>342.558</b>	<b>257.476</b>	<b>238.857</b>
		71,03%	88,14%	75,16%	92,77%
<b>OCTUBRE - 612 MPIOs</b>	<b>559.280</b>	<b>395.101</b>	<b>351.737</b>	<b>277.157</b>	<b>254.610</b>
		70,64%	89,02%	78,80%	91,86%
<b>DICIEMBRE - 621 MPIOs</b>	<b>577.019</b>	<b>405.564</b>	<b>364.251</b>	<b>320.890</b>	<b>301.962</b>
		70,29%	89,81%	88,10%	94,10%

Fuente: Programa Familias en Acción

**D. PRINCIPALES RETOS Y LECCIONES APRENDIDAS EN EL MONTAJE.**

**1. Conformación de la Estructura del Programa**

Otro de los factores que debieron ser ajustados por los ejecutores del Programa está relacionado con la conformación de la Estructura Organizacional, que también debió ser modificada por solicitud de los

ejecutores en razón a que debieron enfrentar problemas de funcionalidad con la estructura que quedó definida en el diseño del Programa.

➤ **Definición de perfiles.**

Cuando se conformó el equipo de trabajo por parte del DAPR-FIP para llevar a cabo la ejecución del Programa, según la estructura aprobada inicialmente para el mismo , se encontró que no se definieron perfiles específicos para la Gerencia de Proyectos, sino que se dio todo el peso a la experiencia anterior en Programa Estatales con énfasis en la participación en proyectos sociales y comunitarios. De hecho se presentaron inicialmente algunos inconvenientes cuando se realizó la contratación de personas que tuvieran buena experiencia en el sector bancario, especialmente en las Areas Operativas y de Sistemas, porque al ser un programa de naturaleza estatal, no se confiaba en que las personas que llegaran de la Banca pudieran adaptarse al trabajo social y entender fácilmente la problemática detrás del programa, esto es atribuible al choque de culturas por las diferencias tan grandes en la formación profesional.

La propuesta de estos perfiles fue hecha directamente por la Coordinación de la Red de Apoyo Social la cual basándose en la experiencia en la Gerencia de proyectos de alto contenido tecnológico y operativo en el Sector Bancario argumentó la necesidad de consolidar fuertemente la operación del Programa, porque de lo contrario se corría el riesgo de que éste colapsara al no tener extremo cuidado en el montaje de los diferentes procesos que soportarían el Programa.

Si revisamos la estructura inicial del Programa, el Area de Operaciones tenía énfasis prioritariamente en el tema territorial, el Area de Pagos se dejaba a cargo de una sola persona, así como el Area de Quejas y Reclamos y no existía la Administración de la Base de Datos, a pesar de que el Programa debía soportarse en un sistema de información robusto que iba a ser la columna vertebral del mismo. (Ver organigrama inicial del programa en el Anexo 6 “ORGANIGRAMA INICIAL DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCION”).

➤ **Cambios en la Estructura.**

Tomando en consideración los argumentos anteriores se propuso para el programa un cambio en la estructura definiéndose los siguientes cargos:

- a) Coordinación Financiera del Programa, la cual debe tener a cargo el flujo financiero del programa, en este punto el especialista financiero del Banco Mundial puso especial énfasis, porque analizando la estructura inicial,

encontró grandes debilidades en el soporte financiero de todos los programas de la Red de Apoyo Social.

- b) Profesionales de pagos se fortalece la estructura con una persona adicional y se define todo el proceso de conciliación con los Bancos.
- c) Coordinación de Quejas y Reclamos se fortalece y se diseña operativamente toda la solución a las reclamaciones, iniciándose por hacer un levantamiento de las diferentes quejas y reclamos que se detectaron en las pruebas piloto realizadas. Este es uno de los aspectos mas relevantes cuando se trata de manejar programas o proyectos que impliquen procesos masivos, con alto contenido tecnológico y que requieran de procesos con calidad por tratarse de productos o servicios que afecten a beneficiarios y comunidades. El hecho de que se trate de programas sociales del estado no los exonera de su responsabilidad de atender a sus beneficiarios con calidad, en nuestra opinión es todo lo contrario, estos grupos de población vulnerable deben ser tratados con mucha dignidad y con especial atención. Las áreas que atienden las quejas y reclamos deben estar independientes de las áreas que operan los procesos para que puedan actuar con total independencia, porque ésta son el mejor filtro que se tiene para detectar los problemas que genera la operación y corregirlos.
- d) Administración del Sistema de Información que recoge la ejecución de los procesos y la administración de la base de datos. Cuando los programas o proyectos están sustentados en plataformas tecnológicas, es muy importante que los usuarios del sistema tengan un grupo de profesionales con experiencia que administren las bases de datos y supervisen los procesos de sistemas, para garantizar que el producto sea de calidad y responda a las expectativas de todos los que intervienen en el programa o proyecto.
- e) Asesor en Procesos, cargo de carácter temporal y cuya responsabilidad era realizar el afinamiento de los procesos y coordinar el Comité de Mejoramiento Continuo. Este tipo de programas masivos deben tener un monitoreo permanente y, especialmente, ser bastante autocríticos con su trabajo para buscar índices de productividad cada vez mayores que permitan liberar recursos improductivos a favor de los beneficiarios que atiende.
- f) Profesionales de logística para fortalecer el área de Operaciones en el seguimiento de los procesos operativos del Programa como el cumplimiento de compromisos, los procesos de inscripciones, seguimiento a procesos operativos en las Regionales y seguimiento de los cronogramas establecidos.

En el Anexo No. 6 “ORGANIGRAMA APROBADO PROGRAMA FAMILIAS EN ACCION” se detalla el organigrama definitivo que quedó aprobado para el Programa.

## **2. Definición de las etapas para el proceso de implementación del Programa.**

Por tratarse de programas de carácter transitorio es muy importante definir desde el inicio las diferentes etapas incluyendo el cronograma para cada una de ellas y el orden de prioridades de los diferentes procesos, las actividades y los recursos a involucrar.

Para el caso Colombiano se definieron los siguientes:

- a) Proceso de capacitación
- b) Proceso de Difusión
- c) Proceso de Inscripciones
- d) Proceso de Captura de Información
- e) Proceso de validación de cumplimiento de compromisos
- f) Proceso de Pagos
- g) Procesos de Quejas y Reclamos
- h) Proceso de Monitoreo y Evaluación

Todos estos procesos están interrelacionados y el programa tuvo que realizar grandes esfuerzos para poder integrarlos en un cronograma único donde se definían los tiempos y la simultaneidad en los procesos.

El proceso de pagos se puede ver afectado si alguno de los demás procesos falla, especialmente porque éste tiene un ciclo ya establecido de 60 días muy justo para realizar todas las actividades previas al proceso de liquidación, que son prerequisite para ello.

En el Cuadro No. 2 (página No.14 ) se describen en detalle las actividades que en su momento se definieron como claves para el proceso de pagos a fin de poder ajustar el ciclo a los 60 días. Es muy importante al analizarlas determinar cuáles actividades pueden desarrollarse simultáneamente para hacer mas eficiente el ciclo y que la ruta crítica se reduzca al máximo.

### 3. Lecciones Aprendidas en el montaje

- En nuestra opinión una de las mas importantes lecciones aprendida es que, desde la concepción de este tipo de programas debe conformarse un equipo de trabajo interdisciplinario en el cual participen personas con experiencia en Proyectos Sociales, con experiencia en Programas Estatales y con experiencia en Gerencia de Proyectos con alto contenido de procesos masivos para garantizar que se tengan en cuenta todos los factores de éxito en los diferentes aspectos:
  - Aspectos sociales
  - Aspectos Financieros
  - Aspectos Operativos
  - Aspectos Tecnológicos
  - Aspectos Gerenciales
- También es importante la definición de perfiles de los funcionarios que se deben contratar así como la planeación de los tiempos en que esas personas deben ser incorporadas y retiradas de los procesos. No se puede perder de vista que este tipo de proyectos no pueden tener organigramas inflexibles, sino todo lo contrario las estructuras deben adaptarse permanentemente a las circunstancias que se están viviendo en el proceso de implementación.

Consideramos que en este tipo de proyectos el seguimiento a los perfiles por parte de la Banca Multilateral debe ser muy fuerte y siempre se debe propender porque los programas se rijan por los acuerdos contractuales establecidos en los documentos de los créditos, para garantizar que la ejecución se lleve a cabo según lo planeado, que los cambios siempre sean concertados y estén suficientemente soportados.

- Como lección aprendida se recomienda hacer el análisis de las actividades claves del proceso de pagos junto con los tiempos y recursos desde la etapa de diseño, así como la implementación desde el inicio de una herramienta de seguimiento como el Comité de Mejoramiento Continuo en el que participen todas las áreas que conforman el programa para, de manera permanente y ágil, analizar los diferentes problemas que afectan el proceso, y definir soluciones y los cambios que sean necesarios para hacerlo mas eficiente.

Para ello se recomienda que los futuros ejecutores puedan visitar proyectos similares desarrollados en otros países, si no hay experiencias de este tipo en el propio, de manera que puedan tener una visión mas clara de la

problemática. Adicionalmente es muy importante que los futuros ejecutores se vinculen al proyecto en la fase de diseño para que puedan aportar toda su experiencia en esta etapa.

- Es también muy importante tener en cuenta que el proceso de pagos debe ser monitoreado y ajustado permanentemente, porque es una de las claves de éxito mas importantes de este tipo de Programas.

### **III. OTRAS ALTERNATIVAS DE PAGO**

#### ***A. JUSTIFICACIÓN.***

Una de las mayores preocupaciones para los ejecutores era el tener que descartar municipios en extrema pobreza por no contar con una oficina bancaria para poder realizar el pago de los subsidios, siempre se pensó que se presentaba una fuerte inequidad con esos municipios.

Para el Programa la selección del sistema bancario como pagador era sin lugar a dudas la mejor opción desde el punto de vista de cobertura, eficiencia, seguridad y costos, pero era necesario buscar otras opciones que permitieran poder llegar a aquellos municipios que no tenían la opción de contar con una oficina bancaria. Es por ello que se inició un proceso de búsqueda de opciones que fueran viables y pudieran garantizar los elementos de seguridad, eficiencia y costos que ya se habían logrado en la selección de la red bancaria.

En resumen, la motivación para buscar otras alternativas era la necesidad de cubrir municipios remotos, muy pobres y sin oficina bancaria, porque el programa ya tenía clara la decisión de trabajar con el sistema bancario, con el cual garantizaba llegar al 89.4% de los municipios elegibles. En otras palabras estas opciones tendrían el carácter de complementariedad a la alternativa ya seleccionada de la red Bancaria.

#### ***B. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE OTRAS OPCIONES DE PAGO CONSIDERADAS.***

Tomando en consideración que la premisa fundamental era encontrar opciones viables para los municipios remotos que garantizaran la eficiencia, seguridad y costos razonables, el Programa inició un proceso de estudio de diversas opciones que se describen a continuación:

##### **1. A través de Bonos**

Tomando como punto de partida la existencia de algunas experiencias anteriores en el país, se pensó que una buena opción era implementar el sistema de pago de transferencias a través de bonos; lo único importante a tener en cuenta era que, según el diseño del programa, las madres beneficiarias debían recibir el monto del subsidio en efectivo, por lo que se hizo

necesario diseñar un mecanismo para que los beneficiarios pudieran redimir sus bonos por efectivo y no en especie, que es el uso mas común de los mencionados bonos.

### ***1.1 Ventajas del proceso de pagos a través de bonos.***

- El gasto se puede dirigir hacia bienes y servicios específicos como alimentos, vestuario, salud, vestuario, útiles escolares, etc.
- Tiene carácter contra cíclico y no inflacionario porque une el incremento en el gasto de bienes y servicios con la producción.
- Se pueden asociar a otros programas sociales porque tiene la característica de la complementariedad.
- Permite un mayor control de que el subsidio se utilice de conformidad con los objetivos del programa.
- La entrega de bonos minimiza el riesgo de llevar fondos del Estado a manos indebidas o actividades ilícitas.
- La entrega de beneficios a través de bonos abre la posibilidad de que la empresa privada se vincule a los programas del Estado.
- Las Entidades que emiten bonos compiten con el sistema bancario en la colocación de productos a la población tanto bancarizada como no bancarizada, lo cual puede implicar una sana competencia con los bancos al momento de negociar los costos de operación.

### ***1.2 Desventajas del proceso de pagos a través de bonos.***

- El pago a través de bonos desvirtúa el objetivo de realizar el pago de las transferencias en efectivo.
- Se corre el riesgo de que a las Familias se les cobren comisiones por redimir los bonos en los establecimientos afiliados.
- La capacidad institucional en los municipios pequeños donde generalmente llegan los subsidios es muy limitada, lo que les da a los pocos establecimientos una capacidad de negociación muy fuerte, lo cual puede generar altos costos para el Programa o para el beneficiario.

- Se deben hacer grandes esfuerzos en capacitación para que las familias aprendan a utilizar el sistema de bonos.

### **1.3. Prueba piloto de pagos de Transferencias de dinero en Colombia a través de bonos.**

Entrega de Subsidios a través de Bonos de Sodexho Pass:

Una de las primeras alternativas estudiadas fue la propuesta por la firma Sodexho Pass, la cual manifestó su interés de apoyar el programa a través de la entrega de subsidios mediante bonos convertibles en efectivo, propuesta que basó fundamentalmente en su experiencia a nivel mundial en proyectos similares, lo cual hizo muy atractivo para el programa proponer la realización de una prueba piloto, que se sometió a consideración de la Banca Multilateral haciendo las siguientes consideraciones:

- Su operación en Colombia se inició en 1994 .
- Sus accionistas en el país son: Sodexho Aliance y Suramericana de Seguros, dos empresas de reconocida trayectoria, la primera a nivel mundial y la segunda en el país.
- Es la primera de su tipo en Colombia.
- Tiene cobertura nacional.
- Emite cerca de 20 millones de cheques al año, por un monto superior a los US\$ 60 millones.
- Se ha posicionado como una buena alternativa para la población no bancarizada del país.
- Mediante la emisión de cheques de servicio la firma interviene en dos campos:
  - a) El manejo de beneficios garantizados por compañías del sector público o privado a sus empleados como parte de sus prestaciones sociales.
  - b) El manejo de beneficios y/o subsidios garantizados por el sector público o privado dirigidos a grupos específicos de beneficiarios.
- Este se ha constituido como un buen mecanismo de control y administración, garantizando que los beneficios sean utilizados de manera

adecuada y de acuerdo con el propósito especificado por la entidad pagadora o patrocinadora.

- Se tomaron en cuenta experiencias de países como Alemania y el Reino Unido, en los cuales existen o han existido programas para refugiados o en Venezuela con el programa del Cheque Bolivariano.

En Misión conjunta realizada con El Banco Mundial y con el BID, en Abril 22 a Mayo 5 de 2001, se autorizó la realización de la prueba piloto en el Municipio de Tocaima en Cundinamarca, para lo cual la Coordinación Operativa del Programa y los delegados de Sodhexo Pass debieron definir un esquema operativo y los controles respectivos para poder iniciar el piloto. El ciclo definido se describe a continuación:

- 1) El programa es responsable por la liquidación de los subsidios, de idéntica forma a la que realiza con el sistema bancario y entrega la información en medio magnético con las especificaciones definidas en conjunto entre las dos partes.
- 2) La empresa es responsable por imprimir las libretas con los bonos para cada familia, de empacarlas y transportarlas a la Alcaldía del municipio respectivo.
- 3) El enlace municipal es responsable por entregar a la Madre Beneficiaria su libreta.  
En este punto es muy importante tomar en cuenta que los bonos solo tienen validez cuando la titular los redime en el establecimiento de comercio, mediante la presentación de su documento de identidad (cédula de ciudadanía).
- 4) El establecimiento de comercio afiliado tiene la obligación de redimir el bono por dinero en efectivo a la Madre Beneficiaria, sin exigir ningún tipo de contraprestación por ello. No obstante, si la Madre Beneficiaria así lo dispone podrá adquirir bienes y servicios en dicho establecimiento, razón por la cual el programa y Sodexho Pass tuvieron especial cuidado en afiliar solo aquellos establecimientos que fueran proveedores de los bienes y servicios que satisficieran las necesidades básicas de nutrición, educación y salud.
- 5) Una vez cada dos meses, siguiendo el ciclo operativo del programa, Sodexho Pass recoge los bonos redimidos y procede a realizar la lectura de los códigos de barras que contienen la información necesaria para ser entregada al programa en medio magnético, con la cual podrá realizar la respectiva conciliación y el pago a Sodexho Pass, quien a su vez realiza la compensación respectiva con los establecimientos de comercio. En este

punto es muy importante anotar que, a diferencia de lo pactado con los bancos de consignar todo el dinero de la liquidación con cinco días de anticipación, el programa solo desembolsa el dinero cuando tiene la certeza de que los bonos han sido redimidos, lo cual reduce los costos de oportunidad ( financieros) de la utilización del efectivo y agiliza la conciliación para la liquidación del nuevo ciclo de pagos por no tener devoluciones.

6) El programa inicia un nuevo ciclo a través del proceso de liquidación.

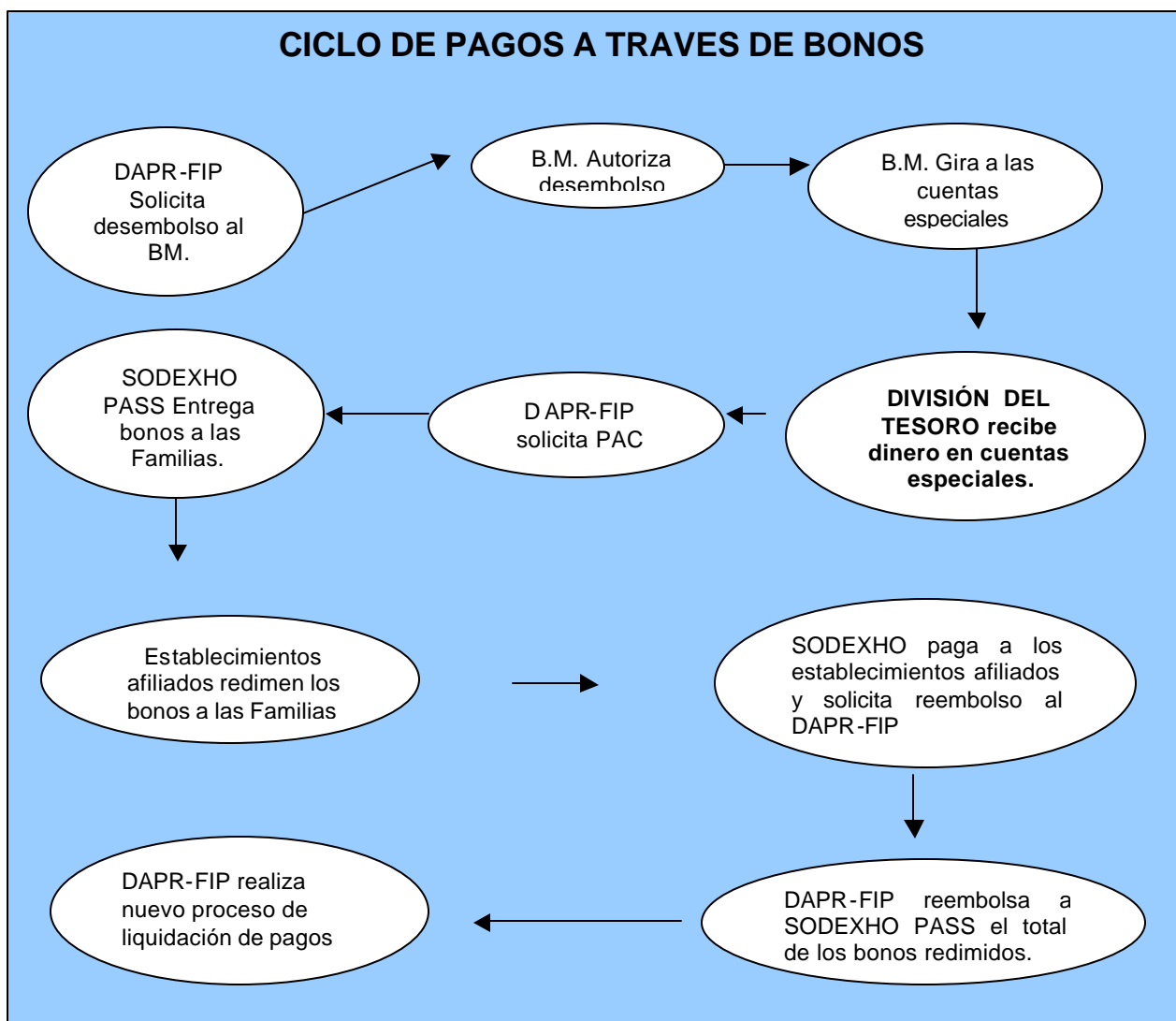
En el gráfico No. 3 se describe el ciclo del proceso de pagos a través de bonos, ciclo que fue definido en conjunto con la firma emisora quien aportó toda su experiencia en la realización de Programas de este tipo ya desarrollados.

El piloto se inició el 24 de Mayo del 2001 y fue suspendido en Diciembre de 2001 para realizar la correspondiente evaluación, la cual arrojó los siguientes resultados:

- Las Madres Beneficiarias entendieron bien el proceso y no manifestaron mayores inquietudes sobre el manejo que Sodexho Pass le dio a sus compromisos.
- No obstante, si mostraron inquietudes referentes a que los comerciantes no disponían de efectivo suficiente para redimir los bonos. Según una Consultoría contratada para evaluar los sistemas de pago alternativos, “Durante el primer y segundo pago las madres entrevistadas manifestaron en un 68% estar de acuerdo con el medio de pago, mientras que en el tercer pago el 84.2% de las madres manifestó no estar de acuerdo con el medio de pago, aduciendo la dificultad presentada en el cambio de efectivo”
- Los comerciantes en principio mostraron gran interés por apoyar el programa, pero en algunas ocasiones no disponían del efectivo suficiente para atender los compromisos con los beneficiarios. Se considera que éste fue el mayor inconveniente que se presentó durante el desarrollo de piloto realizado.
- La Alcaldía del Municipio manifestó un gran interés por el desarrollo del Programa y en diversos foros a los que ha sido invitado el Alcalde ha evaluado muy favorablemente este esquema, porque, argumenta que la intervención de los comerciante dinamiza la economía del municipio.

- El Programa no tuvo ningún tipo de inconveniente operativo en los procesos, muy por el contrario, como ya se anotó, el ciclo de pago se hace mas corto al facilitarse la conciliación y al no presentarse devoluciones.

**Gráfico No. 3**



**FUENTE : INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR EL PROGRAMA Y SODEXHO PASS**

Tomando en consideración que se trataba de un Piloto debía evaluarse si este esquema podía extenderse a otros municipios. No obstante, en Misión conjunta

realizada con el Banco Mundial y el BID en el mes de Marzo de 2002 ,se acordó no incorporar mas municipios por razones de dimensionamiento y adicionalmente, los resultados arrojados hasta el momento no ameritaban insistir en ampliar el esquema de operación en otros municipios.

La lección aprendida mas importante es que para dar cumplimiento al diseño inicial del programa se estipuló que los bonos debían ser redimidos o cambiados en efectivo en los establecimientos de comercio. Esto pudo desvirtuar el objetivo fundamental de este tipo de bonos que tradicionalmente sirven como medio de pago para adquirir bienes y servicios como reemplazo del efectivo.

Lo anterior lleva a sugerir que en este tipo de programas se debe decidir desde el inicio de su diseño si existe la posibilidad de que operen estos sistemas en caso de que no se pueda llegar fácilmente con dinero en efectivo, pero no cambiarles su filosofía de operación.

## **2. Pago de transferencias de dinero en el municipio mas cercano al de la vivienda de la familia**

Otra de las alternativas estudiadas fue la propuesta por el equipo del Programa para la entrega de subsidios utilizando la oficina bancaria del municipio mas cercano. La propuesta se basó en que algunos de los municipios que quedarían por fuera del programa, por no tener una oficina bancaria, tenían mucha cercanía con otros municipios que ya estaban en el programa, lo cual facilitaría su incorporación porque las familias beneficiarias se podrían desplazar fácilmente al municipio vecino.

### **2.1. Ventajas del proceso de pagos en el municipio mas cercano.**

- Ya se tiene el convenio establecido con el banco pagador.
- No hay riesgo en el manejo del efectivo, por lo que no se requieren pólizas adicionales.
- El programa no requiere hacer cambios operativos sustanciales para su puesta en marcha.

