

# PROGRAMA FAMILIAS EN ACCION

## 1 DESCRIPCIÓN EL PROGRAMA

El Programa Familias en Acción es una iniciativa del Gobierno Nacional y la Banca multilateral para: (a) dar un subsidio de nutrición a las familias con niños menores de 7 años, y (b) dar un subsidio escolar a los niños entre 7 y 17 años que pertenezcan a las familias más pobres. El programa tiene una duración de 3 años.

## 2 PROPÓSITOS OBJETIVOS Y METAS DEL PROGRAMA

**Propósito:** El Programa tiene como propósito aumentar y en algunos casos mantener la inversión que las familias en extrema pobreza hacen sobre el capital humano de sus hijos.

### Objetivos

Los objetivos del Programa son: (a) Reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria. (b) Complementar el ingreso de las familias con niños menores de siete años en extrema pobreza para incrementar el gasto en alimentación. (c) Aumentar la atención de salud de los niños menores de siete años. (d) Mejorar prácticas de cuidado de niños en aspectos tales como salud, nutrición, estimulación temprana y prevención de la violencia intrafamiliar.

El instrumento a ser utilizado para lograr estos objetivos es el subsidio condicionado. Este subsidio consiste en otorgar a la madre de familia de la población objetivo un apoyo monetario directo a cambio del cumplimiento de compromisos por parte de la familia<sup>1</sup>. El instrumento suele ser mucho más eficaz y eficiente que los programas de transferencias en especie.

### Metas del Programa y costos

El Programa entregará subsidios a cerca de 340.000 familias pobres y beneficiará a 1'000.000 niños en el transcurso de los tres años de duración del Programa. El Programa asegura un subsidio nutricional por 12 meses y un subsidio escolar por 10 meses, pagaderos bimestralmente, a las familias más pobres, pertenecientes al nivel 1 del SISBEN. La cobertura se incrementará gradualmente hasta alcanzar el total esperado a lo largo de los tres años de funcionamiento del Programa.

El programa tiene un costo de US \$ 336 millones para un periodo de 3 años. De ellos US \$ 230 millones son recursos de crédito externo: US \$ 150 millones se financian a través de un convenio de préstamo suscrito con el Banco Mundial y US \$ 80 millones con un crédito firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo. El resto US \$ 106 millones son recursos propios del Gobierno Nacional (Contrapartida).

El programa está dirigido a las Familias con hijos menores de 18 años, que se encuentren inscritas en el nivel 1 del SISBEN antes de diciembre 31 de 1999.

---

<sup>1</sup>El beneficio se otorga a la madre de familia, ya que los patrones de consumo de la familia están influenciados según sea la madre o el padre quien percibe los recursos. Cuando la madre distribuye el ingreso, el consumo tiende a orientarse más hacia el consumo de alimentos, educación y salud. El otorgamiento del beneficio familiar a la madre puede desencadenar una serie de cambios positivos en el comportamiento de la familia y fortalecer el rol de ésta en la toma de decisiones al interior del hogar.

### **3 TIPOS DE SUBSIDIOS**

El programa contempla dos tipos de subsidios, un subsidio nutricional y un subsidio escolar. Los subsidios no son excluyentes entre sí, es decir una misma familia puede recibir los dos tipos de subsidios.

#### **Subsidio nutricional**

Es un subsidio destinado al apoyo nutricional de las familias con niños menores de siete años. Los niños no pueden ser beneficiarios de los hogares comunitarios de bienestar familiar, jardines comunitarios y hogares infantiles del ICBF. El subsidio está condicionado a la participación de la familia en los Controles Médicos de Crecimiento y Desarrollo de acuerdo a las normas establecidas por el Ministerio de Salud. El monto del subsidio es de col\$ 46.500 (US \$ 20) sin importar el número de hijos menores de 7 años.

Los objetivos del subsidio son: (a) aumentar la atención en salud de los niños menores de siete años; y (b) mejorar el consumo familiar de alimentos nutritivos. En el largo plazo, se busca la reducción de las tasas de desnutrición entre los niños, un mejoramiento en el estado de salud infantil y un mejor desempeño escolar.

#### **Subsidio escolar**

Es un subsidio destinado a incentivar la asistencia escolar y el rendimiento de los niños de 7 a 18 años en la escuela. Se entrega un subsidio para cada niño de la familia beneficiaria que curse primaria (entre 2do y 5to grado) o secundaria (entre 6to y 11vo grado). Este subsidio está condicionado a la asistencia escolar (mayor al 80%) en un ciclo compuesto (dos meses). El monto se calculó con base en los costos directos de la asistencia escolar por lo tanto el subsidio está diferenciado para primaria col \$ 14.000 (US \$ 6), para secundaria col \$ 28.000 (US \$ 12) y el escalonamiento se estimó con base en el riesgo de deserción que se incrementa entre primaria y bachillerato. Este escalafón incentivará la no repitencia del grado por parte de los niños beneficiarios.

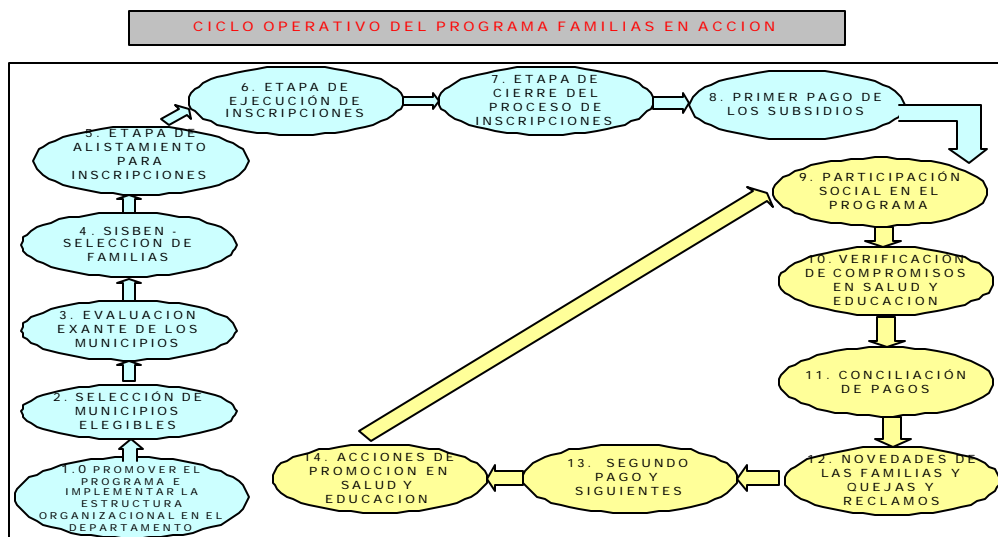
El impacto esperado del subsidio escolar es: (a) la reducción de las tasas de inasistencia y de deserción escolar en el corto plazo, (b) un aumento de los años de escolaridad en las zonas atendidas en el largo plazo; y (c) atraer a niños en edad escolar que hayan desertado para que regresen a la escuela.

### **5. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL E INSTANCIAS PARTICIPANTES**

Para la operación del Programa se cuenta con una Unidad Coordinadora Nacional – UCN, quien es la responsable de la implementación del programa. Así mismo la UCN tiene por cada departamento una Unidad Coordinadora Regional quien actúa como vínculo directo entre el nivel central y el nivel municipal. Es una UCR por Cada