## **2.2. Desventajas del proceso de pagos en el municipio mas cercano.**

- La única desventaja que se observa es el costo que podría implicar a las madres de familia el trasladarse al municipio vecino.

## **2.3. Experiencia del Programa Colombiano de Transferencias**

En Misión realizada con El Banco Mundial y con el BID, Abril 22 a Mayo 5 de 2001, autorizó la realización de la prueba piloto en los Municipios de Guayabal de Síquima, Quipile, Prado, El Molino, Distracción, Hato Nuevo, Albania y Uribia; ubicados en los departamentos de Cundinamarca, La Guajira y Tolima, para lo cual se contó con el apoyo del Banco Agrario, entidad que se comprometió a apoyar la realización de un piloto .

Los procedimientos debieron ajustarse, especialmente realizando los cambios requeridos en el sistema de información y , por parte del banco se tuvieron que realizar algunos cambios en el manual interno de operaciones para garantizar el adecuado flujo de información hacia la gerencia de operaciones, área encargada de consolidar la información hacia el programa.

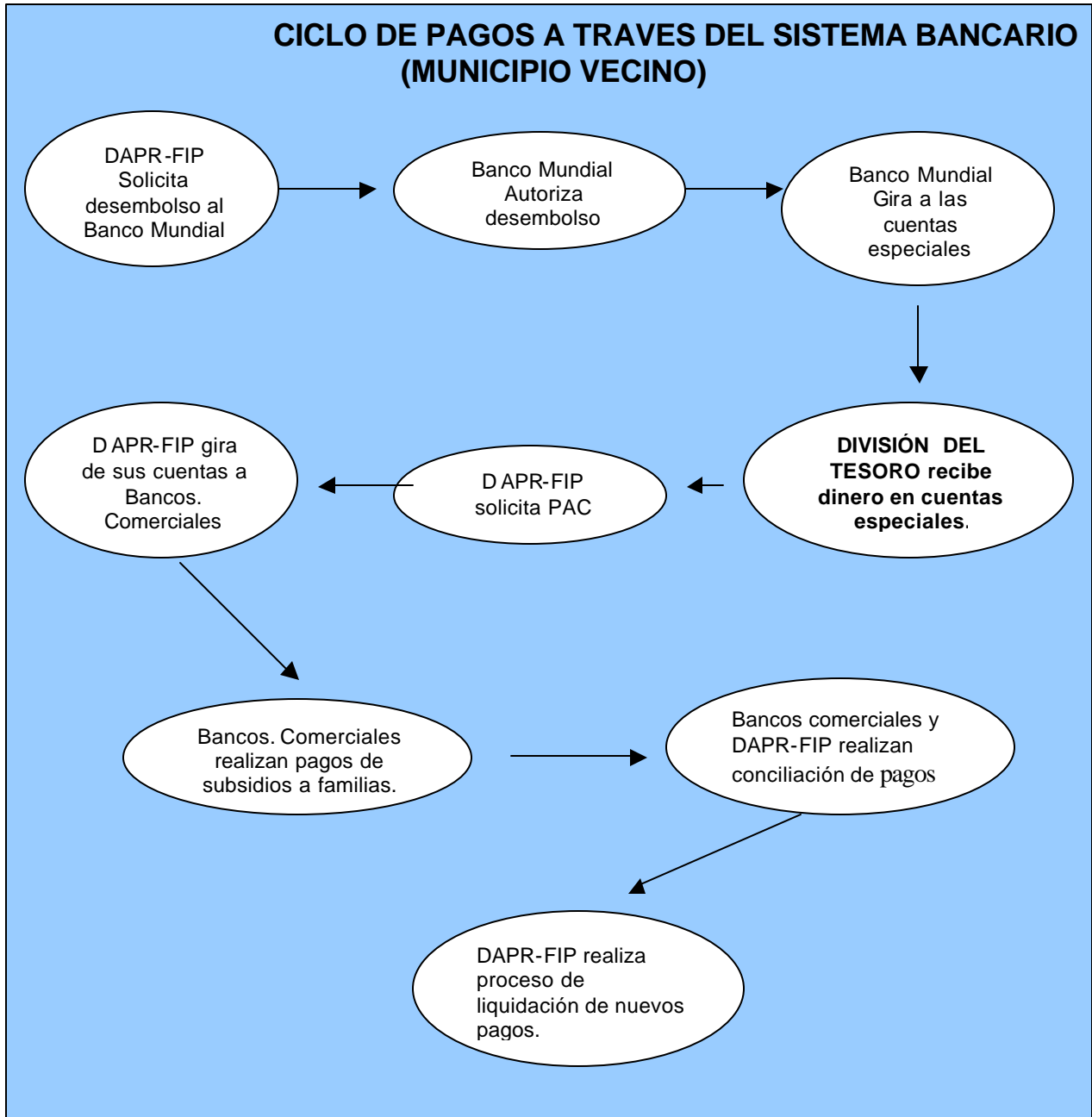
Realmente en este esquema el factor mas importante a evaluar es qué tan difícil es para los beneficiarios desplazarse al municipio cercano, principalmente si esto implica un costo de transporte y qué tan alto puede llegar a ser éste al compararlo con el monto del subsidio recibido.

En la consultoría contratada para evaluar este esquema, se encontró que es el mas viable para aquellos municipios pequeños cuya cercanía al municipio con banco es muy grande, muchas veces en razón a que antes de la ley 388 de ordenamiento territorial formaban parte del mismo.

En términos generales el ciclo de operación es el mismo definido para el pago a través de bancos, porque los controles se tienen a través de los sistemas de información del programa y del banco pagador.

Finalmente el Programa decidió no poner en marcha el piloto acatando los acuerdos de la misión conjunta del mes de Marzo de 2002 de no entrar en mas municipios por razones de dimensionamiento.

**Gráfico No. 4**



**FUENTE: MANUAL OPERATIVO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN**

### **3. Pago a través de la empresa de telecomunicaciones de Colombia – Telecom.**

Telecom es la empresa de comunicaciones del estado colombiano creada desde 1947 para atender el servicio de comunicación telefónica para los municipios colombianos. Como tal tiene oficinas en todo el país, en las cuales presta sus servicios y, en caso de que no exista oficina bancaria, debe realizar también el recaudo de sus facturas a los usuarios.

#### ***3.1 Ventajas del proceso de pagos en TELECOM.***

- La Empresa de Telecomunicaciones de Colombia – TELECOM cuenta con una cobertura geográfica muy amplia que llega a la mayoría de los municipios del País.
  
- Por la actividad que desarrolla recibe pagos en efectivo a diario que le permitirían atender las necesidades de efectivo del Programa.
  
- El problema de TELECOM es administrar ese efectivo en los municipios sin banco lo cual le genera altos costos para transportar el efectivo a los municipios cercanos. A través del Programa al utilizar el efectivo para el pago de subsidios reducirías los volúmenes de efectivo, por consiguiente el riesgo y por consiguiente el costo del transporte.

#### ***3.2 Desventajas del proceso de pagos en TELECOM.***

- TELECOM operativamente nunca ha prestado el servicio de pagos en efectivo por lo cual la puesta en marcha de un convenio sería muy dispendioso para las partes que intervienen.

#### ***3.3. Experiencia del Programa de Transferencias Colombiano con TELECOM.***

Uno de los aspectos mas relevantes de la propuesta es que el transporte entre los municipios del país de dinero en efectivo, por las razones de seguridad ya conocidas, es muy costoso y riesgoso, por lo que se pensó que sería interesante proponer que en los municipios sin banco Telecom asumiera los pagos de los subsidios, los cuales serían reembolsados por el programa a una cuenta central en la ciudad de Bogotá.

Se planteaba que de esta manera, tanto Telecom como el programa saldrían beneficiados, el primero porque resolvía su problema de administración de dinero en efectivo en dichas poblaciones alejadas y con alto riesgo de incursión de los grupos alzados en armas, y el segundo porque podía llegar a poblaciones muy pobres que no podían acceder al Programa por no tener Oficina Bancaria.

Una vez se llegó a un acuerdo por parte de las dos Entidades de la ventajas que ello podía representar, se solicitó a las Areas Jurídicas la revisión respectiva y la elaboración del borrador del convenio interadministrativo y fue a partir de dicho momento que surgió la principal objeción que hace referencia al hecho de que Telecom fue creada por una ley de la República ( ley No. 142) y que en su objeto social no existía la autorización de realizar pagos a terceros, por lo cual tenía un impedimento de tipo legal que sólo podía ser subsanado por una ley de la República que debería hacer curso en el Congreso de Colombia.

Ante dicha situación correspondía a la Alta Consejería para el Plan Colombia y la Gerencia General de Telecom tomar la decisión de si era procedente presentar la iniciativa de reforma de la ley de creación de Telecom ante el Congreso de la República. En su momento la decisión tomada fue suspender dicho proceso porque el tiempo que esto tomaría podía llegar a ser muy demorado y debían definirse los Municipios que finalmente entrarían al Programa para poder dar cumplimiento a los cronogramas previstos en la ejecución del Programa.

La lección aprendida en este proceso con Telecom fue que la revisión jurídica previa es necesaria para estudiar la viabilidad, con la entidad respectiva, de la realización de un convenio o acuerdo de trabajo conjunto. En el caso colombiano se gastó mucho tiempo estudiando el modelo de operación y el estudio jurídico se solicitó con posterioridad y éste fue determinante para no continuar con el proceso.

No se puede perder de vista que experiencias similares en Países como México han mostrado buenos resultados, por lo cual hay países que pueden explorar esta alternativa y no encontrar este tipo de restricciones, lo importante es tener desde el inicio la seguridad de que jurídicamente se pueda hacer, para así iniciar la revisión de su viabilidad operativa.

#### **4. Pagos utilizando la transportadora de valores.**

Para el caso Colombiano esta alternativa se exploró, pero la situación es que el transporte del efectivo debe hacerse por vía aérea debido a la inseguridad en

las carreteras, lo cual incrementa sustancialmente los costos . Fue así como se pensó en buscar algunas economías de escala a través de la empresa transportadora de valores que tiene a su cargo el servicio de transporte de efectivo para los bancos colombianos, aprovechando los viajes que ésta realiza para surtir de efectivo las sucursales de los bancos y se alcanzó a definir un procedimiento específico, que se describe a continuación:

- La transportadora de valores informará al programa el itinerario de vuelos planeado para las Entidades Financieras y con base en ellos se programaran los pagos en los Municipios correspondientes.
- En el Helipuerto a la llegada del efectivo deberá encontrarse un funcionario designado por el programa quien será la persona autorizada para recibir el efectivo. Esta persona se identificara con un santo y seña autorizado y recibirá la tula con la totalidad de los sobres.
- El funcionario deberá verificar el numero del sello de seguridad y el numero de la tula; el sello de seguridad deberá estar en perfectas condiciones. Con posterioridad a la revisión el funcionario firmara la planilla de conducción de efectivo en señal de aceptación y deberá dirigirse al lugar de pago del Municipio para iniciar al proceso de pagos.
- Será responsabilidad de la Alcaldía de la localidad la custodia del dinero en efectivo durante el proceso del pago y mantener en caja fuerte los sobres no reclamados hasta que la transportadora de valores regrese a recogerlos.

Nótese que en el caso propuesto para Colombia, por las condiciones de alto riesgo en esos Municipios, la Transportadora de Valores no asume la responsabilidad de la entrega de los sobres, por lo que se rompe el esquema original que fue el punto de partida. Esto implica que la Alcaldía de la localidad deba tomar una póliza de seguro de manejo del efectivo, con recursos de la Alcaldía y el riesgo implícito de mantener dinero en efectivo bajo las condiciones de inseguridad que operan en esas zonas.

Por las razones anteriores el piloto propuesto para el municipio de Ataco quedó pospuesto y hasta el momento el Programa no lo ha desarrollado, tomando en cuenta que no se podía entrar a nuevos Municipios

## **C. FORMAS DE PAGO UTILIZANDO SISTEMAS ALTERNATIVOS CON TECNOLOGÍAS AVANZADAS A TRAVÉS DEL SISTEMA BANCARIO.**

Hasta el momento se ha ilustrado el proceso que se surtió en el caso del programa colombiano, pero para dar respuesta a la inquietud del Banco Mundial referente a la posibilidad de sondear otras alternativas con tecnologías emergentes en la Banca, profundizaremos sobre ese tópico.

En realidad el sistema bancario tiene otra amplia gama de posibilidades que se presentan como alternativas viables para apoyar el sistema de pago de transferencias en dinero , encontrando que en Colombia ya se tienen algunas experiencias con organismos gubernamentales que pueden servir como ejemplo para otros programas que estén en vías de implementación.

Como ya se comentó, las transacciones que se manejan a través de medios electrónicos son sustancialmente menos costosas para los bancos que las transacciones de caja de sus oficinas y este es un aspecto generalizado para cualquier banco, independientemente del grado de desarrollo del país en el que se encuentra ubicado.

Por lo anterior, las otras alternativas que se proponen a través del Sistema Bancario, están basadas en productos con un alto grado de desarrollo tecnológico como los cajeros automáticos (a través de tarjetas débito), las tarjetas inteligentes, el Banco Móvil o el ACH.

No obstante, por sus características estos productos no garantizan la cobertura geográfica de la misma manera que las oficinas bancarias, porque estos productos por razones de mercado se ofrecen en municipios que tienen características específicas relacionadas con el mercado potencial, por lo cual muchos de los municipios objeto de este tipo de programas no quedan cubiertos con esta clase de productos.

A continuación se presentan todas las opciones encontradas que puede ofrecer el sistema bancario para apoyar programas de transferencias de efectivo no convencionales y sustitutivas de las redes de oficinas de los bancos:

### **1. Tarjeta Débito Visa Prepago**

#### **1.1. Antecedentes**

La tarjeta débito es un servicio adicional de las cuentas corrientes y de ahorros que entregan los bancos a los titulares de las cuentas, para que retiren efectivo a través de cajeros automáticos y/o realicen pagos , como sustituto del

efectivo, en los puntos de venta (POINT OF SERVICE), afiliados a los sistemas de pago con medios electrónicos.

Es claro entonces que para poder pensar en otorgar tarjeta débito a los beneficiarios es requisito indispensable que estos tengan cuentas corrientes o de ahorros, con los consecuentes costos de manejo y utilización que esto implica para los usuarios. Por lo anterior, los menores costos asociados al retiro a través de cajeros automáticos frente al retiro a través de las ventanillas de las oficinas bancarias, se pueden ver atenuados por el costo de mantenimiento de las cuentas corrientes y/o de ahorros, bien sea que los asuman los beneficiarios o el programa.

Cuando se habla de programas de transferencia de efectivo, generalmente la utilización de la tarjeta débito se descarta, por la complejidad que implica para los bancos la apertura de cuentas corrientes o de ahorros para los usuarios de los pagos, las cuales serían de muy bajo monto y no dejarían rentabilidad al retirar en muy pocas transacciones los montos abonados. Los bancos prefieren efectuar los pagos en su red de oficinas, a través del manejo de una cuenta central con reciprocidad y un costo fijo por pago entregado. En el caso concreto del programa Colombiano esta alternativa fue estudiada con los bancos y descartada por las razones ya anotadas, adicional a que la red de cajeros automáticos sólo cubre 131 de los 622 municipios atendidos.

Para los beneficiarios de los pagos, también es mas atractiva la alternativa de la entrega en oficinas, porque normalmente es población que no ha tenido acceso a los bancos. No obstante, hay familias beneficiarias que han manifestado su interés en utilizar otro tipo de servicios, como los cajeros automáticos o la apertura de cuentas en las que se les consigne el efectivo, pero en casos muy aislados.

En desarrollo de la consultoría y tomando en consideración el interés del Banco Mundial de explorar estas opciones con tecnologías emergentes que puedan ser implementadas para el programa Colombiano y en otros países se consultó nuevamente este tema con los bancos y especialmente con la red de pagos VISA con la que se encontró una alternativa interesante, precisamente para atender un tipo de mercado que hasta el momento no ha sido cubierto por parte de los bancos y suplir a los clientes que deben efectuar ese tipo de pagos a terceros, una necesidad muy importante de satisfacer a costos aceptables para todas las partes.

Por lo anterior se considera importante presentar como una muy buena opción la tarjeta débito prepago desarrollada por la Red Visa Colombia, como una novedad interesante que no estaba en operación a finales del año 2000 cuando el programa Familias en Acción inició su operación con los bancos y que suple

las desventajas de la tarjeta débito corriente referidas a la obligatoriedad de abrir para cada beneficiario una cuenta corriente o de ahorros. Si bien este desarrollo se ha realizado hasta el momento únicamente en Colombia se puede pensar en la transferencia de tecnología a los países que pertenezcan a la red de pagos VISA.

### **1.2. Descripción de la Tarjeta Visa Prepago**

Es una tarjeta débito que se emite a favor de terceros no bancarizados para autorizar retiros en cajeros automáticos y/o puntos de venta con cargo a una cuenta principal de la entidad pagadora. La principal y mas importante característica es que no requiere de la apertura de cuentas corrientes o de ahorros por parte de los beneficiarios de los pagos.

### **1.3. Ventajas de utilizar la Tarjeta Visa Prepago**

- Los Bancos mejoran el servicio a los clientes corporativos y empresariales y a los beneficiarios de los pagos, de una manera fácil y económica.
- Los procesos operativos de los bancos en los pagos a terceros se hacen mas eficientes.
- Se puede presentar migración futura de los usuarios de los pagos no bancarizados hacia el sistema bancario, según su evolución.
- Racionalización de costos en el manejo y administración del dinero en efectivo.
- Reducción del riesgo por la custodia del efectivo por parte de los bancos.
- Reducción de la carga operativa en los procesos de verificación y conciliación. Esto implica mayor agilidad en los procesos de liquidación de los pagos.
- No requiere apertura de cuentas bancarias para que los beneficiarios puedan recibir los pagos periódicamente.
- Permite utilización de la tarjeta en diferentes puntos de venta afiliados al sistema.
- Permite hacer retiros en cajeros automáticos del las diferentes redes de cajeros que operan en el país.

- Evita a los beneficiarios de los pagos el desplazamiento a las oficinas bancarias en horas de congestión, haciendo molestas filas.
- Elementos de mayor seguridad al ser necesaria la verificación de la clave secreta o PIN.

#### **1.4. Desventajas de utilizar la Tarjeta Visa Prepago.**

- La cobertura del producto está dada por la red de cajeros automáticos y POS afiliados al sistema VISA, por lo que quedan excluidas las poblaciones donde no hay cajeros ni POS.

#### **1.5. Esquema básico de operación.**

- Creación y emisión de plásticos:

Con base en la información suministrada por cada banco VISA Colombia genera el archivo de personalización, para luego emitir las tarjetas y las entrega a la transportadora de valores. Genera también el sobreflex con el PIN que se entrega también a la transportadora de valores.

- Transporte y entrega:

La transportadora de valores entrega los plásticos y sobreflex a la entidad contratante de los pagos a terceros para que se encargue de repartirlos. No obstante, esta labor también se puede contratar por la vía de outsourcing, con una entidad experta en entrega de valores, lo cual es más recomendable para la entidad que contrata los pagos, especialmente cuando se trata de entidades del Estado que manejan recursos públicos.

- Actualización Monetaria:

Cada banco envía a VISA Colombia los saldos disponibles para cada beneficiario, producto de los procesos de liquidación que le han sido entregados por la entidad contratante. En este punto se podría evaluar que la entidad contratante entregue directamente los archivos a Visa Colombia, separados por banco emisor, lo cual es perfectamente factible y elimina un paso en el proceso cuando en éste intervienen varios bancos.

VISA Colombia actualiza saldos. Se encarga de controlar los saldos y hacer mantenimiento a las bases de datos.

➤ Proceso de Autorizaciones:

El Tarjetahabiente beneficiario del pago se acerca al punto de venta o al cajero automático de cualquiera de las redes que operan en Colombia a retirar efectivo o adquirir los bienes y /o servicios autorizados. Deberá presentar su tarjeta y digitar personalmente la clave secreta.

La transacción viaja en línea y tiempo real al servidor de VISA Colombia el cual autoriza y actualiza saldos, a través de todos los procesos de validación definidos según los estándares internacionales.

En el terminal de punto de venta (POS) o en el cajero (ATM) la transacción es autorizada y el bien o servicio , en el primer caso, y/o el dinero en el segundo caso es retirado del cajero .

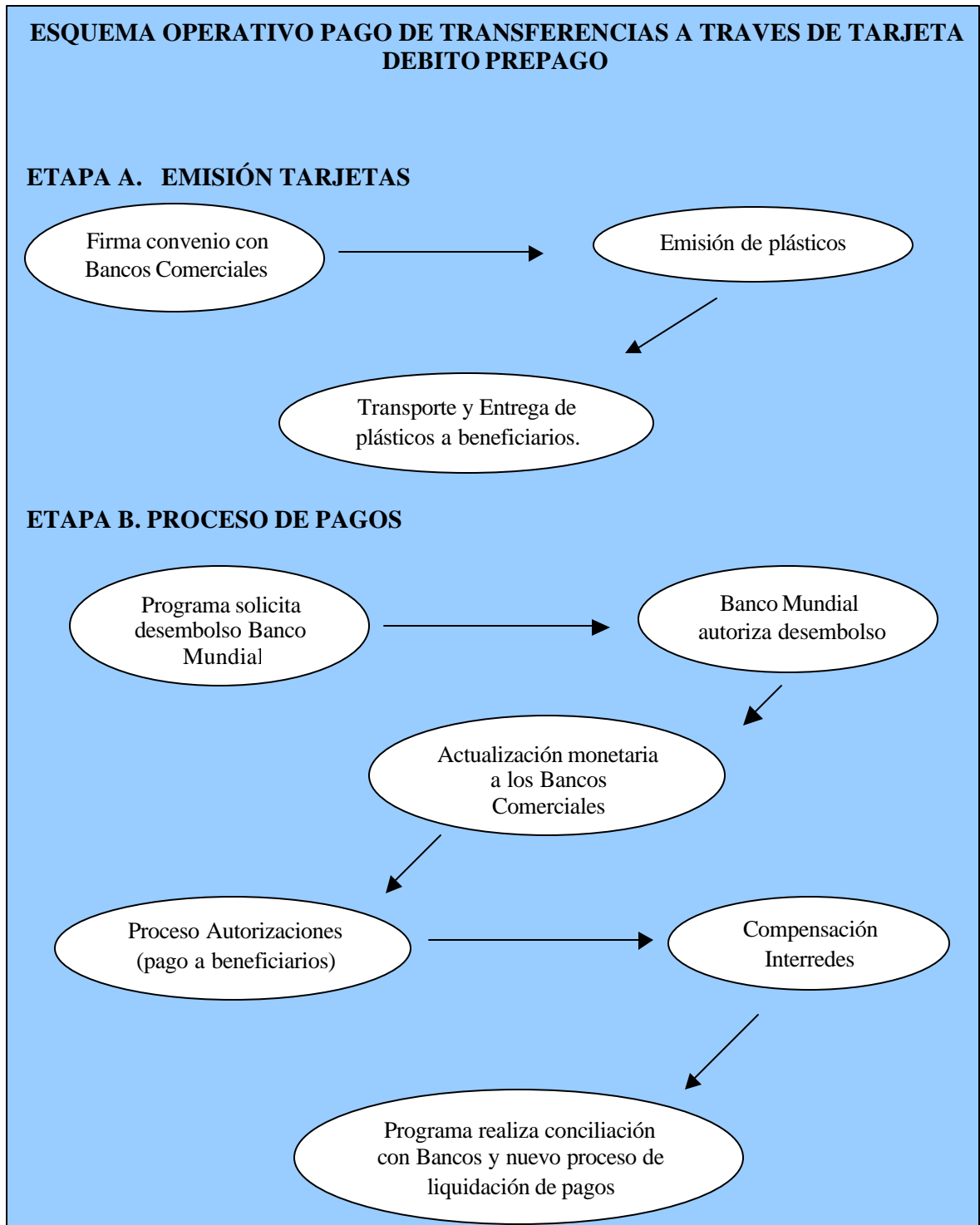
➤ Compensación y Depósito:

VISA Colombia realiza el proceso de compensación para separar por banco el movimiento generado por los beneficiarios durante el día en los diferentes cajeros automáticos y puntos de venta autorizados.

Cada banco emisor de tarjetas realiza la compensación con una cuenta principal de la entidad contratante de los pagos, una vez recibe el canje que le envía VISA Colombia.

A través de VISA Colombia se realiza la compensación del dinero utilizado por los Beneficiarios en los Cajeros automáticos y/o en los puntos de venta autorizados.

**Gráfico No.4**



## **1.6. Pautas que se recomiendan seguir para la negociación con los bancos.**

### ***Fuentes de Ingresos para los Bancos***

- Comisión Electrón, que cancelan los establecimientos de comercio, que le corresponde en un 100% al banco emisor de las tarjetas.
- Manejo del flotante de efectivo, porque los beneficiarios demoran un tiempo en retirar todo el efectivo depositado en la cuenta principal de la entidad contratante.
- Cobro del servicio a la entidad contratante (Cuota global o valor por tarjeta).
- Cobro al cliente (Corporativo) por las transacciones técnicamente exitosas.

En este punto, la entidad contratante del servicio del pago a terceros deberá tener mucha habilidad para aprovechar los volúmenes generados con el flotante ( reciprocidad) para tratar de reducir el monto del cobro por transacción a niveles bajos, preferiblemente por debajo del promedio del mercado, porque maneja depósitos de muy altos volúmenes que dejan al banco una buena rentabilidad. En nuestra opinión, los flotantes generados deben ser permanentemente monitoreados y las tarifas revisadas periódicamente. En otras palabras la entidad contratante debe hacer uso pleno de su poder de negociación como le establecen la leyes del mercado.

## **1.7 Bancos que pertenecen al sistema VISA en Colombia y América Latina.**

A continuación se relacionan los bancos que están afiliados al sistema VISA y que estarían en capacidad de prestar el servicio de Prepago:

1. BANCO AGRARIO
2. ABN AMRO BANK
3. BANCAFE
4. BANCO CAJA SOCIAL
5. BANCO DAVIVIENDA
6. BANCO DE CREDITO
7. BANCO POPULAR
8. BANCO SANTANDER
9. BANCO SUDAMERIS

10. BANCO SUPERIOR
11. BANCO TEQUENDAMA
12. BANCO UNION COLOMBIANO
13. BANCOLOMBIA
14. BBVA GANADERO
15. CITIBANK
16. CONAVI
17. INTERBANCO
18. LLOYDS TS BANK
19. MEGABANCO
20. RED MULTIBANCA COLPATRIA

Como se puede observar el total de Bancos Colombianos que pertenecen al sistema VISA es de 20 lo que representa un 74% del total de Bancos del País y están incluidos los Bancos que actualmente prestan el servicio de pagos al Programa Familias en Acción, con excepción del Banco de Occidente que pertenece a la Red Master Card. Esto permite concluir que cualquier esfuerzo que se haga en ese sentido para migrar a este producto a los municipios donde se tengan cajeros automáticos sería muy interesante y muy probablemente podría permitir ahorros en costo significativos al Programa.

En el anexo No. 7 “ **CAJEROS AUTOMÁTICOS DIPONIBLES**”, Se presenta un cuadro informativo que indica cuales municipios tienen disponibilidad de al menos un cajeros automático. En Colombia existen 230 municipios con al menos un cajero automático, de los cuales 131 municipios pertenecen al Programa de Familias en Acción, representando una cobertura del 21% del total de municipios actuales en los cuales se podría implementar otra de las opciones de pago con Banco.

En el Anexo No.7 “**DATAFONOS DISPONIBLES SISTEMA VISA**”, Se presenta un cuadro informativo con el número de Datáfonos (POS) de la Red VISA disponibles por Región.

Esta plataforma fue desarrollada por la sede de VISA Colombia, pero a través del intercambio de tecnología entre la Franquicia se podría lograr de manera rápida su implementación en otros países de la Región de América Latina, razón por la cual, por considerarlo de su interés, **en el anexo No. 7 “BANCOS AFILIADOS AL SISTEMA VISA EN LATINOAMÉRICA”** estamos relacionando los Bancos afiliados al sistema VISA en los siguientes países:

- Antigua
- Antillas Holandesas y Curazao
- Argentina

- Bahamas
- Barbados
- Bermuda
- Bolivia
- Islas Caimán
- Chile
- Ecuador
- Jamaica
- México
- Paraguay
- Perú
- Puerto Rico
- República Dominicana
- San Vicente
- Santa Lucía
- Trinidad y Tobago
- Turcos y Caicos
- Uruguay
- Venezuela

- **Recomendaciones**

Como quiera que el programa Colombiano sigue en operación y este producto ya está disponible en el mercado, se recomienda que éste explore la posibilidad de migrar a este sistema de pagos en los 131 municipios donde opera la red de cajeros, toda vez que este esquema puede representar una reducción importante en el costo de la tarifa por pago, lo cual mejoraría la estructura de costos del programa.

## **2. Tarjeta Inteligente**

### **2.1 Descripción**

La tarjeta inteligente (Microcircuito), tiene como principal característica la incorporación de un microchip al plástico que permite grabar en él toda la información necesaria para que ésta pueda ser utilizada en dispositivos que pueden hacer la lectura fuera de línea. Esto hace muy apetecible su utilización en zonas remotas donde el acceso a un buen sistema de comunicaciones sea difícil. Es en los países europeos, especialmente Francia, donde se ha desarrollado con mas fuerza y se tienen la mayor cantidad de aplicaciones.

Los tipos de Tarjeta inteligente son:

a) Monedero Electrónico:

El monedero Electrónico solo tiene incorporado el microchip, se carga con un monto determinado y se desecha cuando el monto se agota. Es un claro sustituto del efectivo y sus aplicaciones mas frecuentes son las tarjetas telefónicas, los peajes y los transportes.

b) Tarjeta Inteligente:

Es un tarjeta con banda magnética que tiene también incorporado el microchip y puede ser utilizada tanto en terminales y cajeros convencionales, como en dispositivos para lectura de microcircuito . Tienen múltiples aplicaciones porque el microchip permite registrar información adicional, como el caso de historias clínicas, record de notas universitarias, registros de movimientos de libros en las bibliotecas y muchos otros más.

## ***2.2 Ventajas de utilizar el sistema***

- La mayor ventaja es el hecho de que no se necesita la apertura de cuentas corrientes o de ahorros para poder emitir tarjetas de microchip.
- La segunda ventaja es que puede ser utilizada en lugares remotos de difícil acceso a las comunicaciones porque la lectura del chip no se hace en línea.

## ***2.3 Desventajas de utilizar el sistema***

- Uno de los mayores problemas es el alto costo de las adecuaciones tecnológicas que ello representa y el poco grado de cobertura que tienen en los países de América Latina.
- Otro problema está asociado con el alto costo de la tarjeta (US\$3) que supera en un buen número de veces al costo actual de la tarjeta débito corriente (US\$0.20).
- Otro problema asociado es buscar los puntos de recarga del Chip porque esta tarjeta debe llevarse físicamente para poder proceder a la recarga.

## **2.4 Experiencia Colombiana**

Los sistemas de tarjetas de crédito y débito de las redes VISA y MASTER CARD, han venido desarrollando pilotos en los países de América Latina, habiendo sido Colombia uno de los países escogidos, por ser uno de los más maduros en el desarrollo de los productos electrónicos en el sur del continente.

En entrevista realizada con la Gerente de Proyecto en la Red VISA, se hizo un recuento de las principales experiencias de los pilotos realizados, los cuales en su mayoría han sido con Universidades, pilotos que han fracasado fundamentalmente por el alto costo de la nueva tecnología, tanto para el asociado (Universidad) como para los bancos participantes, como para la Red VISA.

Este tipo de tarjeta requiere de un plástico especial que contiene el microcircuito, cuyo costo unitario es de US\$3, mientras que el costo de una tarjeta convencional es de US\$0.20. Adicionalmente, para ser utilizada debe existir un terminal de punto de venta cuyo costo unitario es de US\$600 a US\$700 y para su recarga requiere de un dispositivo especial cuyo costo puede ser de alrededor de US\$700.

De otro lado la plataforma tecnológica tanto de los bancos como de las redes de pagos deberá ser modificada a un costo muy alto en las circunstancias actuales de las economías de los países de América Latina.

Adicionalmente, las redes de pagos necesitan para este proyecto aliados corporativos que requieran este tipo de soluciones, como las empresas de telefonía, de transportes, universidades, medicina prepagada, etc., pero desde 1996, han buscado estas alianzas sin resultados positivos hasta el momento.

Tratando de buscar aplicación en dispensadores de efectivo remotos, sin necesidad de conectarse en línea, se presenta exactamente el mismo tipo de problema, los bancos deben adicionar al costo del dispensador, el costo del dispositivo especial para la lectura y la recarga del microchip, por lo que los análisis de costo beneficio hasta el momento no han sido satisfactorios para los bancos.

Según los comentarios de la Gerente de Proyecto de VISA Colombia, por el momento este proyecto se encuentra en suspenso y muy seguramente en el corto plazo no se continuará a menos que se logre alguna alianza significativa con un socio corporativo importante.

Así las cosas no vemos mayores perspectivas de utilización de este sistema para un programa de pago de transferencias, a corto plazo, porque el programa

tendría que incurrir en unos costo demasiado altos para su implementación y no sería fácil encontrar un banco dispuesto a apoyar este esquema o lo haría a un costo muy alto.

Si Colombia está siendo utilizado como país piloto es previsible que el estatus de este producto en los otro países se encuentre o igual o por debajo del caso colombiano, por lo que se recomendaría investigar muy bien el tema antes de pensar en implementar este tipo de solución en cualquier programa de transferencias de dinero.

### **2.5 Esquema operativo tarjeta inteligente**

#### ➤ Creación y emisión de plásticos:

Con base en la información suministrada por el Programa el banco genera el archivo de personalización, para luego emitir las tarjetas y las entrega a la transportadora de valores. Genera también el sobreflex con el PIN que se entrega también a la transportadora de valores.

#### ➤ Transporte y entrega:

La transportadora de valores entrega loa plásticos y sobreflex a la entidad contratante de los pagos a terceros para que se encargue de repartirlos. No obstante, esta labor también se puede contratar por la vía de outsourcing, con una entidad experta en entrega de valores, lo cual es mas recomendable para la entidad que contrata los pagos, especialmente cuando se trata de entidades del Estado que manejan recursos públicos.

#### ➤ Proceso de Carga y Recarga del Microchip:

El Programa envía al Banco comercial y al punto autorizado para recargar el microchip los saldos a ser incorporados a cada beneficiario.

En los sitios autorizados se procederá a cargar con la información respectiva los valores autorizados a cada beneficiario quien deberá presentarse con su tarjeta y su documento de identidad.

➤ Proceso de Utilizaciones de las Tarjetas:

El Tarjetahabiente beneficiario del pago se acerca al punto de venta o al cajero automático que tengan lector de microchip a retirar efectivo o adquirir los bienes y/o servicios autorizados. Deberá presentar su tarjeta y digitar personalmente la clave secreta.

En la transacción se verifica la información registrada en el microchip y actualiza directamente los saldos, a través de todos los procesos de validación definidos según los estándares internacionales.

El beneficiario una vez recibe su tarjeta recargada, será totalmente responsable del manejo y custodia de la misma, dado que la carga en el Chip es prácticamente como portar dinero en efectivo.

➤ Compensación y Depósito:

La Red de Pagos realiza el proceso de compensación para separar por banco el movimiento generado por los beneficiarios durante el día en los diferentes puntos de recarga del Chip.

Cada banco emisor de tarjetas realiza la compensación con una cuenta principal de la entidad contratante de los pagos, una vez recibe el canje que le envía la Red de Pagos.

➤ Proceso de conciliación y Liquidación:

El Programa recibe de La Red de Pagos y/o de los Bancos la información detallada de los cargues efectuados a cada tarjeta en los puntos autorizados para proceder a realizar la conciliación respectiva de los pagos realizados a las familias beneficiarias y de esta manera proceder a actualizar la base de datos para iniciar el proceso de liquidación de los nuevos pagos en el siguiente ciclo.

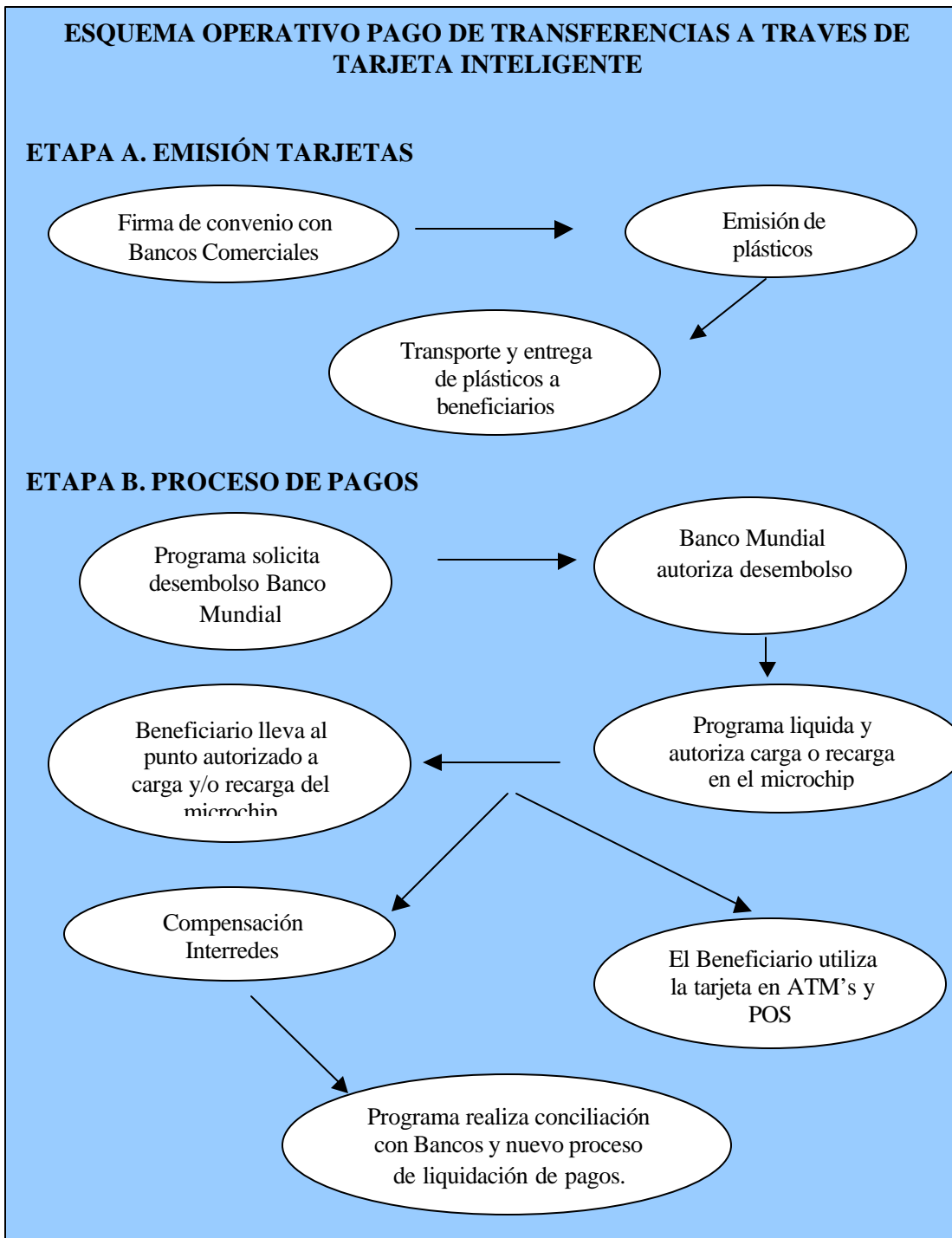
En esta parte del proceso es importante anotar que el cuadro se realiza entre el efectivo inicialmente girado a los Bancos por la totalidad de los pagos a efectuar y la relación de recargas efectivamente efectuadas a los beneficiarios con lo cual el Banco en el momento de cuadro deberá devolver el efectivo correspondiente a los pagos que no se realizaron.

• **Recomendaciones**

En nuestro concepto este sistema está aún en proceso de desarrollo en general salvo contadas excepciones en países desarrollados; esto significa

muy altos costos en los avances tecnológicos que los países de América Latina, en sus actuales circunstancias, no están en capacidad de asumir en el corto plazo.

**Gráfico No. 5**



Si en el caso Colombiano, que se han logrado importantes avances en el desarrollo tecnológico de los Bancos y fue escogido como País piloto para el desarrollo de la tarjeta inteligente en América Latina, no ha sido posible implementar masivamente el producto, es previsible que cualquier desarrollo en los otros países Latinoamericanos corra con la misma suerte.

En nuestra opinión salvo que alguna institución bancaria del País esté dispuesta a hacer todas las inversiones que se requieran no es recomendable que se piense en el corto plazo en utilizar este sistema de pagos para los programas de transferencias de dinero porque el costo sería extremadamente alto.

### **3. Sistema A.C.H. (Automated Clearing House)**

#### **3.1 Definición**

El A.C.H. es un sistema de compensación electrónica interbancaria, a través del cual se efectúa el manejo electrónico de los pagos a terceros, por medio de una compensación multilateral neta, con liquidación final inmediata y garantizada en las cuentas de destino de los pagos.

Para que pueda operar es necesario que los beneficiarios de los pagos tengan cuentas corrientes o de ahorros en cualquiera de los bancos afiliados al sistema de compensación electrónica.

En Colombia actualmente operan dos sistemas tipo A.C.H.:

a) A.C.H. Cenit que es una cámara de compensación automatizada del Banco de la República, a través de la cual los clientes de cualquier banco a nivel nacional pueden realizar pagos o efectuar recaudos. Esta red fue implementada por el Banco de la República para poner en igualdad de condiciones a todas las entidades financieras del país y proveer un sistema neutral.

b) A.C.H. Colombia que es una cámara de compensación que agrupa a un número de bancos afiliados a su sistema de compensación.

#### **3.2 Ventajas del sistema de pagos a través de A.C.H.**

➤ Alto margen de seguridad

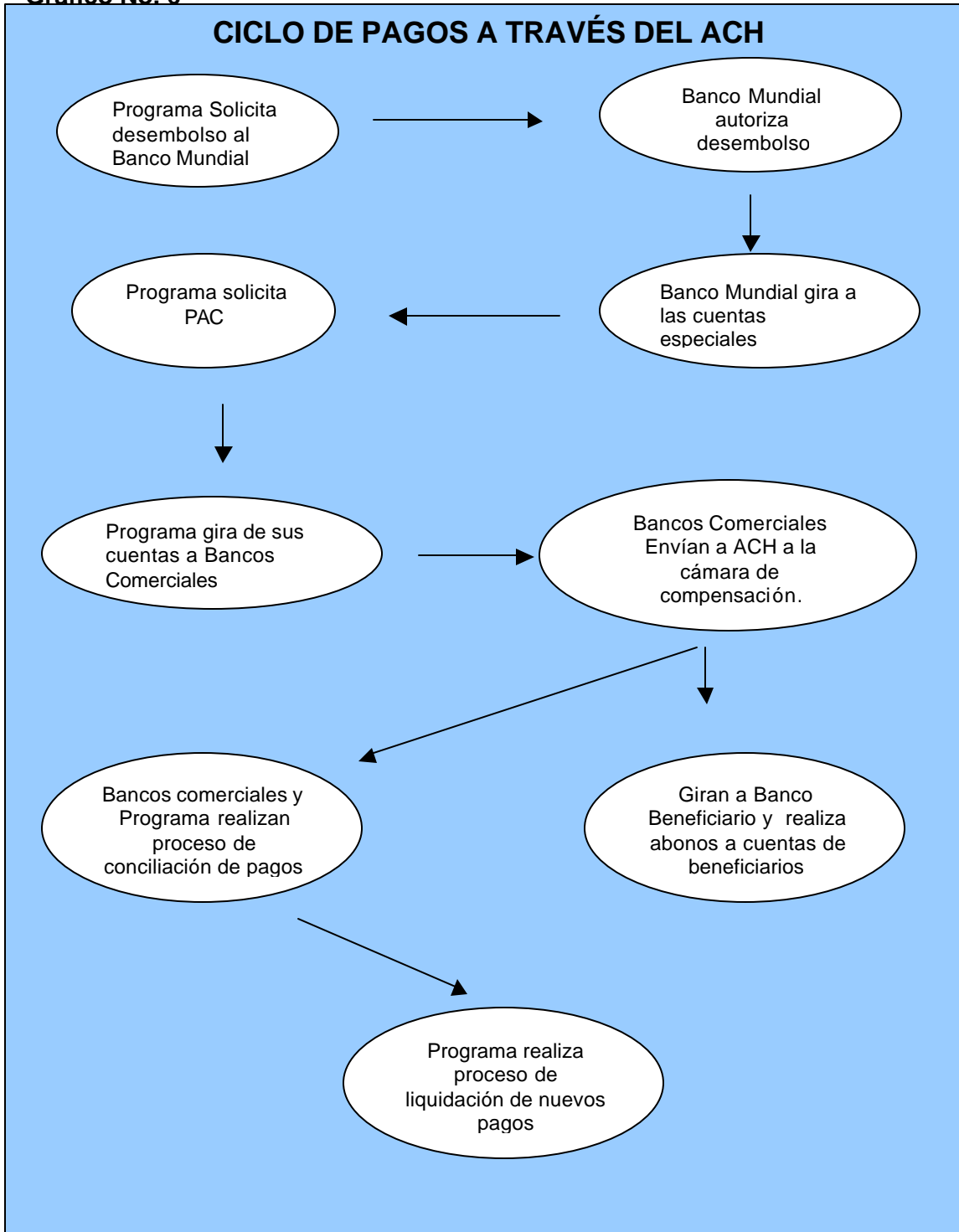
- Se reducen procesos y costos administrativos y las cargas operativas que requieren los sistemas tradicionales.
- Flexibilidad en la programación de los pagos.
- Menor costo que las alternativas tradicionales.
- Confidencialidad en el manejo de la información.
- Elimina el desplazamiento hacia las oficinas bancarias, lo que genera eliminación de los tiempos tradicionalmente utilizados para ello.
- Cobertura a nivel nacional.
- Optimización de los recursos financieros.

### ***3.3 Desventajas del sistema de pagos a través de A.C.H.***

- El mayor inconveniente es la necesidad de que los beneficiarios de los pagos deban abrir una cuenta corriente o de ahorros en algún banco, porque en los programas de transferencias los beneficiarios potenciales de los pagos no pertenecen a la población bancarizada tradicional y les resulta muy costoso el mantenimiento de la cuenta por los costos de manejo. De pensar que sea el programa quien asuma esos costos la alternativa, comparada con otras como la tarjeta débito podría ser descartable en razón a que debería asumir un doble costo:
  - Las comisiones pagadas al ACH
  - El mantenimiento de un número muy alto de cuentas de ahorros.
- Para algunos países, el grado de desarrollo de la plataforma tecnológica para la compensación electrónica puede ser deficiente. En Colombia el caso no es ese porque el Banco de la República ha sido líder en Latinoamérica en el manejo de sistemas de pago

### 3.4 Esquema operativo

Gráfico No. 6



- El cliente ordena los pagos al banco (banco originador) , a través de comunicación electrónica.
- El banco (originador) genera un archivo con todos los pagos ordenados por sus clientes y lo envía a A.C.H.
- A.C.H. procesa los archivos recibidos de los bancos y los envía a cada banco ( beneficiario) de los pagos.
- El banco (beneficiario) acredita la cuenta de cada uno de los beneficiarios de los pagos.
- El banco originador y el Programa realizan el proceso de compensación y luego el Programa procede a liquidar nuevos pagos.

### **3.5 Aplicaciones mas comunes**

- Pagos de Nomina
- Pagos de Pensiones
- Pagos de Dividendos
- Reembolsos de Gastos
- Pago de Proveedores
- Traslados de efectivo entre bancos
- Pagos de Seguros, Hipotecas, Servicios Públicos, TV. Cable, Celular, etc.

#### **• Recomendaciones**

Esta opción puede resultar fácilmente aplicable en aquellos países en los que el ACH esté bien desarrollado con plataformas tecnológicas ya probadas y en los cuales el mercado bancario no tenga institucionalizadas tarifas altas por la utilización de las cuentas corrientes y/o de ahorros.

En el caso Colombiano no es muy viable porque para los usuarios mantener cuentas corrientes o de ahorros resulta costoso en razón a que deben pagarse

altos costos por las chequeras o los talonarios de ahorros, lo cual en la población beneficiaria resulta muy oneroso.

#### **4. Transferencias de efectivo a través del Banco Móvil**

##### **4.1 Definición**

Esta opción consiste en el desplazamiento de un banco móvil, que es un servicio de caja que prestan los bancos para la realización de pagos esporádicos. En Colombia es muy usual en el pago de nóminas muy voluminosas de las grandes empresas que tienen empleados no bancarizados que deben recibir sus pagos en efectivo.

Para el caso de un programa de subsidios en municipio alejados el factor crítico es la seguridad para el transporte del efectivo, porque se hace necesario llevarlo desde el municipio mas cercano donde hay oficina bancaria.

En la experiencia colombiana este esquema se descartó por las razones de conflicto interno que han llevado a los bancos a no transportar efectivo por las carreteras, pero en otros países se puede explorar como una opción para los beneficiarios de los municipios que no tienen una oficina bancaria y se pueden desplazar a un municipio cercano que si la tiene.

##### **4.2. Ventajas de utilizar el sistema**

- La ventajas son las mismas de utilizar las oficinas del sistema bancario ya que ésta es sólo una extensión de caja de una oficina bancaria.
- Permite llegar a lugares remotos donde no hay una oficina bancaria tradicional

##### **4.3 Desventajas de utilizar el sistema**

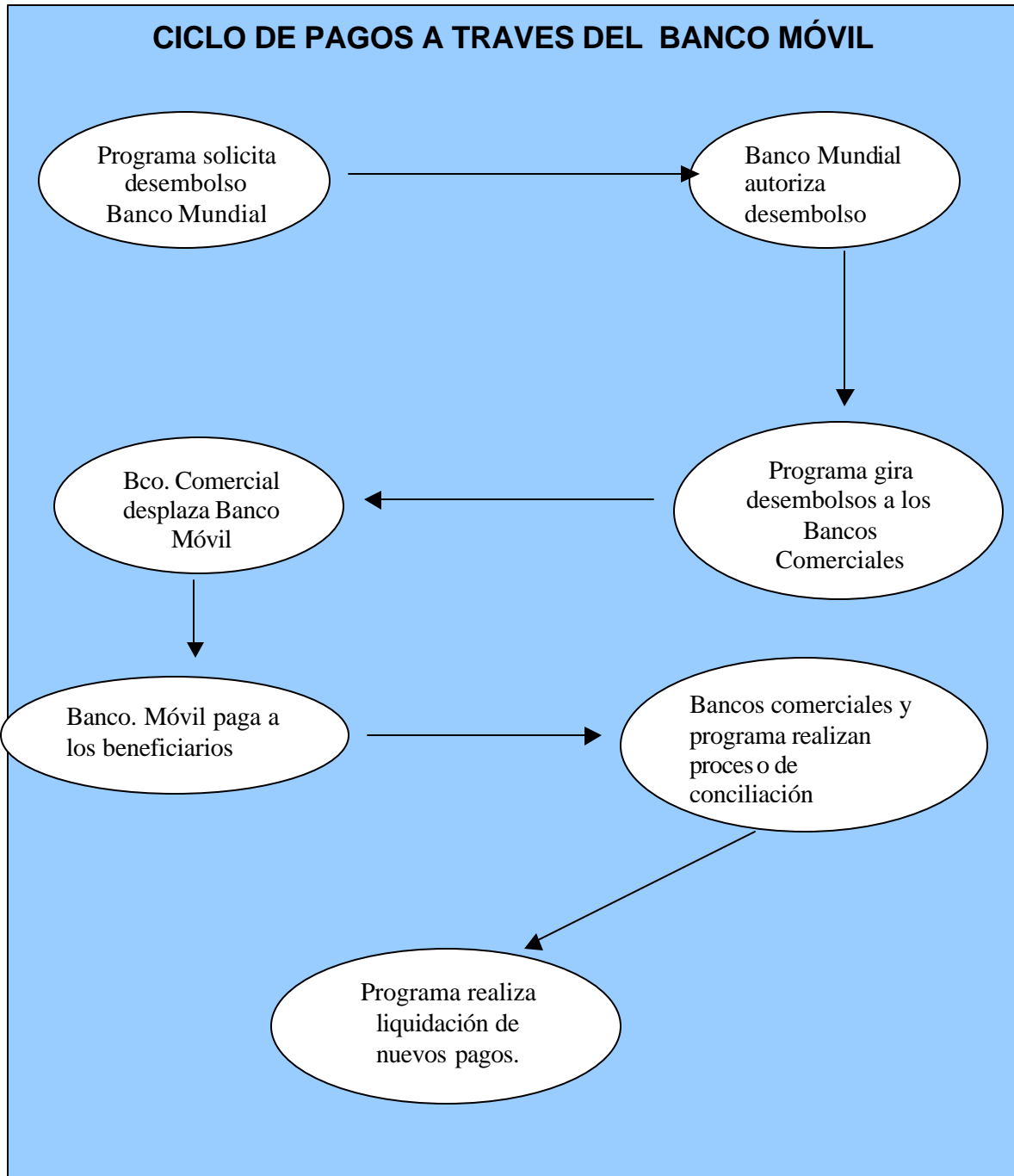
- El alto costo que implica el desplazamiento del Banco Móvil.

##### **4.4 Esquema operativo**

Desde el punto de vista operativo este esquema no tiene mayores ajustes, solo deberá indicarse en el sistema de información a través de cual banco se paga

el subsidio, tal y como se hace con cualquier otro municipio con oficina bancaria.

**Gráfico No. 7**



- **Recomendaciones**

Este es un esquema bastante viable para aquellos países que no tengan problemas de seguridad para el desplazamiento por carreteras, porque de lo contrario los costos del traslado del dinero por vía aérea se vuelven demasiado altos.

Adicionalmente, en nuestra opinión, es una alternativa complementaria del pago a través de la red bancaria para poder llegar a los lugares remotos, pero no una alternativa única ya que no sería operante para los Bancos.

Tomando en consideración los costos, para el banco si es mas costoso prestar el servicio, por lo cual deberá incluirse como parte del proceso de negociación inicial en el que se hacen todas las revisiones de reciprocidades en depósitos en cuenta corriente y se defina un costo único por transacción. De ninguna manera se recomienda definir un costo independiente para este tipo de servicio que sería marginal dentro de un contrato grande de pagos a través del banco.

***D. OTRAS OPCIONES INTERESANTES PARA PAISES QUE NO TENGAN UN SISTEMA BANCARIO MUY DESARROLLADO.***

Tomando en consideración que pueden darse situaciones en las que el sistema bancario no tenga suficiente grado de desarrollo o existan elementos de mercado que lleven a que la opción del sistema bancario pueda ser muy costosa, las consultoras recomiendan que se tengan en cuenta otras opciones complementarias para atender los pagos de las transferencias. Si en el caso Colombiano no se hubiera limitado el número de municipios por razones de dimensionamiento bien se hubiera podido escoger una o algunas de ellas para poder cubrir las zonas remotas que quedaban desatendidas por el sistema bancario tradicional.

**1. A través de empresas expertas en la custodia de dinero transportadoras de valores.**

***1.1 Ventajas de utilizar el sistema***

- La experiencia que tienen estas empresas en el manejo y custodia del efectivo.
- También tienen buena experiencia como pagadoras por lo que las definiciones operativas serían relativamente fáciles de trabajar con ellas.

- Por la naturaleza de su trabajo ya tienen constituidas las pólizas necesarias para el manejo del efectivo.

### **1.2 Desventajas de utilizar el sistema**

- La cobertura geográfica porque no siempre estas empresas tienen cobertura nacional, lo que podría tener incidencia en la determinación de las tarifas.

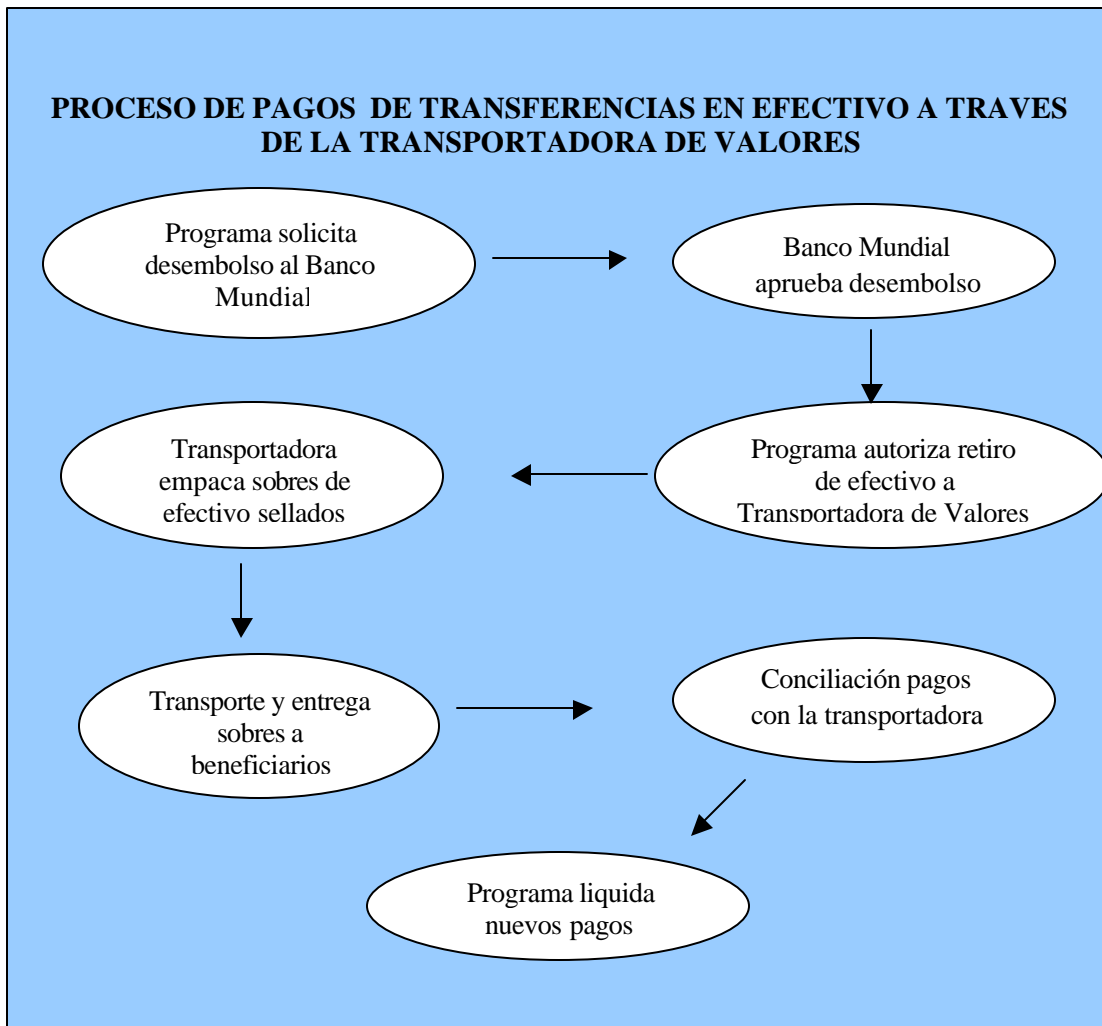
Las compañías transportadoras de valores prestan también el servicio de pago en efectivo, que incluye el conteo y empaque en sobres cerrados y la entrega en un punto específico definido con anterioridad por quién contrata el servicio.

En Colombia se utiliza este servicio para pago de nóminas y contratistas que no están bancarizados, especialmente en lugares remotos como los campos petroleros, mineros, explotaciones agrícolas, etc..

### **1.3 Esquema Operativo**

- Para estos efectos se autoriza el retiro del efectivo total a pagar a los beneficiarios a través de una cuenta bancaria y se entrega a la compañía transportadora de valores en medio magnético la información del monto a pagar a cada beneficiario, su nombre completo y su documento de identidad.
- Una vez retirado del banco el dinero en efectivo y recibida la información de los beneficiarios, se llevará a cabo el proceso de empaque. Si es necesario, la empresa transportadora de valores entregará al beneficiario un desprendible de pago.
- Con posterioridad a este proceso, la misma compañía de valores transportará los pagos hasta el sitio de entrega y se encargará de identificar los beneficiarios, entregar el sobre y tomar la firma del mismo.
- La conciliación de los pagos es sencilla, la empresa de valores entregará las constancias de los pagos realizados y devolverá a la cuenta bancaria la suma de los pagos no realizados, junto con la relación de los mismos.
- Una vez realizada la conciliación el Programa liquidará nuevos pagos a los beneficiarios.

**Gráfico No. 8**



**Fuente: Transportadora de Valores Thomas Gregg and Sons de Colombia**

- **Recomendaciones**

Este sistema de pagos es recomendable para aquellos países que no tengan un alto grado de desarrollo en sus bancos comerciales o que no cuenten con una buena cobertura geográfica y en los cuales existan Compañías Transportadoras de valores con buena cobertura geográfica, porque éstas empresas generalmente tienen muy buena experiencia en realizar pagos a terceros en pequeñas cantidades y en zonas muy alejadas.

Adicionalmente pueden ser una buena opción complementaria de otra modalidad de pagos para llegar a zonas apartadas.

El tema de costos debe revisarse según el mercado de cada país pero es importante tener en cuenta que estas empresas son proveedoras del sistema bancario y por lo tanto deben ofrecer tarifas accesibles.

## **2. A través de Entidades Estatales y otros organismos sin ánimo de lucro**

### **2.1. Definición**

Una de las alternativas que puede ser interesante de explorar en países que se encuentren desarrollando programas de transferencia de dinero es utilizar la red de entidades del estado ( caso TELECOM) o de entidades sin ánimo de lucro como la pastoral social (Iglesia), cooperativas, Etc. , porque generalmente son muy bien recibidas por las comunidades y sus objetivos pueden identificarse mucho con este tipo de programas. Si recordamos las propuestas de la madres beneficiarias encuestadas en los grupos focales, muchas de ellas citaron este tipo de entidades como alternativa para los municipios que no tienen una oficina bancaria. Es probable que no cubran la totalidad de los requerimientos geográficos de los programas, pero si se constituyen como una opción complementaria importante en estos casos.

### **2.2. Ventajas**

- La red con la que se trabaje desarrolla el esquema operativo según las necesidades del programa.
- El programa podría seleccionar una o varias redes que garanticen la cobertura.

### **2.3 Desventajas**

- Generalmente estas Entidades no han tenido experiencias anteriores en la entrega de dineros a terceros lo cual demora los procesos de implementación de los programas.
- Como su objeto primordial no es la administración de dinero deberán tomarse pólizas de seguro adicionales que incrementan los costos del programa.

## **2.4 Esquema Operativo**

- Para estos efectos se autoriza el retiro del efectivo total a pagar a los beneficiarios a través de una cuenta bancaria. La Entidad Estatal debe hacerse cargo del transporte del dinero en los casos que se requiera. Para lo anterior es necesario que el programa haya enviado en medio magnético la información del monto a pagar a cada beneficiario, su nombre completo y su documento de identidad.
- Una vez la Empresa tenga el dinero en efectivo y recibida la información de los beneficiarios, se llevará a cabo el proceso de empaque. Si es necesario, la entidad estatal entregará al beneficiario un desprendible de pago.
- Con posterioridad a este proceso, la Entidad Estatal se encargará de identificar los beneficiarios, entregar el sobre y tomar la firma del mismo.
- La Entidad devolverá al programa la suma de los pagos no realizados, junto con la relación de las familias que si reclamaron el pago, a partir de allí se realiza el proceso de conciliación con el Programa.
- El programa realiza el nuevo proceso de liquidación de pagos.

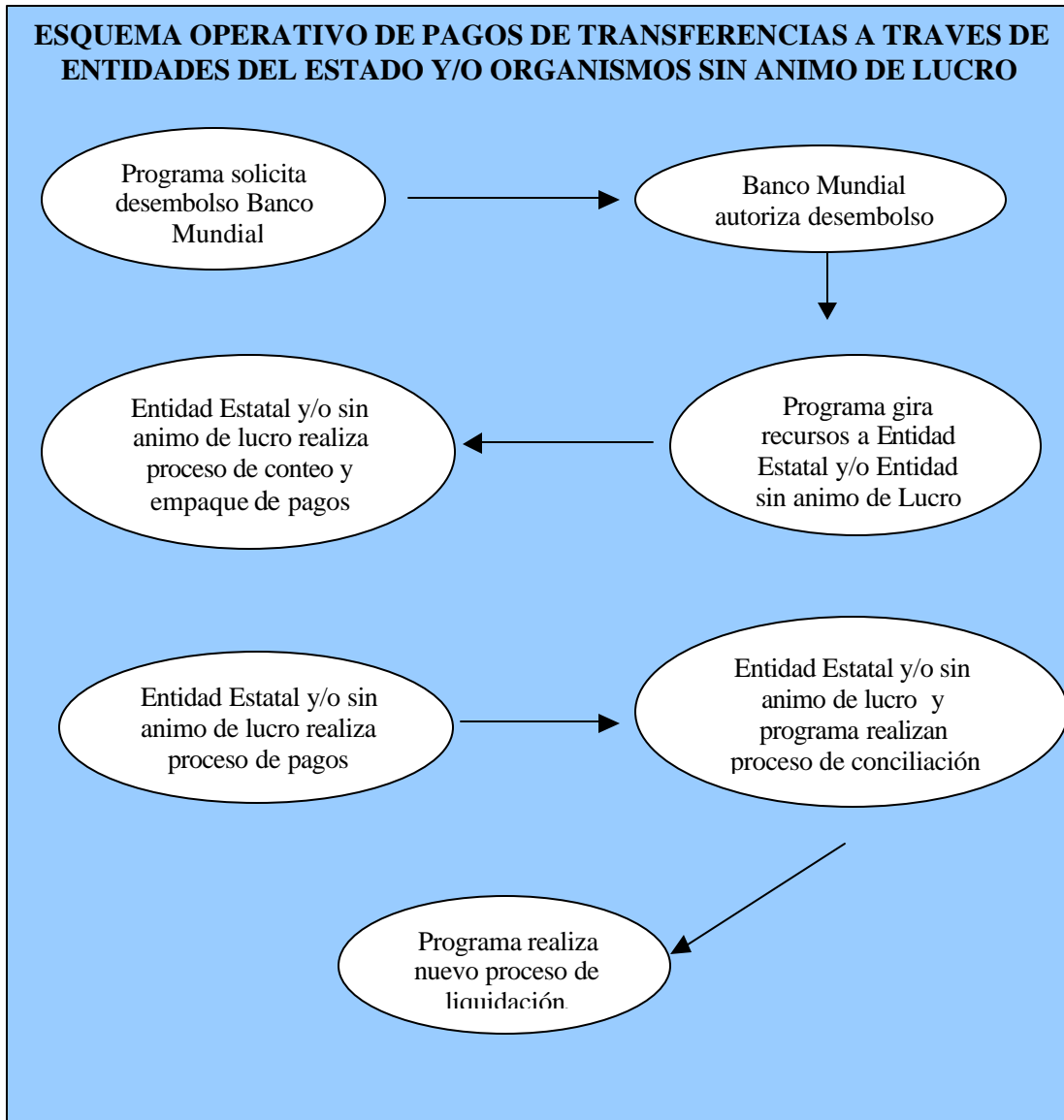
### **• Recomendaciones**

Este tipo de solución en nuestra opinión debe ser complementaria y no la solución definitiva para realizar los pagos de transferencias, con excepción de aquellos casos en que se encuentre que por alguna circunstancia especial relacionada con la naturaleza de la Empresa se pudiera implementar este sistema de una manera muy rápida y a un muy bajo costo comparándolo con las otras alternativas analizadas.

El aspecto mas considerable para tener en cuenta en estos casos es la seguridad y el costo que puede implicar el suscribir pólizas que garanticen el manejo del efectivo y los posibles malos manejos y riesgos en el proceso de entrega. Otro punto que es muy importante definir son los procesos entre el programa y la Entidad así como los procedimientos internos que esta debe desarrollar para dar cumplimiento al objetivo del convenio y muy especialmente la estrategia para capacitar a los funcionarios de las Empresas porque muy probablemente se va a tratar de Entidades que no ha tenido mayor experiencia en este campo.

Finalmente se recomienda que el programa refuerce los puntos de control y establezca estrategias de seguimiento con la firma encargada de la auditoría externa a todo el ciclo del proceso de pagos definido.

**Gráfico No 9**



### **E. ANÁLISIS COMPARATIVO.**

Para los efectos prácticos del presente estudio las consultoras recomiendan al sistema bancario como la mejor opción de pagos para este tipo de programas, dependiendo de la situación específica de cada país, cual es la mejor de las opciones ofrecidas por la banca si la utilización de las ventanillas de los bancos o los productos con tecnologías mas avanzadas ya planteados.

**Cuadro No. 10  
COMPARATIVO OPCIONES DE PAGO  
PRECIO Y COBERTURA**

<b>OPCION DE PAGO</b>	<b>NUMERO DE MUNICIPIOS QUE CUBRE</b>	<b>COSTO UNITARIO US\$</b>
TARJETA DEBITO	131	0,60
RED DE OFICINAS	622	1,74
MUNICIPIO VECINO	10	1,74
BONOS	**ND.	1,74
TRASPORTADORA DE VALORES	731	2,50
FIDUCIA	30	3,83
TARJETA INTELIGENTE	**N.D	N.D.
ACH	622	*5,48
BANCO MOVIL	**N.D	*4,24
TELECOM	**N.D	N.D.

\*Valor Estimado:

ACH incluye el costo de la transferencia y el costo de mantenimiento de una cuenta corriente o de ahorros.

Banco Móvil incluye el costo de transporte de valores y el de pago de las transferencias.

\*\*N.D. La cobertura dependerá del convenio que se pacte con la Entidad Pagadora, pero al momento de hacer el estudio ninguna de estas opciones está disponible en los Municipios Colombianos

Como quiera que este estudio está referido primordialmente al caso Colombiano a continuación presentamos un cuadro comparativo que resume las opciones y los costos, el cual ratifica la posición de las consultoras.

A continuación se presenta un análisis cualitativo de las diferentes alternativas de pago que puede apoyar la toma de la decisión definitiva:

**Cuadro No. 11**

**ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS OPCIONES DE PAGO**

	<b>EXPERIENCIA COMO PAGADOR</b>	<b>COMPATIBILIDAD DE PROCESOS</b>	<b>COBERTURA GEOGRÁFICA</b>	<b>FACTOR RIESGO</b>	<b>CREDIBILIDAD</b>
<b>FIDUCIA</b>	El negocio fiduciario se limita a la administración de los pagos a través del sistema bancario y no efectúa pagos directamente.	Los procesos son compatibles y se pueden adaptar fácilmente.	Sólo cubre las principales ciudades capitales	Bajo, porque cuenta con pólizas de seguros que cubren el riesgo.	Cuentan con una buena credibilidad pero no son conocidas por la población beneficiaria.
<b>RED DE OFICINAS BANCARIAS</b>	Las Entidades Bancarias tienen amplia experiencia en pagos a terceros a través de la red de oficinas	Los procesos son compatibles y se pueden adaptar fácilmente	Cuenta con una cobertura geográfica del 85% de los municipios elegibles del programa.	Bajo, porque el riesgo lo asume el Banco encargado de realizar los pagos a los beneficiarios hasta el momento en que entrega el efectivo en las ventanillas.	Cuentan con buena credibilidad y son ampliamente conocidos por la población beneficiaria en los municipios.

<p><b>OFICINA BANCARIA DEL MUNICIPIO VECINO</b></p>	<p>Las Entidades Bancarias tienen amplia experiencia en pagos a terceros a través de la red de oficinas</p>	<p>Los procesos son compatibles y se pueden adaptar fácilmente</p>	<p>La cobertura dependerá del grado de cercanía con el municipio vecino, en el caso colombiano de los 74 municipios sin banco hay 10 en los que se podría implementar este procedimiento.</p>	<p>Bajo porque el riesgo lo asume el Banco encargado de realizar los pagos a los beneficiarios hasta el momento en que entrega el efectivo en las ventanillas. El riesgo empieza para los beneficiarios al tener que trasladarse con efectivo de un Municipio a otro.</p>	<p>Cuentan con buena credibilidad y son ampliamente conocidos por la población beneficiaria en los municipios</p>
<p><b>TARJETA DEBITO PREPAGO</b></p>	<p>Los Bancos tienen amplia experiencia en el pago a terceros a través de cajeros automáticos.</p>	<p>Los procesos son compatibles y se pueden adaptar fácilmente.</p>	<p>La red de cajeros colombianos cubre el 20% de los Municipios elegibles para el Programa.</p>	<p>Bajo, se debe utilizar una clave personal para acceder a los cajeros automáticos.</p>	<p>La población objetivo no está familiarizada con este tipo de herramientas razón por la cual deberá realizarse un intensivo programa de capacitación para garantizar su aceptación.</p>
<p><b>TARJETA INTELIGENTE</b></p>	<p>No cuenta con experiencia como pagador. Este sistema aún se encuentra en pruebas pilotos en las redes y no ha sido masificado.</p>	<p>Se deben hacer grandes y costosas adaptaciones tecnológicas para poder implementar el sistema.</p>	<p>En la actualidad no hay cobertura geográfica para este sistema, los pilotos se han desarrollado en no más de cinco ciudades capitales.</p>	<p>Bajo ya que opera en terminales especiales y con utilización de número de identificación personal.</p>	<p>Es un sistema que aún no es conocido por el público.</p>

<b>SISTEMA DE PAGOS ACH</b> <b>(Automated Clearing House)</b>	<p>Los Bancos tienen buena experiencia en el pago a terceros a través del sistema ACH.</p>	<p>Hay un alto grado de compatibilidad de procesos ya que buena parte del proceso inclusive la conciliación la realizan directamente los Bancos.</p>	<p>Es igual a la red Bancaria pero es indispensable que los beneficiarios abran cuenta corriente o de ahorros en el Banco de la localidad.</p>	<p>Bajo, es el mismo riesgo de mantener una cuenta corriente o de ahorros en una Entidad Bancaria.</p>	<p>Los beneficiarios generalmente no pertenecen a la población bancarizada y no están dispuestos a pagar los altos costos que implican el mantener una cuenta corriente y/o de ahorros en Colombia.</p>
<b>BANCO MOVIL</b>	<p>Los Bancos cuentan con la experiencia como pagadores pero este sistema no es extendido, cuando ha funcionado ha sido en ciudades capitales.</p>	<p>Los procesos son compatibles y se pueden adaptar fácilmente</p>	<p>La cobertura geográfica sería complementaria a la red de oficinas de las Entidades Bancarias.</p>	<p>Aunque los Bancos asumen el riesgo para ellos éste es muy alto por las posibilidades de asalto en las carreteras</p>	<p>No es un sistema generalizado por lo cual no es conocido por los beneficiarios del programa pero como lleva asociada la imagen del Banco sería fácil de implementar.</p>
<b>BONOS</b>	<p>Alta experiencia como pagadores. Compiten con los Bancos en segmentos específicos como la alimentación, los transportes, vestuario.</p>	<p>Alta compatibilidad, adicionalmente no requieren de conciliación porque el programa realiza los desembolsos de efectivo con posterioridad a los pagos a los beneficiarios.</p>	<p>Baja, porque, opera primordialmente en municipios de mas de 100.000 habitantes que no son el objetivo del programa.</p>	<p>Bajo porque los bonos solo se activan cuando están en poder de los beneficiarios titulares.</p>	<p>Baja porque el sistema no es conocido por ellos, por lo cual serían necesarios procesos de capacitación intensivos.</p>

<p style="text-align: center;"><b>TRANSPORTADORA DE VALORES</b></p>	<p>Alta experiencia como pagadores a población no bancarizada.</p>	<p>Hay compatibilidad aunque es necesario hacer algunas adecuaciones en procesos e intensificar los controles.</p>	<p>Las compañías de Transporte de valores en Colombia cubren el 100% de los municipios porque tradicionalmente manejan el proceso electoral para la Registraduría General de la Nación.</p>	<p>Las Compañías transportadora de valores hasta el momento en que entregan el dinero en las Alcaldías. A partir de allí la Alcaldía Municipal debe tomar una póliza de manejo de efectivo para garantizar cualquier pérdida mientras dura el proceso de entrega de sobres a las familias beneficiarias.</p>	<p>Existen dudas acerca de la credibilidad que tenga este proceso por lo que involucra a funcionarios de las Alcaldías Locales, lo cual podría eventualmente conducir a algún tipo de presiones en casos aislados.</p>
<p style="text-align: center;"><b>ENTIDADES ESTATALES (TELECOM)</b></p>	<p>No tiene experiencia en pagos a terceros.</p>	<p>Debe desarrollarse por parte de la Entidad toda la operativa que los procesos de pago requieren.</p>	<p>Alta porque Telecom. Hace presencia en la mayoría de los municipios Colombianos.</p>	<p>Deben tomarse pólizas de seguros que cubran el riesgo por pérdida, hurto o fraude.</p>	<p>Telecom. es una Entidad con alta credibilidad en las poblaciones beneficiarias del Programa.</p>

Del análisis comparativo se definen las alternativas que para los municipios colombianos resultan mas factibles, en su orden:

- La red de oficinas bancarias
- La Tarjeta débito prepago
- La oficina bancaria en el municipio vecino
- La transportadora de valores

Las alternativas descartadas y las razones para ello son:

- La Fiducia: Específicamente porque no agrega valor operativo, incrementa los tiempos de proceso y genera un sobrecosto adicional del 6% para el programa.
- La tarjeta inteligente: Fundamentalmente por la poca experiencia que aún se tiene y los altos costos que representan las adecuaciones tecnológicas lo cual la hace muy poco viable para el caso Colombiano.
- El sistema de pagos ACH : Implica para los beneficiarios de los pagos la apertura de cuentas corrientes y/o de ahorros que representan para ellos un alto costo para su manejo y administración. Se podría pensar en que el programa asumiera esos costos, pero saldría comparativamente mas costoso que efectuar los pagos por la red de oficinas lo cual no es viable para el programa.
- Bonos: La razón fundamental para descartar los bonos es que no son un sistema de pago en efectivo lo cual contradice la filosofía del programa de pagos de transferencias en dinero.
- Entidades Estatales – TELECOM ( Empresa de Telecomunicaciones de Colombia): La falta de viabilidad jurídica impide el desarrollo de cualquier tipo de convenio. No obstante de existir la viabilidad jurídica podría quedar descartada frente a otras alternativas de pago por su falta de experiencia en pagos a terceros.
- El Banco Móvil: Fue una alternativa que se descartó desde el principio por su falta de operatividad en Colombia en razón a la imposibilidad del desplazamiento en las carreteras Colombianas a raíz del conflicto armado. Los Bancos Colombianos no se comprometen a prestar este tipo de servicios por el alto riesgo y los mayores costos que implicarían.

#### **IV. CONCLUSIONES**

De la revisión en detalle de todos los puntos de análisis del presente estudio surgen unas conclusiones de carácter general, referidas a las características macro que integran el entorno en el cual se mueven este tipo de programas y otras de carácter particular que tocan con las decisiones que deben tomarse, al revisar los esquemas específicos que serán definidos para realizar el proceso de pagos. Empezaremos por las conclusiones de carácter general:

##### **➤ ENTORNO MACROECONÓMICO :**

Estos programas que corresponden a decisiones de política social y que son financiados con recursos de los Estados, bien sea de fuente interna o de recursos de crédito, quedan sujetos a los lineamientos de la Política Económica que incluyen decisiones de Política Monetaria, Cambiaria y Fiscal y se rigen por las reglamentaciones de orden interno que están instituidas para el manejo y control de los recursos públicos.

Es por las anteriores consideraciones que siempre es importante que haya claridad acerca de las implicaciones que estos aspectos tienen para el desarrollo de estos programas y que, desde el diseño mismo, se contemple la incidencia que este tipo de controles van a tener en el ciclo financiero del Programa para poder prever las circunstancias de orden exógeno que lo afectarán y buscar anticipadamente mecanismos que garanticen el flujo permanente de los recursos hacia los beneficiarios, tal cual ha sido definido en el diseño original.

Hemos podido demostrar cómo situaciones como el congelamiento de los recursos de presupuesto para el programa Colombiano, llevaron a que las familias beneficiarias, durante aproximadamente ocho meses, no recibieran el pago de transferencias. La evaluación de impacto en su momento mostrará con mas detalle los efectos, pero es claro que si uno de los objetivos del programa es mejorar los niveles de vida de la población beneficiaria este rezago tendrá implicaciones en los mismos.

Si se observa el comportamiento de los ciclos de pago durante todo el tiempo en que éste ha estado vigente también queda demostrado que hay incidencia de variables de este tipo en los tiempos de demora de los pagos, como los ya comentados de suspensiones temporales del PAC, por decisiones de Política Fiscal emanadas del Ministerio de Hacienda.

## ➤ **COMPORTAMIENTO DEL MERCADO**

Los mecanismos de pago que pueden soportar este tipo de programas y que han sido analizados a lo largo del estudio, se mueven generalmente en mercados de libre competencia, razón por la cual es muy importante el análisis del comportamiento de los sectores en los cuales éstos se mueven y lograr un alto grado de profundización para definir características, participantes, grado de desarrollo y avance, cobertura geográfica y precios. De esta forma se podrá estar preparados para lograr un equilibrado proceso de negociación al momento en que se decida por uno o varios de estos sistemas de pago, logrando que los costos sean adecuados y respondan realmente a la realidad del mercado en que ellos se mueven.

## ➤ **ASPECTOS DE ORDEN LOGISTICO Y DE SOPORTE**

Los programas de transferencia requieren de un cuidadoso análisis sobre los mecanismos a través de los cuales se pueden poner a operar, para garantizar su correcta implementación y puesta en marcha. Es por ello que aspectos relacionados con la estructura, los perfiles de los funcionarios que acompañarán el proceso y el desarrollo tecnológico requerido, deben ser definidos con mucha profundidad tomando como base varias experiencias anteriores de programas similares, de manera que se garantice un adecuado soporte al proceso de montaje. Si el programa ha sido construido sobre bases firmes los diferentes ciclos que éste requiera, se podrán implementar sin mayores tropiezos.

Una vez se ha dado el proceso de montaje, el desarrollo de los programas podrá ser mucho mas eficiente si se han garantizado todos los recursos que este demanda.

Ahora hablaremos de conclusiones de tipo particular para apoyar la toma de decisiones frente al mecanismo de pagos que se pueda implementar para los programas específicos:

## ➤ **ASPECTOS CLAVES DE LA IMPLEMENTACION**

La decisión tomada por el Programa fue la de establecer el mecanismo de pagos a través de una red bancaria conformada por siete bancos: Banco Agrario, Bancolombia, Bancafe, BBVA- Banco Ganadero, Banco de Bogotá, Banco Popular, Banco de Occidente. Esta decisión se fundamentó en que esta alternativa garantizaba una cobertura del 89.4% del total de los municipios elegibles y el costo (US\$ 1.31 – US\$ 1.74) estaba por debajo de lo proyectado

para cada pago (US\$2), es decir el costo se consideró razonable frente al presupuesto de costos del programa.

De otro lado se eliminó la figura de la fiducia, inicialmente planteada en el diseño del programa, con lo cual se lograron ahorros cercanos a los US\$ 7 millones y una mejora en los procesos que significó un ahorro de 7 días en el ciclo de pagos.

Tomando como punto de referencia los análisis de costos y cualitativos de las diferentes alternativas estudiadas el pago a través del sistema bancario sigue siendo el esquema mas viable, fundamentalmente porque garantiza una amplia cobertura, tiene gran experiencia como pagador, factores de riesgo mas bajos y costos competitivos.

En el momento histórico en que esta decisión se toma definitivamente se escoge la mejor alternativa a través del sistema bancario, no obstante hubiera sido interesante que el estudio de los mecanismos alternos para complementar la cobertura geográfica se hubiera realizado desde el diseño mismo del programa y no como resultado del proceso de implementación y de la preocupación de los ejecutores por cubrir las áreas remotas. En otras palabras el comparativo de alternativas ha debido ser tarea del equipo de diseño y no del equipo ejecutor.

Si no se hubieran excluido por no tener oficina bancaria los municipios mas alejados y se les hubiera brindado la posibilidad de llegar con otros mecanismos hubiera sido mucho mas equitativo el proceso de selección de beneficiarios en nuestra opinión.

Finalmente como el sistema bancario evoluciona tan rápidamente en la actualidad existe en el mercado un mecanismo novedoso a través de la tarjeta débito prepago que debería ser explorado por el programa Familias en Acción y que permitiría recomponer la estructura de costos de ser adoptado, porque se lograrían tarifas mas bajas para 131 municipios del país donde operan las redes de cajeros automáticos.

Los sistemas de pago alternativos utilizando tecnologías avanzadas a través del sistema bancario deben ser considerados en el entorno del mercado de cada país, revisando su grado de desarrollo, cobertura y precio. En nuestra opinión es la tarjeta débito el esquema mas viable, seguido del ACH y el Banco Móvil, porque opciones como la tarjeta inteligente en los países en vía de desarrollo no han sido implementadas y requieren inversiones en tecnología muy costosas que la hacen no viable. No obstante para estos casos siempre deberá consultarse el grado de desarrollo y avance en que se encuentran las

plataformas de los bancos para garantizar que el esquema de pagos sea eficiente y acorde con las necesidades del programa.

Esquemas como la fiducia deben quedar descartados porque añaden elementos de costo adicional al proceso que no se justifican porque no agregan valor en el esquema operativo de los programas.

En países con un sistema bancario poco desarrollado o cuyos elementos de mercado lo hacen costoso, se puede pensar en las otras opciones, como las transportadoras de valores o las entidades estatales o sin ánimo de lucro.

Para finalizar, no se debe descartar que se decida por un esquema mixto de alternativas que garantice la mas amplia cobertura geográfica a fin de que la selección de beneficiarios pueda ser mas equitativa.

## **ANEXO 1. Términos de Referencia**

1. Es la red Bancaria usada pública o privada? Cuántos bancos se usan? Uno solamente o un consorcio de Bancos?
2. Cuánto cuesta transferir el dinero desde la institución central hasta la sucursal responsable de entregar el dinero al beneficiario? Depende esto de la distancia, de la localización u otras variables?
3. Qué tan efectivo es el sistema de entrega a las personas pobres que viven en áreas remotas? Cuál es la cobertura del sistema bancario en áreas y ciudades remotas?
4. De qué forma y con cuánta frecuencia retiran los fondos los beneficiarios? Poseen estas personas cuentas bancarias, libretas, tarjetas electrónicas u otro tipo de mecanismos que les permitan retirar la transferencia?
5. Qué tipo de documentación reciben los beneficiarios? Algún tipo de tarjeta u otro tipo de documento oficial?
6. Quién puede cobrar la transferencia? Solamente el beneficiario principal o alguien mas puede retirar en su lugar?
7. Describir algún tipo de procedimientos para minimizar desviaciones a la hora de la entrega y para prevenir la aparición de rentas por parte de oficiales del Gobierno, Administradores del Programa, etc.
8. Es posible que existan problemas de seguridad que eviten que personas de escasos recursos retiren sus fondos? Por ejemplo personas mayores, sometidas a algún tipo de intimidaciones?
9. Hay alguna posibilidad de usar tecnologías emergentes para repartir los fondos a los beneficiarios de la manera mas eficiente, transferencias electrónicas, tarjetas débito, monedero electrónico? En este punto es importante determinar la mejor red donde el dinero y los cajeros estén disponibles. Además algunas de estas tecnologías dispondrán de energía eléctrica, otras tendrán que funcionar con baterías.

## **ANEXO 2. La política económica en Colombia 2000 – 2003**

Los programas de gobierno no pueden sustraerse del efecto que tiene la implementación de la Política Macroeconómica y, por consiguiente, de las decisiones de Política Monetaria y Fiscal que se adopten desde los estamentos de gobierno que la regentan. Es por ello que se busca presentar un informe resumido del comportamiento que ha tenido la política económica en el periodo en el que el programa de transferencias de dinero ha tenido en su proceso de montaje y desarrollo como marco conceptual para el análisis posterior.

Uno de los principales temas de preocupación, que lo ha sido desde hace varios años, es el desequilibrio fiscal. Durante el período Junio – Diciembre de 1999 se elaboró un plan macroeconómico que sirvió de base para el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional bajo el programa de Facilidad de Fondos Extendidos, acuerdo que estuvo vigente hasta 2002.

Al cierre del año 2000 se aprobaron en materia fiscal dos normas que fueron : La ley de reforma tributaria (Ley 633 de 200) y la ley de saneamiento fiscal territorial (Ley 617 de 2000) cuya incidencia en las finanzas nacionales se inicia a partir del año 2001, la primera establece de manera permanente el impuesto a las transacciones financieras y la segunda categorizó los departamentos y municipios según el número de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación.

Analizando el desempeño económico durante el año 2001, la inflación anual mostró un descenso gradual en los primeros meses del año como resultado primordialmente de la Política Monetaria y adicionalmente por la existencia de capacidad instalada no utilizada en varios sectores de la economía. La Balanza de Pagos durante el primer trimestre del 2001 se tornó deficitaria como consecuencia del alto crecimiento de las importaciones, la caída en las exportaciones de petróleo y los menores precios del café. El desempleo continúa siendo el problema mas grave de la economía colombiana a pesar de una ligera reducción en lo corrido del año.

En el año 2001 se emprendieron varias opciones buscando que el déficit fiscal continuara disminuyendo, como el acto legislativo 01 y la ley 715 y adicionalmente se comenzó a aplicar la ley 617 de 2000. Como consecuencia del persistente desequilibrio en las finanzas públicas, principalmente en cabeza del gobierno central, el endeudamiento público continuo aumentando aunque a un menor ritmo lo que implicó persistir en un esfuerzo adicional de no

incrementar el endeudamiento como parte de los acuerdos logrados con el Fondo Monetario Internacional.

Para controlar el desbalance fiscal, el gobierno propuso, y el Congreso aprobó, recortes presupuestales para 2003. El resultado fue un presupuesto austero, en el cual el gasto diferente a intereses se incrementó por debajo de la inflación esperada. Adicionalmente, estableció un impuesto por una sola vez al patrimonio, y en diciembre el Congreso aprobó las reformas pensional, laboral y tributaria. El gobierno también ha empezado a implementar un programa para reducir y reestructurar la administración pública y ha avanzando en un plan de reforma a las finanzas públicas. Además, el gobierno aseguró la aprobación por parte del Congreso de una iniciativa para incluir diversas medidas políticas y económicas en un referendo nacional que será votado hacia mediados de este año.

Hacia comienzos de enero de 2003, el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó la firma de un acuerdo *stand-by* con el Gobierno de Colombia. En el marco de dicho acuerdo, se diseñó un programa para los años 2003 y 2004, con el objeto de reforzar las políticas macroeconómicas y reducir las vulnerabilidades, en un momento en el que el entorno externo se ha vuelto bastante difícil y Colombia enfrenta los retos de promover un mayor crecimiento económico, proporcionar mejores servicios sociales y fortalecer la seguridad doméstica.

El gobierno está empeñado en fortalecer la seguridad interna, la cual es vital entre otras cosas para recuperar la confianza en la economía. Este objetivo no será perseguido a expensas de la estabilidad macroeconómica, como lo muestra el establecimiento del impuesto al patrimonio, el cual producirá alrededor de 1 por ciento del PIB, recursos que se destinarán a financiar necesidades adicionales de seguridad no financiadas en 2002 y 2003. A través de la consolidación fiscal, el gobierno intenta lograr un firme control de la dinámica de la deuda pública y reducir la exposición de la economía a choques exógenos, ayudando de esta manera a promover el crecimiento económico, el empleo y la equidad social.

En cuanto a la Política Monetaria, ésta se lleva a cabo dentro de un esquema de meta de inflación con un régimen de tasa de cambio flotante. Para cumplir con este propósito, la Junta Directiva del Banco de la República ha establecido metas de inflación gradualmente decrecientes.

El programa del gobierno permitirá que Colombia retome la senda de la consolidación fiscal en 2003 a través de políticas robustas y duraderas que habrán de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública. La acción fiscal y una sólida agenda estructural asegurarán que estos objetivos sean alcanzados

dentro de un ambiente de estabilidad macroeconómica, apoyada por políticas monetarias prudentes y el fortalecimiento del sistema financiero.

El fortalecimiento de las finanzas públicas es un elemento central del programa con el FMI, diseñado para reducir el déficit del sector público consolidado de 4,0 por ciento del PIB en 2002 a 2,5 por ciento del PIB en 2003, y continuar la consolidación del proceso en los años siguientes.

El financiamiento del programa fiscal estará basado en una combinación apropiada de recursos domésticos y externos. El gobierno está comprometido con unas políticas prudentes de manejo de la deuda y reducirá la deuda pública no financiera como porcentaje del PIB durante el período de su mandato. El gobierno espera que la sostenida reducción de la deuda, la continua mejoría en los indicadores de vulnerabilidad económica y el sólido manejo económico, incrementen la confianza y permitan que la calificación crediticia de Colombia mejore y el costo de su endeudamiento disminuya.

Desde 1999 Colombia ha reducido los desequilibrios económicos que amenazaban con frustrar el crecimiento económico y el progreso social. La inflación se ha reducido, la competitividad y la estabilidad financiera han sido restauradas. Sin embargo, recientemente la economía se ha desacelerado, y el progreso en el alivio de la pobreza ha sido insatisfactorio. Siendo la seguridad interna y la recuperación económica las más altas prioridades del gobierno, la nueva administración está totalmente comprometida con la consolidación fiscal y las reformas estructurales requeridas para llevar a cabo los cambios necesarios para permitir que todos los colombianos se beneficien de las oportunidades que les brindará una economía revitalizada.

### **ANEXO 3. Características y principales actores del sistema bancario colombiano**

#### **1. CLASES DE BANCOS**

- **Bancos comerciales privados**

**Nacionales:** Son aquellos cuyo capital es 100% colombiano. En la actualidad hay 14 bancos de este tipo.

**Mixtos Nacionales:** Aquellos que cuentan con capital privado y público nacional. En la actualidad no existen bancos de este tipo.

**Extranjeros:** Aquellos con capital 100% extranjero. El total de bancos extranjeros es de 11.

- **Bancos Oficiales:** Aquellos cuyo capital es totalmente estatal desde su concepción o ha sido nacionalizado por el Estado. En la actualidad existen 4 bancos de este tipo, pero uno de ellos (BANESTADO) se encuentra en proceso de liquidación.

**Cuadro No.12**

**“RELACION DE ENTIDADES BANCARIAS COLOMBIANAS”**

<b>NOMBRE BANCO</b>	<b>CLASE</b>	<b>TIPO</b>
BANCO DE OCCIDENTE	PRIVADO	NACIONAL
BANCO DAVIVIENDA	PRIVADO	NACIONAL
BANCO POPULAR	PRIVADO	NACIONAL
BANCO DE BOGOTA	PRIVADO	NACIONAL
BANCOLOMBIA	PRIVADO	NACIONAL
BANCAFE	OFICIAL	NACIONAL
BANCO SUPERIOR	PRIVADO	NACIONAL

<b>NOMBRE BANCO</b>	<b>CLASE</b>	<b>TIPO</b>
BANCO CAJA SOCIAL	PRIVADO	NACIONAL
*BANESTADO	OFICIAL	NACIONAL
CONAVI	PRIVADO	NACIONAL
COLMENA	PRIVADO	NACIONAL
GRANAHORRAR	OFICIAL	NACIONAL
MEGABANCO	PRIVADO	NACIONAL
MULTIBANCA COLPATRIA	PRIVADO	NACIONAL
BANAGRARIO	OFICIAL	NACIONAL
BANCO AV VILLAS	PRIVADO	NACIONAL
BANCO ALIADAS	PRIVADO	NACIONAL
BANCO CORFINSURA	PRIVADO	NACIONAL
BANCO UNION COLOMBIANO	PRIVADO	EXTRANJERO
BANCO TEQUENDAMA	PRIVADO	EXTRANJERO
BANCO DE CREDITO	PRIVADO	EXTRANJERO
BANCO SANTANDER	PRIVADO	EXTRANJERO
BBV GANADERO	PRIVADO	EXTRANJERO
STANDARD CHARTERED	PRIVADO	EXTRANJERO
BANK BOSTON	PRIVADO	EXTRANJERO
BANCO SUDAMERIS	PRIVADO	EXTRANJERO
LLOYDS TBS BANK	PRIVADO	EXTRANJERO
CITY BANK	PRIVADO	EXTRANJERO
ABN AMOR	PRIVADO	EXTRANJERO

**FUENTE: SUPERINTENDENCIA BANCARIA DE COLOMBIA**  
**(\*) Banco en proceso de liquidación.**

## **2. TIPO DE OPERACIONES QUE EFECTÚAN LOS BANCOS.**

Las operaciones que se efectúan actualmente en el sistema bancario Colombiano son:

- Descuento y negociación de pagarés, giros, letras de cambio y otros títulos representativos de deuda.
- Captar depósitos en cuenta corriente, ahorros y certificados de depósito a término.
- Recaudar cartera y hacer pagos y traspasos.
- Comprar y vender letras de cambio y monedas.
- Otorgar crédito.
- Aceptar letras de cambio, para su pago en fecha futura, originadas en compraventas nacionales o internacionales.
- Expedir cartas de crédito.
- Recibir bienes muebles en custodia y arrendar cajillas de seguridad.
- Tomar préstamos dentro y fuera del país.
- Obrar como agente de transferencia de cualquier persona o entidad y en tal carácter recibir y entregar dinero, traspasar, registrar y refrendar títulos de acciones, bonos u otras constancias de deudas,
- Celebrar contratos de apertura de crédito.
- Otorgar avales y garantías.
- Intermediación en operaciones cambiarias.

## **3. ENTIDADES DEL ESTADO QUE INTERVIENEN EN EL SISTEMA BANCARIO**

### **3.1 Banco de la República**

Ejerce su función de Banco Central, es una entidad de derecho público, con un régimen legal propio. Su objetivo es velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, conforme a lo previsto por la Constitución Nacional. La Junta Directiva del Banco es la Autoridad Monetaria, Cambiaria Y Crediticia. Estas funciones las ejerce en coordinación con la política económica general prevista en el programa macroeconómico aprobado por el COMPES ( Consejo Nacional de Política Económica y Social), siempre que éste no comprometa la responsabilidad constitucional de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

### **Funciones:**

- El Banco ejerce en forma exclusiva e indelegable el atributo estatal de emitir la moneda legal constituida por billetes y moneda metálica.
- Actúa como banquero y prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito privados y públicos: otorga apoyo transitorio de liquidez, mediante descuentos y redescuentos; intermedia líneas de crédito externo para su colocación, por intermedio de los establecimientos de crédito y presta servicios fiduciarios de depósito, compensación y giro, y los demás que determine la Junta Directiva.
- En relación con el gobierno, actúa como agente fiscal en la contratación de créditos externos e internos, otorga créditos o garantías a favor del Estado, recibe en depósito fondos de la nación y de las entidades públicas, sirve como agente del Gobierno en la edición, colocación y administración en el mercado de los títulos de deuda pública y presta asistencia técnica al Estado en asuntos de su naturaleza
- Administra las reservas internacionales conforme al interés público, al beneficio de la economía nacional y con el propósito de facilitar los pagos del país en el exterior.
- Es el representante del Estado ante los organismos financieros internacionales, en los cuales haya hecho o haga aportes a su capital, que contabilicen como reserva internacional.

### **3.2 Superintendencia Bancaria**

Es un organismo de carácter técnico administrativo adscrito al Ministerio de Hacienda y crédito Público en su calidad de autoridad de supervisión de la actividad financiera y aseguradora.

### **Funciones:**

- Asegurar la confianza pública en el sistema financiero y velar porque las instituciones que lo integran mantengan permanente solidez financiera y la liquidez apropiada para cumplir con sus obligaciones.
- Supervisar de manera integral la actividad de las entidades sometidas a su control y vigilancia respecto al cumplimiento de las normas financieras y cambiarias.
- Supervisar que las entidades financieras sometidas a su control y vigilancia presten adecuadamente el servicio financiero, en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia.
- Evitar que personas no autorizadas ejerzan actividades exclusivas de las entidades vigiladas.

- Prevenir situaciones que puedan derivar en la pérdida de confianza del público, protegiendo el interés general y particularmente el de terceros de buena fe.
- Velar porque las entidades no incurran en prácticas restrictivas de la libre competencia.

### **3.3 Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – FOGAFIN**

#### **3.3.1 Naturaleza jurídica**

El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras fue creado por el artículo 1o. de la ley 117 de 1985; es una persona jurídica autónoma de derecho público y de naturaleza única, sometida a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

#### **3.3.2 Objeto**

El objeto general del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras consiste en la protección de la confianza de los depositantes y acreedores en las instituciones financieras inscritas, preservando el equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustificados beneficios económicos o de cualquier otra naturaleza de los accionistas y administradores causantes de perjuicios a las instituciones financieras.

#### **3.3.3 Funciones**

- Servir de instrumento para el fortalecimiento patrimonial de las instituciones inscritas;
- Participar transitoriamente en el capital de las instituciones inscritas;
- Procurar que las instituciones inscritas tengan medios para otorgar liquidez a los activos financieros y a los bienes recibidos en pago;
- Organizar y desarrollar el sistema de seguro de depósito y, como complemento de aquél, el de compra de obligaciones a cargo de las instituciones inscritas en liquidación o el de financiamiento a los ahorradores;
- Adelantar los procesos liquidatorios originados en medidas administrativas de liquidación adoptadas por la Superintendencia Bancaria;

- En los casos de toma de posesión, designar a los agentes especiales de instituciones financieras.

### **3.3.4 Instituciones Afiliadas**

Deberán inscribirse obligatoriamente en el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, previa calificación hecha por éste, los bancos, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento comercial, las corporaciones de ahorro y vivienda, las sociedades administradoras de fondos de pensiones, y las demás entidades cuya constitución sea autorizada por la Superintendencia Bancaria y respecto de las cuales la Ley establezca la existencia de una garantía por parte del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. (Artículo 30 Ley 510 de 1999).

### **3.3.5 - Seguro de depósito**

a) La junta directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras podrá organizar el seguro de depósitos con base en los siguientes principios:

- Ofrecer una garantía adecuada a ahorradores y depositantes de buena fe, dentro de los topes que señale la junta directiva. La garantía no podrá exceder del setenta y cinco por ciento (75%) de los topes fijados.
- Cumplir con los postulados de austeridad y eficiencia en la asunción del riesgo.
- Las primas se establecerán de manera diferencial o se preverá un sistema de devoluciones atendiendo, en ambos casos, a los indicadores financieros y de solvencia de cada entidad inscrita, con base en los criterios técnicos que periódicamente determine la junta directiva.
- Cuando existan circunstancias que demuestren la relación o participación de algún depositante con las causas motivadoras de quebrantamiento de la entidad financiera, podrá dejarse en suspenso el reembolso de los respectivos depósitos, mientras se declare judicialmente, a instancia de la parte, tal relación y participación.

- Las primas que pagarán obligatoriamente las entidades financieras inscritas no podrán pasar de una suma equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) anual del monto de sus pasivos para con el público.
- b) Se señalarán los eventos no amparados por el seguro de depósito, incluyendo las captaciones o fraccionamientos realizados por la entidad financiera contra expresa prohibición de la Superintendencia Bancaria, siempre que dicha prohibición haya sido oportunamente revelada al público;
- c) Las obligaciones del Fondo por razón del seguro de depósito o de una garantía podrán cumplirse mediante el pago directamente al depositante de la suma de dinero correspondiente o mediante el empleo de otros mecanismos que permitan al mismo recibir por lo menos una suma equivalente al valor amparado de su acreencia;
- d) Podrá cancelarse a los depositantes a partir de la toma de posesión, una suma hasta por un monto equivalente al valor del seguro de depósito o de la garantía correspondiente. Igualmente, podrán concederse créditos por parte del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras a la entidad objeto de la medida para que la misma atienda el pago del monto del deducible del seguro de depósito;
- e) Se establecerán condiciones con el fin de evitar que una misma persona pueda obtener, directa o indirectamente, un pago superior al monto amparado del seguro;
- f) Se podrá establecer la fecha en la cual se hará el corte financiero con el fin de determinar el pago del seguro de depósito o la garantía.

### **3.4 Superintendencia de Valores**

Es un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objetivo principal es estimular, organizar y regular el mercado público de valores.

#### **Funciones:**

- Intervenir en el mercado público de valores.
- Determinar los requisitos para que los valores sean inscritos y negociados en las Bolsa de Valores.

- Fijar las condiciones de administración de los miembros de las Bolsas de Valores.
- Adoptar los criterios por los cuales las operaciones deben obligatoriamente realizarse a través de Bolsa.
- Establecer las condiciones generales para autorizar ofertas públicas de valores.
- Determinar el capital mínimo de la Bolsa de Valores.

### **3.5 Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Es el ente encargado de formular y desarrollar, en representación del Gobierno Nacional las políticas en materia fiscal, tributaria, aduanera, crédito público, presupuestal de ingresos y gastos, tesorería, cambiaria, monetaria y crediticia, de acuerdo con las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República.

#### **Funciones:**

- Fijar las políticas que corresponden al Estado en la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

## **ANEXO 4. fondo para la reconstrucción y desarrollo social del eje cafetero (FOREC)**

### **ANTECEDENTES**

El 25 de enero de 1999 ocurre una tragedia de grandes proporciones cuando un sismo arrasó poblaciones en cinco Departamentos del denominado Eje Cafetero Colombiano, para buscar la reconstrucción de las Áreas dañadas el Gobierno Nacional mediante el Decreto Ley N0. 197 de 1999 crea un Fondo especial denominado “FONDO PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO” adscrito a la Presidencia de la República de naturaleza especial, con autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia y con cede en la ciudad de Armenia capital del Departamento del Quindío. Este Fondo era de naturaleza transitoria y debía ordenarse su liquidación en el momento en el que concluyeran los trabajos y se cumpliera con su objetivo.

La Dirección del Fondo estaba a cargo de un Consejo Directivo conformado por nueve representantes del sector público y privado, se nombró un director Ejecutivo con un equipo de profesionales vinculados al Comité Técnico Nacional y a las Unidades de Ordenamiento Territorial, de Información Técnica, Jurídica y de Gestión Departamental y Municipal.

### **LINEAMIENTOS DE POLÍTICA**

Este modelo aplica un esquema interdisciplinario en el que interviene el Estado, y la Sociedad Civil bajo las siguientes líneas:

- A través del Fondo para la Reconstrucción y desarrollo Social del Eje Cafetero el Gobierno nacional definía las políticas, las estrategias y los lineamientos técnicos. Los componentes específicos se decidían en las Administraciones Locales quienes se hacían cargo de definir los planes de ordenamiento territorial para garantizar la sostenibilidad de los proyectos.
- Los recursos para invertir por cuenta del Estado ingresaban al FOREC y se manejaban utilizando el esquema de Fiducia, con los procedimientos requeridos para estos casos. La contratación se regía por el Derecho privado pero aquellas actividades financiadas con recursos de crédito externo debían regirse por las normas de contratación del Banco Interamericano de Desarrollo y por el Banco Mundial.

- Las organizaciones no gubernamentales a través del sistema de Administración delegada tenían a su cargo la ejecución de los programas y recursos.
- Se adoptaron códigos éticos para garantizar la transparencia en el manejo de los recursos, el predominio de los intereses colectivos y establecían distancias con la actividad política electoral. Adicionalmente se definió que la contratación debía priorizarse en la capacidad regional.
- La participación comunitaria fue un factor muy importante para la operación del modelo.

## **LIQUIDACIÓN**

Una vez concluidas las actividades y cumplidos los objetivos para el cual fue creado el Gobierno Nacional expidió el decreto 111 del 25 de enero de 2002 mediante el cual ordena el proceso de liquidación del Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero.

De esta manera el FOREC se convirtió en una muy importante y novedosa experiencia de intervención del estado apoyada por la sociedad Civil y con un importante ingrediente de participación comunitaria, que se consideró exitosa y que ha sido un modelo que por estas mismas razones se ha buscado reproducir.

## **ANEXO 5. aspectos claves a tener en cuenta en el proceso de negociacion.**

En los procesos de negociación de un convenio específico los Bancos utilizan modelos de rentabilidad en los cuales se toma en cuenta el negocio financiero (margen de intermediación) y los costos operativos asociados del mismo.

En el análisis del margen de intermediación para el Banco es determinante, el volumen de los depósitos promedio mensuales que este cliente puede mantener en la cuenta, depósitos con los cuales éste a su vez efectúa sus colocaciones y mantiene su portafolio de inversión. En esta aspecto es muy importante tomar en cuenta que de cada US \$100 captados el Banco puede colocar un porcentaje, porque debe atender las inversiones obligatorias en encaje que manda la ley para garantizar la liquidez necesaria para atender los retiros de la clientela. Para el caso colombiano el encaje actualmente es del 13%, por lo que los bancos pueden prestar el 87% de sus depósitos en cuenta corriente.

Una vez determinado el margen de intermediación el Banco restará los costos operativos asociados para obtener una rentabilidad bruta mínima requerida, a partir de ahí es que el banco define cual será el costo promedio por transacción que está dispuesto a cobrar para obtener la rentabilidad neta que el Banco espera.

A continuación les presentamos un ejemplo de un modelo de los muchos que pueden aplicar los Bancos pero que finalmente siempre llegan a medir su margen de intermediación.

Los costos financieros de los Bancos están definidos por:

- El costo de la cuenta corriente que para el caso Colombiano es del (0%), lo que significa que en Colombia los clientes no perciben ningún tipo de renta por los depósitos en su cuenta de cheques.
- El costo de la cuenta de ahorros que en promedio en Colombia es de un (12%)
- El costo de los certificados de depósito a termino que en Colombia es en promedio de un (15%).

Los ingresos financieros de los Bancos están definidos por:

- La rentabilidad de los encajes que para el caso Colombiano es (0%)

- La rentabilidad de las inversiones de tesorería que son de corto plazo y que para el caso Colombiano en promedio son de un (5%)
- La rentabilidad de la cartera que puede ser en promedio de un (22%), sobre la cartera vigente. La cartera vencida que en un Banco típico puede ser de un (5%) no genera interés porque por disposiciones de la Superintendencia Bancaria, la cartera los bancos deben suspender la causación de intereses e incluso deben hacer provisiones por las posibles pérdidas que esta genera.

El margen de intermediación está definido como los ingresos por intereses de las colocaciones y las inversiones menos los costos en intereses que representan las captaciones en cuentas corrientes, ahorros y CDT's. Para esos efectos vamos a suponer un Banco que no maneja otro tipo de negocios adicionales para hacer más fácil la comprensión.

MI = (Ingresos por Intereses de cartera + ingresos por intereses de inversiones + ingresos por intereses de encajes) – (costos por intereses de cuenta corriente + costo por intereses de ahorros + costos por intereses de CDT's).

Ingresos por Intereses de cartera = (Monto de la cartera como % de las colocaciones ) x (% de cartera vigente) x (tasa de interés promedio de colocación)

Ingresos por Intereses de inversiones = (Monto de las inversiones como % de las colocaciones ) x (tasa de interés promedio de las inversiones)

Ingresos por Intereses de encajes = (Monto de los encajes como % de las colocaciones ) x (tasa de interés promedio de los encajes)

Egresos por Intereses de cuenta corriente = (Monto de la cuenta corriente como % de la captación) x (tasa de interés promedio de la cuenta corriente)

Egresos por Intereses de cuenta de ahorros = (Monto de la cuenta de ahorros como % de la captación) x (tasa de interés promedio de las cuentas de ahorros)

Egresos por Intereses de CDT's = (Monto de los CDT's como % de la captación) x (tasa de interés promedio de los CDT's )

Tasa promedio de interés de la cartera : Vamos a suponer un Banco con una tasa de colocación promedio del 22%.

Tasa promedio de interés de las inversiones temporales : Vamos a suponer un Banco con una tasa de colocación promedio del 5%

Tasa promedio de interés de los encajes en Colombia es del 0%

Tasa promedio de intereses cuentas corrientes en Colombia es el 0%

Tasa promedio de interés en cuentas de ahorro: Vamos a suponer un Banco con una tasa promedio del 12%

Tasa promedio de interés en CDT's : Vamos a suponer un Banco con una tasa promedio del 15%

Vamos a trabajar sobre la base de un Banco que tiene captados US\$100.000 con una distribución así: 50% en cuentas corrientes, 35% en ahorros y 15% en CDT's; tiene el 55% de los recursos colocados en cartera con una cartera vigente del 95%, en inversiones temporales el 32% y los encajes obligatorios son del 13% para los tres tipos de captaciones.

De manera que sus cifras serán las siguientes:

- **Egresos :**

- Intereses por cuentas corrientes	$0.50 \times 0.00 = 0$
- Intereses por cuentas de ahorro	$0.35 \times 0.12 = 0.042$
- Intereses por CDT's	$0.15 \times 0.15 = 0.0225$
? <b>TOTAL EGRESOS</b>	<b>= 0.0645</b>

- **Ingresos:**

- Intereses por cartera	$0.55 \times 0.95 \times 0.22 = 0.11495$
- Intereses por Inversiones	$0.32 \times 0.05 = 0.016$
- Intereses por encajes	$0.13 \times 0 = 0.0$
? <b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>= 0.13095</b>

- **Margen de Intermediación = Total Ingresos – Total Egresos**  
**0.13095 - 0.0645**  
**= 0.06645 ~ 6.6%**

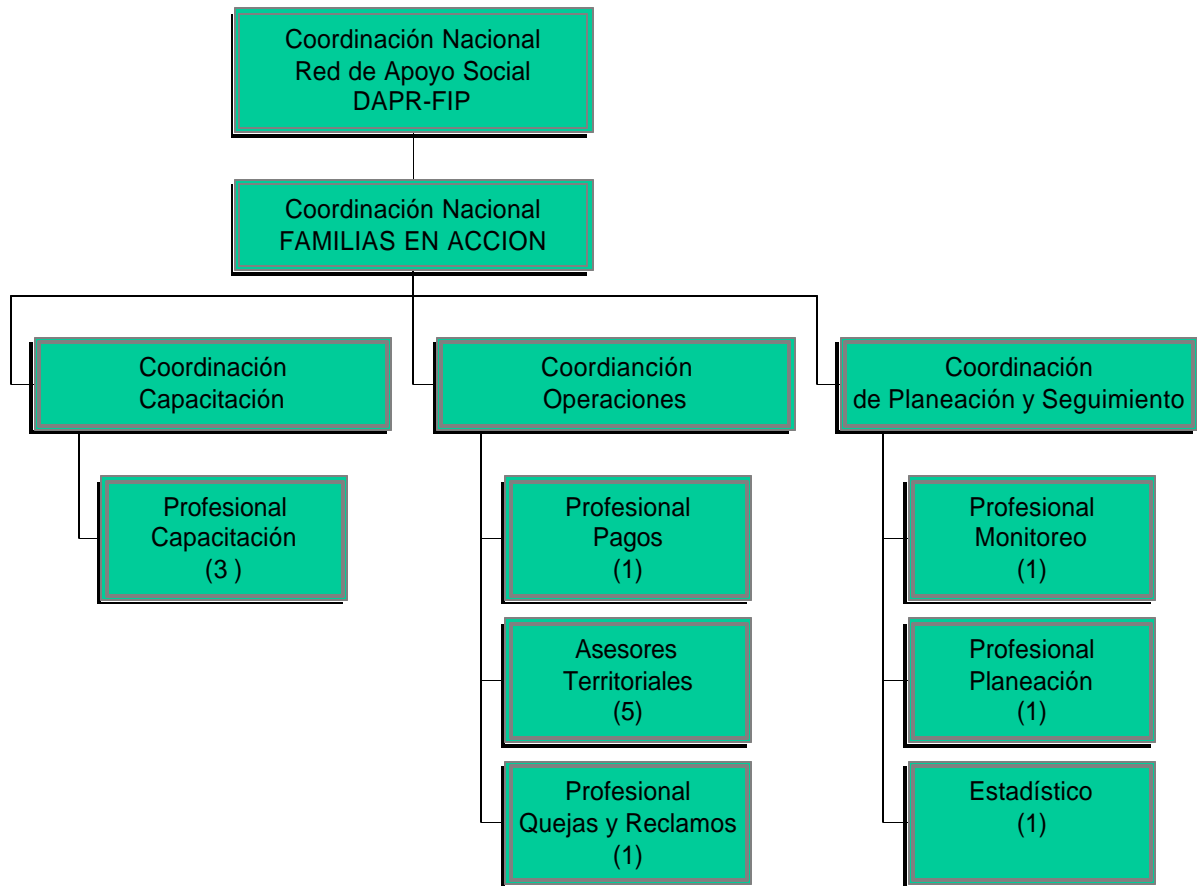
Este tipo de análisis siempre es realizado por los Bancos al momento de revisar el margen de Intermediación que dejaría un negocio cualquiera como un convenio de pagos para un programa de transferencias. Es por ello que hablar de dejar depósitos en cuenta corriente es muy importante para que la rentabilidad de los bancos se garantice en parte por la vía financiera. De lo contrario cuando no hay depósitos en cuenta corriente los Bancos deberán únicamente analizar el impacto en los costos operativos por atender el convenio y por consiguiente el costo cobrado por transacción será sustancialmente mayor.

Como se analizó en el capítulo No. 2 la primera cotización recibida de los bancos para el programa de transferencias en Colombia fue de US\$10 porque los Bancos asumían que no iban a tener ninguna reciprocidad en la cuenta corriente, sin embargo cuando los expertos del programa les indicaron que durante cinco (5) días cada dos meses iban a tener en sus cuentas corrientes el monto total a pagar y que a partir de allí manejarían el flotante de los pagos no realizados durante el proceso de pagos, la tarifa cobrada se redujo al US\$ 1.74 en el caso del Banco Agrario a US\$1.72 en el caso de los Bancos Comerciales y a US\$1.31 en el caso específico del Banco de Occidente.

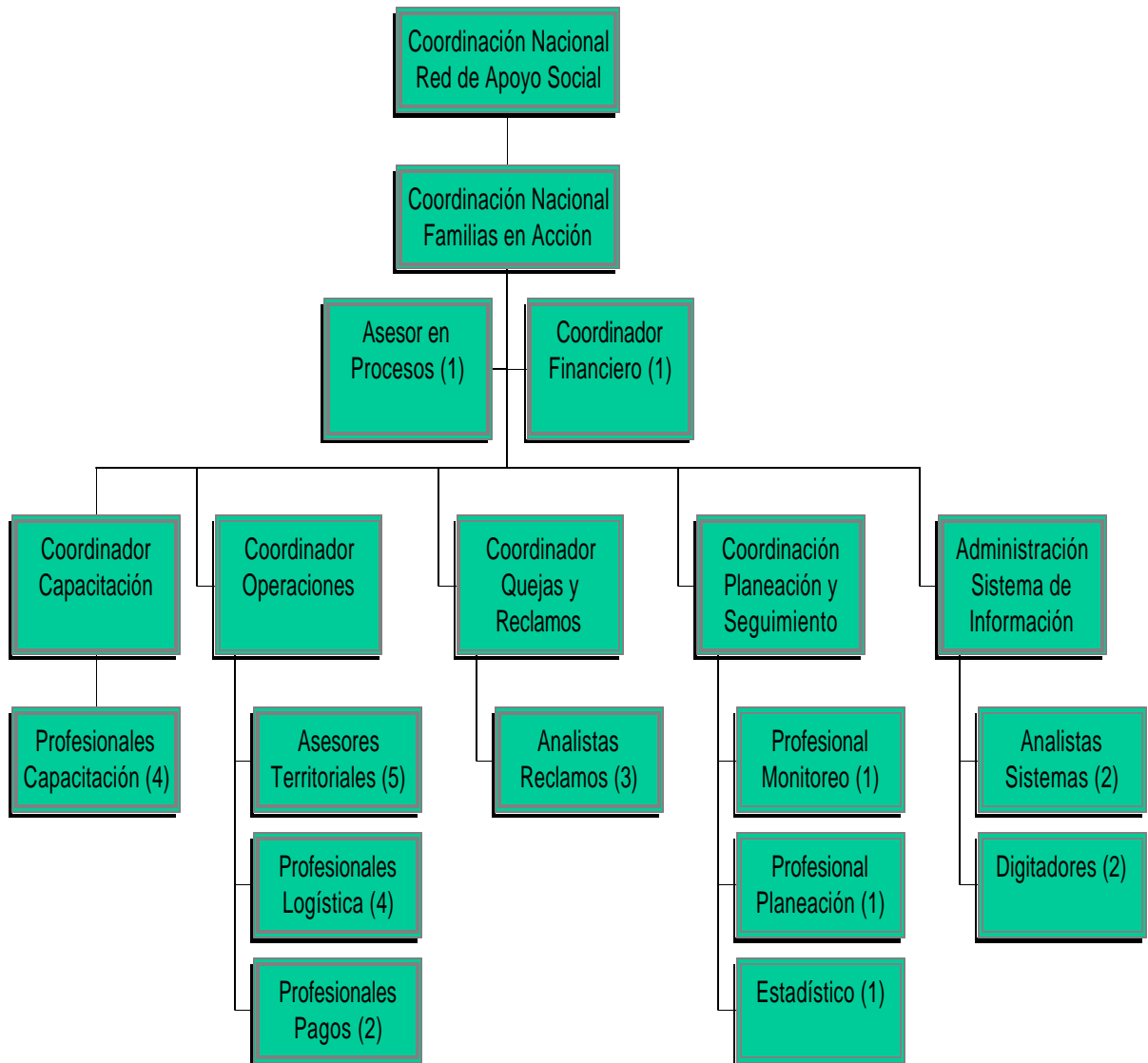
Es por ello que tener un amplio conocimiento de la forma como los Bancos negocian se convierte en una ventaja competitiva muy fuerte y por ello insistimos en la necesidad del acompañamiento de expertos en Banca al momento de la negociación.

## ANEXO 6. Organigramas del programa familias en accion

### ORGANIGRAMA INICIAL



## ORGANIGRAMA APROBADO DE FAMILIAS EN ACCION



## **ANEXO 7. Aspectos importantes de VISA**

- **Antecedentes**

Antes de hablar específicamente del tema se considera importante hacer una reseña histórica de lo que ha sido el sistema de pagos a través de las tarjetas débito y crédito y cual es la magnitud de la denominada Red de Pagos Visa tanto a nivel mundial, como de América Latina y Colombia:

La historia de las tarjetas bancarias se remonta al año 1914. Fue entonces cuando la Western Union emitió la primera tarjeta de crédito al consumidor. Estas primeras tarjetas se otorgaban a los clientes preferidos de la compañía y les ofrecían a éstos una variedad de servicios especiales, entre ellos el pago diferido libre de cargo.

Durante las primeras décadas del siglo, un gran número de otras empresas, como hoteles, tiendas por departamentos y compañías de gasolina emitieron tarjetas de crédito a sus clientes. Pero fue en 1950, que una misma tarjeta de crédito fue aceptada por una variedad de comercios, la tarjeta DINERS.

En 1951, el Franklin National Bank de Long Island, Nueva York, emitió una tarjeta que fue aceptada por los comercios locales y muy pronto, alrededor de 100 bancos más comenzaron a emitir tarjetas. No cobraban cuotas o intereses a los tarjetahabientes - quienes pagaban el total de la cuenta a su recibo- pero sí les cobraban una cuota a los comercios sobre las transacciones efectuadas con la tarjeta.

El Bank of América, tenía la totalidad del estado de California como mercado potencial, por lo que al emitir la tarjeta BankAmericard en 1958, obtuvo un éxito inmediato. Al igual que otras tarjetas bancarias disponibles en esa época, la BankAmericard le ofrecía a los usuarios una nueva característica: el crédito.

Para 1965, el Bank of América había realizado acuerdos de licencia con un grupo de bancos fuera de California, permitiéndoles emitir BankAmericard. Al mismo tiempo, otro grupo de bancos en Illinois, la costa este de Los Estados Unidos y California, se unieron para formar Master Charge (hoy llamada Master Card).

Con el creciente éxito de estas dos grandes asociaciones de tarjetas bancarias, la mayoría de los bancos regionales abandonaron sus programas independientes y se convirtieron a uno u otro programa. Para 1970, más de 1.400 bancos ofrecían tarjetas BankAmericard o Master Charge, y el saldo total de las tarjetas habría alcanzado los US\$3,8 millardos.

En 1970, el Bank of América renunció al control del programa BankAmericard y los bancos que emitían la tarjeta tomaron el control del programa, formando la National BankAmericard Inc. (NBI), una corporación independiente, sin acciones, que administraría, promovería y desarrollaría el sistema dentro de los Estados Unidos. En 1974, se fundó IBANCO, una corporación multinacional de miembros, sin acciones, que administraría el programa internacional de BankAmericard.

Tomando en consideración que en muchos países los Bancos ponían resistencia a emitir una tarjeta asociada con el Bank of América, aunque se tratará de una relación solamente nominal, en el año 1977 la BankAmericard se convirtió en la tarjeta VISA, cambiando su nombre a VISA USA y a su vez Ibanco se convirtió en VISA Internacional.

La Oficina Regional para América Latina y el Caribe, le presta servicio a más de 39 países con una población de casi 490 millones. También existen oficinas subregionales en São Paulo, Brasil; Caracas, Venezuela; Ciudad México, México; Santiago de Chile, Chile y San Juan, Puerto Rico.

- **Descripción del producto**

El sistema VISA de Tarjetas de Crédito y Débito ha desarrollado en Colombia un producto denominado plataforma de prepago VISA que es ofrecido por todas las Entidades Financieras afiliadas a este sistema y que tiene las siguientes características:

- Es un servicio que VISA COLOMBIA ofrece a las Entidades Financieras, para administrarle a sus clientes corporativos o Empresariales pagos a terceros a través de una tarjeta débito VISA ELECTRON utilizando la PLATAFORMA DE PREPAGO VISA.
- La mayor ventaja de este servicio radica en que a los beneficiarios de los pagos no se les exige la apertura de una cuenta bancaria.
- Los pagos efectuados por medio de la tarjeta pueden ser utilizados directamente en los establecimientos comerciales a través de datáfonos (POS) y en cajeros automáticos (ATM). En este aspecto es muy importante anotar que al tratarse de una plataforma parametrizable la Entidad pagadora puede solicitar que los pagos se realicen exclusivamente en algunos establecimientos comerciales y/o en los cajeros automáticos que se decida con anticipación serán los pagadores.

## **1.7. Justificación**

- Los Bancos deben ofrecer a sus clientes soluciones financieras integrales que incluyan entre otros el pago a terceros no bancarizados.
- Los terceros no se ajustan necesariamente al perfil de cliente que los bancos han definido previamente como mercado objetivo para bancarizar.
- Los clientes corporativos y empresariales deben destinar una porción importante de sus costos operacionales en los pagos a terceros.
- Las oficinas bancarias se congestionan durante aquellos días en que se presta el servicio de pagos a terceros generando mayores cargas operativas.

## **1.8. Aplicaciones mas comunes**

- Pagos a terceros por cuenta de un cliente corporativo
- Pagos de pensiones y cesantías
- Reemplazar los pagos en efectivo en sitios de alto riesgo
- Pagos masivos de nómina
- Anticipos de gastos
- Pagos de dividendos
- Entrega de premios
- Administración de Caja Menor
- Administración de empleados temporales
- Pago de remesas

## **1.9. Características del Producto**

- El producto:

Es una Tarjeta Débito VISA ELECTRON emitida por los bancos afiliados con banda magnética, que opera con autorizaciones en línea y tiempo real y utilización obligatoria de PIN (Clave Secreta). Cada banco tendrá un código de Identificación independiente, para optimizar el control, la parametrización y el enrutamiento de transacciones.

- Sistema de Autorizaciones:

Visa Colombia recibe la información suministrada por el cliente corporativo o empresarial, relacionada por banco, correspondiente al monto a transferir a cada beneficiario del pago.

Visa Colombia es la entidad que autoriza en línea y tiempo real las solicitudes de los beneficiarios de los pagos titulares de las tarjetas realizados a través de:

- Terminales de punto de venta.
  - Cajeros automáticos de los distintos bancos y redes de cajeros.
- Servicio al cliente: Visa Colombia pone a disposición de los beneficiarios la línea 800, titulares de las tarjetas, para atender lo siguiente:
- Bloqueo de Tarjetas.
  - Últimas transacciones.
  - Promociones si las hay e información adicional.
- Las terminales de punto de venta disponibles en Colombia las relacionamos en el cuadro No. 13 “Datáfonos disponibles del Sistema Visa”

**Cuadro No. 13  
DATAFONOS DISPONIBLES DEL SISTEMA VISA**

SECCIONAL	NUMERO DE DATAFONOS	CAJAS REGISTRADORAS	PAGO AUTOMATICO	TOTAL
ARMENIA	467		7	474
MANIZALES	532		9	541
MEDELLIN	2902	139	159	3200
PEREIRA	819		21	840
BOGOTA	8706	313	1042	10061
BARRANQUILLA	1674		40	1714
CARTAGENA	981		36	1017
SAN ANDRES	292		7	299
SANTA MARTA	619		7	626
CALI	3202	61	113	3376
IBAGUE	693		4	697
NEIVA	381			381
PASTO	275		6	281
BUCARAMANGA	1408		32	1440
CUCUTA	440		2	442
TUNJA	355		6	361
VILLAVICENCIO	327			327
<b>TOTAL POS.</b>	<b>24073</b>	<b>513</b>	<b>1491</b>	<b>26077</b>

FUENTE: VISA COLOMBIA

### 1.10. Últimos Desarrollos Tecnológicos

De conformidad con los requerimientos de cada convenio de pagos a terceros, la plataforma de prepago puede ofrecer las siguientes funcionalidades parametrizables por entidad:

- Manejo de establecimientos de comercio para que solo se autorice la utilización de tarjetas débito del convenio en aquellos que son importantes para el mismo. En los casos de subsidios a la demanda se podría pensar en almacenes de víveres, útiles escolares, droguerías, artículos de primera necesidad, etc.; de preferirlo la entidad se puede restringir la utilización de la tarjeta solo a las redes de cajeros automáticos.
- Customer Service que opera en AS400, lo que permite parametrizar la información que se le suministra al Tarjetahabiente, de acuerdo con las necesidades del banco y del cliente corporativo que contrata los pagos.
- Activación de la tarjeta con la primera lectura de la banda magnética.
- Generación automática del número del plástico.
- Cobros automáticos de las tarifas asociadas al negocio para mayor control.
- Habilitado para convenios especiales.

Los Bancos afiliados al Sistema VISA en Latinoamérica los relacionamos a continuación:

- **Antigua** [CIBC West Indies Holdings](#)
- **Antillas Holandesas & Curazao** [Maduro & Curiel's Bank N.V.](#)  
[RBTT Bank Antilles NV](#)
- **Argentina** [Citibank](#)  
[Visa Argentina](#)
- **Bahamas** [Barclays Bank PLC](#)  
[CIBC West Indies Holdings](#)  
[Royal Bank of Canada](#)
- **Barbados** [Barbados National Bank](#)  
[Barclays Bank PLC](#)  
[CIBC West Indies Holdings](#)  
[Royal Bank of Canada](#)  
[The Mutual Bank of the Caribbean](#)
- **Bermuda** [Bank of Bermuda](#)  
[Bank of Butterfield](#)

- **Bolivia**
  - [Banco Nacional de Bolivia](#)
  - [Banco Santa Cruz](#)
  
- **Brasil**
  - [Bancos](#)
  
- **Cayman Islands**
  - [Bank of Butterfield](#)
  - [Cayman National Bank](#)
  - [CIBC West Indies Holdings](#)
  
- **Chile**
  - [ABN AmroBank](#)
  - [Banco Bice](#)
  - [Banco de A. Edwards](#)
  - [Banco de Chile](#)
  - [Banco de Crédito é Inversiones](#)
  - [Banco del Estado de Chile](#)
  - [Banco Santander](#)
  - [Banco Santiago](#)
  - [Banco Security](#)
  - [Banco Sud Americano](#)
  - [BBVA Banco Bhif](#)
  - [Citibank](#)
  - [Corpbanca](#)
  
- **Colombia**
  - [ABN Amro Bank](#)
  - [Bancafe](#)
  - [Banco Caja Social](#)
  - [Banco Davivienda](#)
  - [Banco de Bogotá](#)
  - [Banco de Crédito](#)
  - [Banco Popular](#)
  - [Banco Santander](#)
  - [Banco Sudameris](#)
  - [Banco Superior](#)
  - [Banco Tequendama](#)
  - [Banco Unión Colombiano](#)
  - [Bancolombia](#)
  - [BBVA Ganadero](#)
  - [Citibank](#)
  - [Conavi](#)
  - [Interbanco](#)
  - [Lloyds TSB Bank](#)
  - [Megabanco](#)
  - [Red Multibanca Colpatría](#)
  
- **Ecuador**
  - [Banco de Guayaquil de Ecuador](#)
  - [Filanbanco](#)
  - [Filancard](#)
  
- **Jamaica**
  - [CIBC West Indies Holdings](#)
  - [RBT Bank Jamaica Ltd](#)
  - [National Commercial Bank Ltd](#)
  - [The Bank of Nova Scotia Jamaica Ltd](#)

- **México**
  - [Banamex](#)
  - [Banco del Bajío](#)
  - [Banco Industrial](#)
  - [Bancrecer](#)
  - [Banjercito](#)
  - [Banorte](#)
  - [Bansi](#)
  - [BBVA Bancomer](#)
  - [BITAL -Banco Internacional](#)
  - [Citibank](#)
  - [Inbursa](#)
  - [IXE](#)
  - [Mifel](#)
  - [Santander](#)
  - [Scotia Bank Inverlat](#)
  - [Serfin](#)
  - [Visa México](#)
  
- **Paraguay**
  - [Banco Amambay](#)
  - [Banco del Parana](#)
  - [Banco Sudameris](#)
  - [Financiera Itacua](#)
  
  - [Interbanco](#)
  - [Multibanco](#)
  
- **Perú**
  - [Banco Continental BBVA](#)
  - [Banco de Crédito del Perú](#)
  - [Banco Santander Central Hispano](#)
  - [Citibank](#)
  - [Interbank](#)
  
- **Puerto Rico**
  - [BBVA Puerto Rico](#)
  - [Banco Popular](#)
  - [Citibank](#)
  - [Doral Bank](#)
  - [Eurobank](#)
  - [FirstBank](#)
  - [Oriental Group Bank](#)
  - [RG Premier Bank of Puerto Rico](#)
  - [Banco Santander de Puerto Rico](#)
  - [Scotiabank Puerto Rico](#)
  - [WesternBank](#)
  
- **República Dominicana**
  - [Asociacion La Nacional de Ahorros](#)
  - [Banco BHD](#)
  - [Citibank](#)
  - [Banco de Reservas](#)
  - [Banco Intercontinental](#)
  - [Banco Mercantil](#)
  - [Banco Nacional de Credito](#)

- **San Vicente**
  - [Banco Popular](#)
  - [Banco Progreso](#)
- **Santa Lucia**
  - [CIBC West Indies Holdings](#)
- **Trinidad y Tobago**
  - [CIBC West Indies Holdings](#)
- **Turcos y Caicos**
  - [First Citizens Bank Limited](#)
  - [Intercommercial Bank](#)
  - [RBTT Bank Limited](#)
  - [Republic Bank Ltd](#)
- **Uruguay**
  - [CIBC West Indies Holdings](#)
- **Venezuela**
  - [Banco Comercial](#)
  - [Banco de Crédito](#)
  - [Banco La Caja Obrera](#)
  - [BankBoston](#)
  - [Citibank](#)
  - [Discount Bank](#)
- **Venezuela**
  - [BancoCaracas](#)
  - [Banco Exterior](#)
  - [Banco Federal](#)
  - [Banco Mercantil](#)
  - [Banco Sofitasa](#)
  - [Banco Venezolano de Crédito](#)

**ANEXO 8. Municipios Colombianos con disponibilidad de cajeros automaticos**

No	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	MUNICIPIOS DEL PROGRAMA
1	ANTIOQUIA	APARTADO	
2	ANTIOQUIA	BELLO	
3	ANTIOQUIA	BRICENO	
4	ANTIOQUIA	CALDAS	
5	ANTIOQUIA	CAREPA	
6	ANTIOQUIA	CARMEN DE VIBORAL	
7	ANTIOQUIA	CHIGORODO	
8	ANTIOQUIA	COPACABANA	
9	ANTIOQUIA	DON MATIAS	PROGRAMA FAMILIAS
10	ANTIOQUIA	DOS QUEBRADAS	
11	ANTIOQUIA	ENVIGADO	
12	ANTIOQUIA	FRONTINO	PROGRAMA FAMILIAS
13	ANTIOQUIA	GIRARDOTA	
14	ANTIOQUIA	GUARNE	PROGRAMA FAMILIAS
15	ANTIOQUIA	ITAGUI	
16	ANTIOQUIA	LA CEJA	PROGRAMA FAMILIAS
17	ANTIOQUIA	LA ERMITA	
18	ANTIOQUIA	LA ESTRELLA	
19	ANTIOQUIA	MARINILLA	PROGRAMA FAMILIAS
20	ANTIOQUIA	MEDELLÍN	
21	ANTIOQUIA	PUERTO BERRIO	PROGRAMA FAMILIAS
22	ANTIOQUIA	RIONEGRO	PROGRAMA FAMILIAS
23	ANTIOQUIA	SABANETA	
24	ANTIOQUIA	SANTUARIO	PROGRAMA FAMILIAS
25	ANTIOQUIA	URRAO	PROGRAMA FAMILIAS
26	ANTIOQUIA	YARUMAL	PROGRAMA FAMILIAS
27	ANTIOQUIA	YOLOMBO	PROGRAMA FAMILIAS
28	ARAUCA	ARAUCA	
29	ARAUCA	TAME	PROGRAMA FAMILIAS
30	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA	
31	ATLÁNTICO	GUATAPURI	
32	ATLÁNTICO	MALAMBO	
33	ATLÁNTICO	SABANALARGA	PROGRAMA FAMILIAS
34	ATLÁNTICO	SOLEDAD	
35	BOLIVAR	CARMEN DE BOLIVAR	
36	BOLIVAR	CARTAGENA	
37	BOLIVAR	MAGANGUE	
38	BOLIVAR	MOMPOS	PROGRAMA FAMILIAS
39	BOLIVAR	TURBACO	

<b>No</b>	<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>MUNICIPIOS DEL PROGRAMA</b>
40	BOYACA	CHIQUINQUIRA	PROGRAMA FAMILIAS
41	BOYACA	DUITAMA	
42	BOYACA	GARAGOA	PROGRAMA FAMILIAS
43	BOYACA	GUATEQUE	
44	BOYACA	MIRAFLORE	PROGRAMA FAMILIAS
45	BOYACA	MONIQUIRA	PROGRAMA FAMILIAS
46	BOYACA	PAIPA	PROGRAMA FAMILIAS
47	BOYACA	PUERTO BOYACA	PROGRAMA FAMILIAS
48	BOYACA	SAMACA	PROGRAMA FAMILIAS
49	BOYACA	SOGAMOSO	
50	BOYACA	TUNJA	
51	BOYACA	VILLA DE LEYVA	PROGRAMA FAMILIAS
52	CALDAS	AGUADAS	PROGRAMA FAMILIAS
53	CALDAS	ALBANIA	PROGRAMA FAMILIAS
54	CALDAS	ANSERMA	PROGRAMA FAMILIAS
55	CALDAS	ARANZASU	PROGRAMA FAMILIAS
56	CALDAS	CHINCHINA	
57	CALDAS	LA DORADA	PROGRAMA FAMILIAS
58	CALDAS	MANIZALES	
59	CALDAS	MANZANARES	PROGRAMA FAMILIAS
60	CALDAS	MARQUETALIA	PROGRAMA FAMILIAS
61	CALDAS	NEIRA	PROGRAMA FAMILIAS
62	CALDAS	PACORA	PROGRAMA FAMILIAS
63	CALDAS	PENSILVANIA	PROGRAMA FAMILIAS
64	CALDAS	RIOSUCIO	PROGRAMA FAMILIAS
65	CALDAS	SAN VICENTE DEL CAGUAN	PROGRAMA FAMILIAS
66	CALDAS	VILLAMARIA	PROGRAMA FAMILIAS
67	CAQUETA	FLORENCIA	
68	CAQUETA	LA ARANDIA	
69	CASANARE	AGUAZUL	PROGRAMA FAMILIAS
70	CASANARE	PAZ DE ARIPORO	
71	CASANARE	TAURAMENA	PROGRAMA FAMILIAS
72	CASANARE	VILLANUEVA	PROGRAMA FAMILIAS
73	CASANARE	YOPAL	
74	CAUCA	POPAYÁN	
75	CAUCA	SANTANDER DE QUILICHAO	PROGRAMA FAMILIAS
76	CESAR	AGUACHICA	PROGRAMA FAMILIAS
77	CESAR	BOSCONIA	
78	CESAR	CHIRIGUANA	
79	CESAR	CODAZZI	
80	CESAR	CURUMANI	PROGRAMA FAMILIAS
81	CESAR	EL COPEY	
82	CESAR	PAILITAS	
83	CESAR	SAN ALBERTO	PROGRAMA FAMILIAS

<b>No</b>	<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>MUNICIPIOS DEL PROGRAMA</b>
84	CESAR	VALLEDUPAR	
85	CHOCO	ITSMINA	
86	CHOCO	QUIBDO	
87	CORDOBA	CERETE	PROGRAMA FAMILIAS
88	CORDOBA	CHINU	PROGRAMA FAMILIAS
89	CORDOBA	LORICA	
90	CORDOBA	MONTELIBANO	PROGRAMA FAMILIAS
91	CORDOBA	MONTERIA	
92	CORDOBA	SAHAGUN	
93	CUNDINAMARCA	AGUA DE DIOS	PROGRAMA FAMILIAS
94	CUNDINAMARCA	ANOLAIMA	PROGRAMA FAMILIAS
95	CUNDINAMARCA	CAJICA	
96	CUNDINAMARCA	CAZUCA	
97	CUNDINAMARCA	CHIA	
98	CUNDINAMARCA	CHIPAQUE	PROGRAMA FAMILIAS
99	CUNDINAMARCA	CHOACHI	PROGRAMA FAMILIAS
100	CUNDINAMARCA	COTA	
101	CUNDINAMARCA	EL COLEGIO	PROGRAMA FAMILIAS
102	CUNDINAMARCA	FACA	PROGRAMA FAMILIAS
103	CUNDINAMARCA	FUNZA	
104	CUNDINAMARCA	FUSAGASUGA	
105	CUNDINAMARCA	GACHETA	PROGRAMA FAMILIAS
106	CUNDINAMARCA	GIRARDOT	
107	CUNDINAMARCA	GUADUAS	PROGRAMA FAMILIAS
108	CUNDINAMARCA	LA CALERA	PROGRAMA FAMILIAS
109	CUNDINAMARCA	LA PALMA	PROGRAMA FAMILIAS
110	CUNDINAMARCA	LA VEGA	PROGRAMA FAMILIAS
111	CUNDINAMARCA	MADRID	
112	CUNDINAMARCA	MOSQUERA	
113	CUNDINAMARCA	NEMOCON	PROGRAMA FAMILIAS
114	CUNDINAMARCA	PACHO	PROGRAMA FAMILIAS
115	CUNDINAMARCA	PUERTO SALGAR	PROGRAMA FAMILIAS
116	CUNDINAMARCA	SESQUILE	PROGRAMA FAMILIAS
117	CUNDINAMARCA	SIMIJACA	
118	CUNDINAMARCA	SOPO	PROGRAMA FAMILIAS
119	CUNDINAMARCA	SUBACHOQUE	PROGRAMA FAMILIAS
120	CUNDINAMARCA	TOCAIMA	PROGRAMA FAMILIAS
121	CUNDINAMARCA	TOCANCIPA	PROGRAMA FAMILIAS
122	CUNDINAMARCA	UBATE	PROGRAMA FAMILIAS
123	CUNDINAMARCA	VIANI	PROGRAMA FAMILIAS
124	CUNDINAMARCA	VILLETA	PROGRAMA FAMILIAS
125	CUNDINAMARCA	ZIPAQUIRA	PROGRAMA FAMILIAS
126	DISTRITO CAPITAL	BOGOTA	
127	GUAJIRA	FONSECA	PROGRAMA FAMILIAS

<b>No</b>	<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>MUNICIPIOS DEL PROGRAMA</b>
128	GUAJIRA	RIOHACHA	
129	GUAJIRA	SAN JUAN DEL CESAR	PROGRAMA FAMILIAS
130	GUAJIRA	VILLANUEVA	PROGRAMA FAMILIAS
131	GUAVIARE	SAN JOSE DEL GUAVIARE	
132	HUILA	CAMPOALEGRE	PROGRAMA FAMILIAS
133	HUILA	GARZON	PROGRAMA FAMILIAS
134	HUILA	GIGANTE	PROGRAMA FAMILIAS
135	HUILA	LA PLATA	PROGRAMA FAMILIAS
136	HUILA	NEIVA	
137	HUILA	PALERMO	PROGRAMA FAMILIAS
138	HUILA	PITALITO	PROGRAMA FAMILIAS
139	MAGDALENA	CIENAGA	
140	MAGDALENA	EL BANCO	PROGRAMA FAMILIAS
141	MAGDALENA	FUNDACION	PROGRAMA FAMILIAS
142	MAGDALENA	PIVIJAY	PROGRAMA FAMILIAS
143	MAGDALENA	PLATO	PROGRAMA FAMILIAS
144	MAGDALENA	SANTA MARTA	
145	META	ACACIAS	PROGRAMA FAMILIAS
146	META	GRANADA	PROGRAMA FAMILIAS
147	META	SAN MARTIN	PROGRAMA FAMILIAS
148	META	VILLAVICENCIO	
149	NARIÑO	IPIALES	PROGRAMA FAMILIAS
150	NARIÑO	LA UNION	PROGRAMA FAMILIAS
151	NARIÑO	PASTO	
152	NARIÑO	TUMACO	
153	NORTE DE SANTANDER	CHINACOTA	PROGRAMA FAMILIAS
154	NORTE DE SANTANDER	OCANA	PROGRAMA FAMILIAS
155	NORTE DE SANTANDER	PAMPLONA	PROGRAMA FAMILIAS
156	NORTE DE SANTANDER	TIBU	PROGRAMA FAMILIAS
157	NORTE DE SANTANDER	CUCUTA	
158	PUTUMAYO	MOCOA	
159	PUTUMAYO	SIBUNDOY	PROGRAMA FAMILIAS
160	QUINDIO	ARMENIA	PROGRAMA FAMILIAS
161	QUINDIO	CALARCA	
162	QUINDIO	LA TEBAIDA	
163	QUINDIO	MONTENEGRO	
164	QUINDIO	QUIMBAYA	
165	RISARALDA	APIA	PROGRAMA FAMILIAS
166	RISARALDA	BELEN DE UMBRIA	PROGRAMA FAMILIAS
167	RISARALDA	LA VIRGINIA	PROGRAMA FAMILIAS
168	RISARALDA	MARSELLA	
169	RISARALDA	PEREIRA	
170	RISARALDA	QUINCHIA	PROGRAMA FAMILIAS
171	RISARALDA	SANTA ROSA DE CABAL	

<b>No</b>	<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>MUNICIPIOS DEL PROGRAMA</b>
172	RISARALDA	SANTUARIO	PROGRAMA FAMILIAS
173	SAN ANDRES	SAN ANDRES	
174	SANTANDER	BARBOSA	PROGRAMA FAMILIAS
175	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	
176	SANTANDER	BUCARAMNGA	
177	SANTANDER	CIMITARRA	
178	SANTANDER	FLORIDA BLANCA	
179	SANTANDER	GIRON	
180	SANTANDER	LEBRIJA	PROGRAMA FAMILIAS
181	SANTANDER	MALAGA	PROGRAMA FAMILIAS
182	SANTANDER	OIBA	PROGRAMA FAMILIAS
183	SANTANDER	RIONEGRO	
184	SANTANDER	SAN GIL	PROGRAMA FAMILIAS
185	SANTANDER	SAN VICENTE DE CHUCURI	PROGRAMA FAMILIAS
186	SANTANDER	SOCORRO	PROGRAMA FAMILIAS
187	SANTANDER	VELEZ	PROGRAMA FAMILIAS
188	SANTANDER	PIE DE CUESTA	
189	SUCRE	COROZAL	PROGRAMA FAMILIAS
190	SUCRE	SAN MARCOS	PROGRAMA FAMILIAS
191	SUCRE	SAN PEDRO	PROGRAMA FAMILIAS
192	SUCRE	SINCE	PROGRAMA FAMILIAS
193	SUCRE	SINCELEJO	
194	SUCRE	TOLÚ	PROGRAMA FAMILIAS
195	TOLIMA	CAJAMARCA	
196	TOLIMA	CHAPARRAL	PROGRAMA FAMILIAS
197	TOLIMA	ESPINAL	PROGRAMA FAMILIAS
198	TOLIMA	FRESNO	PROGRAMA FAMILIAS
199	TOLIMA	HONDA	PROGRAMA FAMILIAS
200	TOLIMA	IBAGUE	
201	TOLIMA	LERIDA	PROGRAMA FAMILIAS
202	TOLIMA	LIBANO	PROGRAMA FAMILIAS
203	TOLIMA	MARIQUITA	PROGRAMA FAMILIAS
204	TOLIMA	MELGAR	PROGRAMA FAMILIAS
205	TOLIMA	ORTEGA	PROGRAMA FAMILIAS
206	TOLIMA	PLANETA RICA	PROGRAMA FAMILIAS
207	VALLE DEL CAUCA	ANDALUCIA	PROGRAMA FAMILIAS
208	VALLE DEL CAUCA	BUENAVENTURA	
209	VALLE DEL CAUCA	BUGA	
210	VALLE DEL CAUCA	BUGA LA GRANDE	PROGRAMA FAMILIAS
211	VALLE DEL CAUCA	CAICEDONIA	
212	VALLE DEL CAUCA	CALI	
213	VALLE DEL CAUCA	CANDELARIA	PROGRAMA FAMILIAS
214	VALLE DEL CAUCA	CARTAGO	

<b>No</b>	<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>MUNICIPIOS DEL PROGRAMA</b>
215	VALLE DEL CAUCA	CHIPICHAPE	
216	VALLE DEL CAUCA	EL CERRITO	PROGRAMA FAMILIAS
217	VALLE DEL CAUCA	FLORIDA	PROGRAMA FAMILIAS
218	VALLE DEL CAUCA	GINEBRA	PROGRAMA FAMILIAS
219	VALLE DEL CAUCA	GUACARI	PROGRAMA FAMILIAS
220	VALLE DEL CAUCA	JAMUNDI	PROGRAMA FAMILIAS
221	VALLE DEL CAUCA	LA UNION	PROGRAMA FAMILIAS
222	VALLE DEL CAUCA	LA VICTORIA	
223	VALLE DEL CAUCA	PALMIRA	
224	VALLE DEL CAUCA	RESTREPO	PROGRAMA FAMILIAS
225	VALLE DEL CAUCA	SEVILLA	
226	VALLE DEL CAUCA	TULÚA	
227	VALLE DEL CAUCA	YUMBO	
228	VALLE DEL CAUCA	ZARZAL	PROGRAMA FAMILIAS
229	VICHADA	PUERTO CARREÑO	
230	VILLAVICENCIO	MAIZARO	
<b>TOTAL MUNICIPIOS</b>		230	131

**ANEXO 9. Municipios elegibles del programa de transferencias colombiano sin banco**

	DEPARTAMENTO	NOMBRE MUNICIPIO	FAMILIAS POTENCIALES
1	ANTIOQUIA	ABRIAQUI	72
2	ANTIOQUIA	BELMIRA	88
3	ANTIOQUIA	BRICEÑO	284
4	ANTIOQUIA	BURITICA	196
5	ANTIOQUIA	CACERES	2.932
6	ANTIOQUIA	CONCEPCION	75
7	ANTIOQUIA	DABEIBA	2.198
8	ANTIOQUIA	ENTRERRIOS	25
9	ANTIOQUIA	GIRALDO	131
10	ANTIOQUIA	MURINDO	273
11	ANTIOQUIA	MUTATA	1.522
12	ANTIOQUIA	OLAYA	125
13	ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO	526
14	ANTIOQUIA	SAN JUAN DE URABA	1.980
15	ANTIOQUIA	VEGACHI	1.249
16	ANTIOQUIA	YALI	559
17	ATLANTICO	GALAPA (AREA METROP)	814
18	ATLANTICO	PIOJO	249
19	ATLANTICO	POLONUEVO	524
20	ATLANTICO	SABANAGRANDE	832
21	ATLANTICO	SUAN	476
22	ATLANTICO	TUBARA	543
23	ATLANTICO	USIACURI	406
24	BOLIVAR	CORDOBA	1.265
25	BOLIVAR	SOPLAVIENTO	574
26	BOLIVAR	TALAIQUA NUEVO	565
27	BOLIVAR	VILLANUEVA	1.565
28	BOYACA	BRICEÑO	50
29	BOYACA	SAN EDUARDO	145
30	BOYACA	SATIVASUR	127
31	CAQUETA	SOLITA	871
32	CASANARE	CHAMEZA	66
33	CASANARE	RECETOR	190
34	CASANARE	SACAMA	73
35	CAUCA	ROSAS	605
36	CAUCA	SOTARA	395
37	CAUCA	VILLA RICA	319
38	CESAR	CHIRIGUANA	1.618
39	CESAR	EL PASO	753
40	CESAR	SAN MARTIN	752

	DEPARTAMENTO	NOMBRE MUNICIPIO	FAMILIAS POTENCIALES
41	CHOCO	ATRATO	100
42	CHOCO	BOJAYA (BELLAVISTA)	304
43	CHOCO	CANTON DE SAN PABLO	97
44	CHOCO	CERTEGUI	240
45	CHOCO	JURADO	113
46	CHOCO	LLORO	186
47	CHOCO	MEDIO SAN JUAN	394
48	CHOCO	NOVITA	239
49	CHOCO	RIO QUITO	485
50	CHOCO	SAN JOSE DEL PALMAR	131
51	CHOCO	SIPI	237
52	CHOCO	UNION PANAMERICANA	316
53	CUNDINAMARCA	ALBAN	103
54	CUNDINAMARCA	ARBELAEZ	168
55	CUNDINAMARCA	CABRERA	303
56	CUNDINAMARCA	PARATEBUENO	428
57	CUNDINAMARCA	SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA	139
58	META	EL DORADO	304
59	NARIÑO	COLON (GENOVA)	356
60	NARIÑO	CORDOBA	375
61	NARIÑO	LA FLORIDA	677
62	NARIÑO	POTOSI	140
63	NARIÑO	SAN BERNARDO	817
64	NORTE DE SANTANDER	LOS PATIOS (AREA METROP)	1.637
65	SANTANDER	ENCISO	273
66	SANTANDER	PALMAR	132
67	SUCRE	EL ROBLE	662
68	SUCRE	SAN ANTONIO DE PALMITOS	922
69	SUCRE	SAN JUAN DE BETULIA	881
70	TOLIMA	DOLORES	874
71	TOLIMA	VILLARRICA	107
72	VALLE	DAGUA	1.546
73	VALLE	VJES	183
74	VALLE	YOTOCO	156
<b>TOTAL FAMILIAS</b>			<b>40.037</b>

## **ANEXO 10. Ciclo financiero del proceso de pagos del programa de transferencias en dinero**

### ***A. ANALISIS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS SU FUNCIONAMIENTO Y PROBLEMÁTICA.***

#### **1. Proceso de Administración de Recursos en Colombia.**

En la sección que se presenta a continuación se describe el ciclo financiero del programa, que afecta el proceso de pagos de las transferencias, pero no describe la totalidad del ciclo del programa. Se tratará de enfatizar en los factores mas relevantes que inciden en la eficacia del proceso de pagos y se presentarán los factores críticos de éxito del mismo:

- De conformidad con el Plan Operativo anual de inversiones que aprueba el Consejo Directivo del Programa los recursos se asignan anualmente. Este Plan es la base para definir el presupuesto a ejecutar anualmente, el cual puede ser ajustado durante la ejecución del Programa, de acuerdo con el avance del mismo. Los ajustes pertinentes deben ser concertados con los Bancos prestamistas.
- Los recursos de crédito, programados para ser desembolsados anualmente, deben quedar incorporados en la Ley de Presupuesto y en el Plan Financiero del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al cual está adscrita la Red de Apoyo Social que coordina el programa.
- El flujo de recursos del crédito se canaliza a través de las cuentas especiales de los créditos que operan en el Banco de la República.
- Cuando se presentan necesidades de recursos para un determinado programa el DAPR-FIP diligencia la Solicitud de Desembolsos para solicitar el giro de los recursos provenientes de la Banca Multilateral. El Banco Mundial aprueba las solicitudes de desembolso y gira a las Cuentas Especiales abiertas por la Dirección del Tesoro en el Banco de la República para cada uno de los préstamos.
- El Banco de la República certifica el ingreso del desembolso mediante la expedición del estado de cuenta, el cual es consultado de manera permanente por la Dirección del Tesoro Nacional. Esta información es incorporada al Sistema Integrado de Información Financiera –SIIF -.

- El DAPR-FIP verifica por pantalla el ingreso de los recursos y elabora la orden de pago de recursos con fuente específica, teniendo en cuenta su PAC , contra el cual, la Dirección del Tesoro Nacional, procede a girar a las cuentas bancarias del DAPR-FIP.
- Una vez el Tesoro Nacional ha ubicado los recursos en los Bancos comerciales cada Institución Financiera, a través de sus oficinas municipales, se encarga de realizar el pago a los beneficiarios.
- Para solicitar nuevos desembolsos a los Bancos , el DAPR-FIP procede a justificar el uso de los recursos. Las solicitudes de desembolso son tramitadas por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público e inician con el mismo ciclo ya descrito.

Los procedimientos a partir del séptimo mes de ejecución del crédito externo con el Banco Mundial, son realizados en concordancia con la nueva modalidad de desembolsos desarrollada por éste, es decir, con Project Management Report - PMR ó Financial Management Report- FMR.

En el gráfico No. 2 se hace una descripción detallada del proceso de pagos de transferencias a través del Sistema Bancario, que ilustra todos los agentes que intervienen en el proceso y muestra como para el Programa se tienen una serie de variables exógenas que no son de su directo control, pero que si afectan de manera significativa el ciclo del proceso de pagos, afectando también los tiempos de ejecución y por ende, los tiempos de pago de las transferencias a las familias beneficiarias.

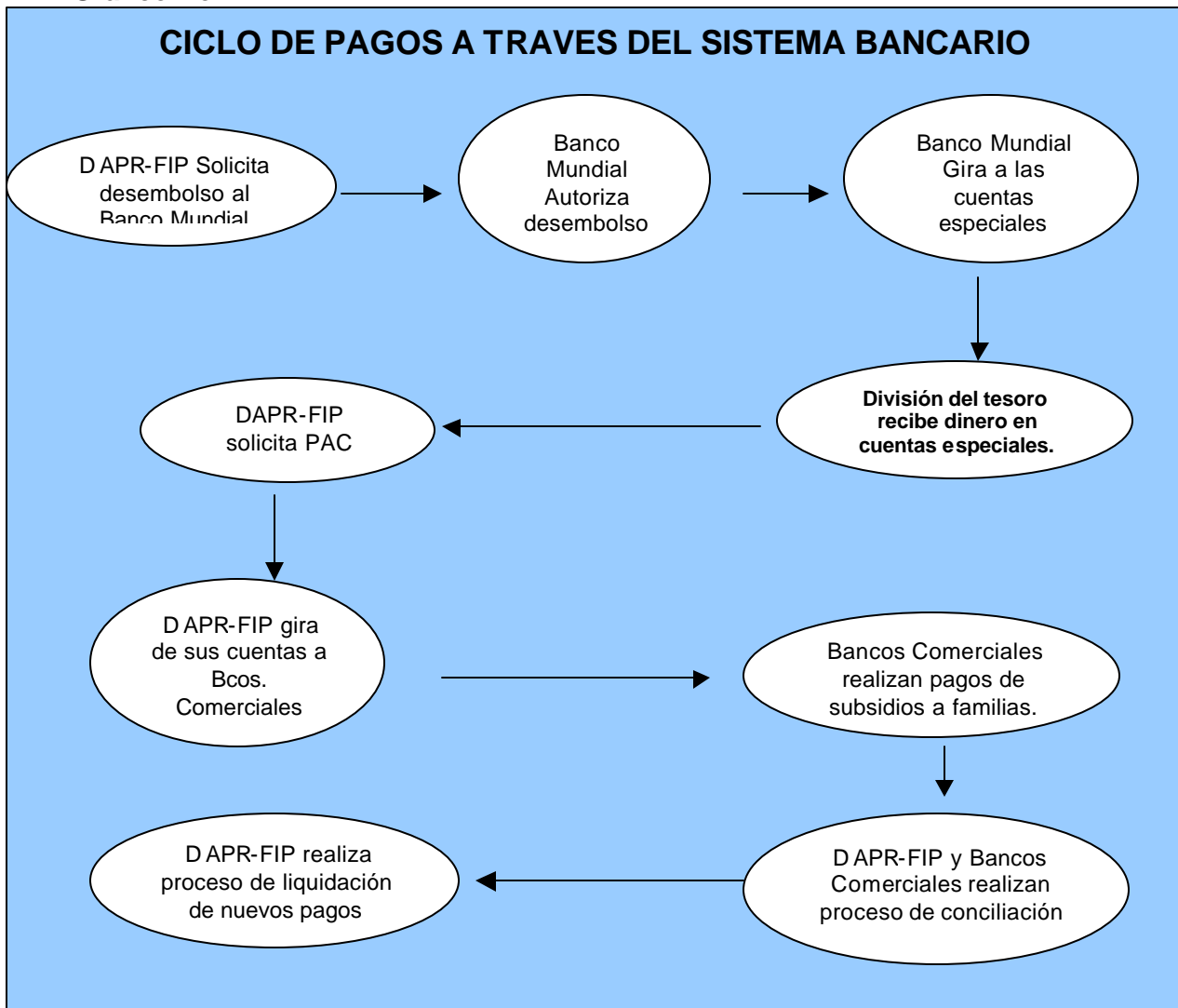
Nótese como el desmonte de la Fiducia fue clave para el Programa en la medida en que con éste se eliminaron tres pasos innecesarios, lo cual significó la disminución de 8 días en los tiempos del ciclo, una disminución en la cargas operativos eliminando la doble conciliación y las posibilidades de error y adicionalmente repercutió en un ahorro de un 6% en los costos financieros de las transacciones.

Es muy importante tomar en cuenta que debe trabajarse al máximo sobre aquellas variables que son controlables porque de hecho existen aspectos que no son de manejo directo de los ejecutores sobre los cuales las posibilidades de acción son muy limitadas.

En este aspecto es muy importante destacar que para el programa existen variables exógenas que afectan los procesos de pagos, relacionadas con el manejo de la Política Monetaria del que se habló en el capítulo No II principalmente aquellas relacionadas con el Presupuesto de la Nación y los ajustes fiscales acordados con el Fondo Monetario Internacional, que en

algunas ocasiones han significado el aplazamiento del presupuesto, como el ocurrido a mediados del año 2002, que congeló los fondos del programa Familias en Acción hasta los inicios del año 2003. Esto significó al programa no pagar durante cuatro ciclos seguidos las transferencias a las 350.000 familias registradas en el Programa.

**Gráfico No. 7**



Se cita también el recorte presupuestal para el año 2003, producto de los ajustes fiscales acordados con el F.M.I. que implican que durante el año 2003 solo se podrán pagar cuatro de los seis ciclos correspondientes al período.

Con alguna frecuencia se presentan cierres temporales de PAC (Plan Anual de Caja), que demoran el proceso de giro de dinero a los bancos afectando el ciclo de pagos, con la consecuente incidencia en demoras en los pagos realizados a las familias.

Como lección aprendida se sugiere revisar el ciclo financiero desde el diseño mismo del Programa y, de encontrar que el flujo financiero está afectado por variables exógenas de este tipo, los Consultores Financieros del Banco deberán buscar alternativas de operación con los ejecutores del programa que lo protejan de este tipo de situaciones.

### **3. Aspectos importantes del proceso de pago a través del sistema financiero.**

- Las Madres Beneficiarias, son responsables por atender el llamado del Enlace Municipal, en la fecha programada para el pago de los subsidios, quien la identifica con su cédula de ciudadanía, tarjeta de identidad (para menores de edad), ubica su nombre en el Listado de liquidación de pagos, para identificar el código de la familia y el valor liquidado que debe ser igual a la suma de dinero que debe entregarle el cajero de la Institución Bancaria.
- El Enlace Municipal resuelve a la Madre Beneficiaria las preguntas acerca de la liquidación, para lo cual el detalle de la misma se encuentra en el listado FS1. La Madre Beneficiaria firma sobre el listado para indicar que ha sido notificada sobre el valor que debe recibir.
- La Madre Beneficiaria debe dirigirse personalmente al Banco con su documento de identidad, donde el cajero de la institución financiera revisa el nombre y el número. Si la suma entregada por el Banco no coincide con lo indicado en el listado FS1, la Madre Beneficiaria debe presentar el reclamo ante el Enlace Municipal.
- Verificado el número del documento de identidad en el sistema del banco, el cajero de la Institución genera un comprobante y hace entrega de la suma de dinero indicada en él. La Madre Beneficiaria, firma en conformidad el comprobante de recibido. Este comprobante debe reposar en los archivos de la Institución Financiera.
- Por ningún motivo el cajero entregará el dinero a persona distinta de la titular, aunque medie alguna autorización; en caso de que esto suceda el Banco responderá al Programa por el dinero entregado, según lo acordado en el contrato.

- Las Madres Beneficiarias que no reclaman su pago lo podrán hacer en el siguiente ciclo, siempre y cuando verifiquen el cumplimiento de compromisos. El sistema acumula únicamente el pago liquidado en el ciclo inmediatamente anterior.

## **2. Proceso de pagos a las Madres Beneficiarias.**

- El proceso de pagos se inicia con el proceso de liquidación de pago el cual debe cumplir con los siguientes subprocesos:
  - Cierre del proceso de Verificación de Compromisos
  - Cierre del registro de novedades y reclamos
  - Conciliación de Pagos anteriores
- El Área Financiera del Programa coordina el proceso de pagos, que incluye: la administración de los convenios con los Bancos pagadores, el control de los desembolsos por fuente de recursos y la programación de los ciclos de pago, fechas de realización de los mismos y los municipios objeto del pago.
- El Área Financiera del Programa entrega al Área de Sistemas esta información para que se proceda con la liquidación de los subsidios.
- El programa de Transferencias de dinero en Colombia (Familias en Acción), realiza el proceso de liquidación a través de su software y genera los siguientes productos:

### **a) Archivo en medio magnético para cada Banco**

En el proceso de negociación con cada Entidad Bancaria se pactó la forma de entregar la información para que se realizara el proceso de pagos a las Familias. Posteriormente el programa realizó las adecuaciones técnicas respectivas y diseñó la generación automática de los archivos en medio magnético para cada una de la Entidades Bancarias. Es muy importante tener en cuenta que al momento de la negociación con los bancos debe pactarse flexibilidad en este aspecto porque, de requerirse, las modificaciones de las plataformas tecnológicas de las Entidades Bancarias no son de fácil implementación.

### **b) Formulario de Liquidación de Subsidios por Familia - FS1**

Es un listado que registra todas las familias a las cuales les fue liquidado su pago. Contiene el código de la familia, el número del documento de

identificación de la Madre Beneficiaria y los valores liquidados a cada una de las familias.

Este listado es el soporte que se entrega al Enlace Municipal para informar a la Madre Beneficiaria el valor que debe recibir en el Banco. En el listado se registra todo el detalle de la liquidación del Pago familiar. Debe ser firmado por la Madre Beneficiaria, o en su defecto colocar huella digital, en el momento de recibir la notificación de pago; el Enlace Municipal debe conservar este listado en el archivo como documento soporte para la Banca Multilateral y los organismos de control.

**c) Extracto de pago a las Familias – FS2**

El programa de Transferencias de dinero genera el formato extracto de pago a las familias- FS2 (en original y copia), con el fin de informar a la Madre Beneficiaria el monto del subsidio liquidado para el respectivo ciclo, con la descripción de cada uno de los subsidios que le fueron liquidados por niño.

Este formato es remitido a los Enlaces Municipales para que le sean entregados a las Madres Beneficiarias con anticipación al pago y a la vez constituye el documento que ésta presenta ante la entidad de pago para recibir el subsidio.

**d) Listado de Familias Liquidadas por ciclo**

Es un listado sin valores, que debe ser colocado por el Enlace Municipal, en lugar visible, para convocar a las Madres Beneficiarias para recibir su pago.

Se divulga sin valores por seguridad de las mismas Madres Beneficiarias, para evitar el conocimiento público de los montos de los pagos.

El Enlace Municipal adelanta la difusión para convocar a las Madres, sobre el período de pagos y acuerda con la oficina bancaria la organización logística de las familias para el pago de los subsidios.

En la organización logística el Enlace Municipal y la oficina bancaria acuerdan el número de familias a pagar; así mismo, en la difusión se llama a las Madres bien sea por orden alfabético, de número de cédula, por orden de veredas, o de barrios .

Durante los cinco (5) días posteriores al proceso de pagos, el Enlace Municipal debe realizar un informe con destino al Técnico de Pagos de la UCR, en el cual se indique el tiempo real en el cual se hicieron los pagos, las dificultades presentadas durante el desarrollo del proceso y una relación de los códigos de las familias que no se presentaron a cobrar el pago. Este informe sirve de herramienta de verificación al momento de la conciliación con la Oficina Central de los Bancos.

## **REVISION BIBLIOGRAFICA**

Galeano, Eumelia, et al. Curso Especializado en la Modalidad a Distancia sobre Investigación en las Ciencias Sociales, Módulo 5, la Investigación Cualitativa, Teoría. Medellín, ICFES, INER, Universidad de Antioquia. 1.993.

Pineda, Roberto, El Método Etnográfico, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad de los Andes. Módulo 5, La Investigación Cualitativa, Teoría. Medellín, ICFES, INER, UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. 1993.

Durán, Hebert; Fuentes, Sergio; González, Carlos. Grupos Focales Experiencia en la República de Guatemala.

Documentos de la Junta Directiva del Banco de la República.

Consejería Presidencial para la Política Social, Política Social, pobreza y desarrollo, volúmen I.2002.

## **FUENTES DE INFORMACIÓN**

- Superintendencia Bancaria de Colombia
- Banco Agrario de Colombia
- Bancolombia
- Thomas Gregg and Sons– Empresa Transportadora de Valores
- Sodexo Pass de Colombia
- Programa Familias en Acción
- Banco de la República
- VISA Colombia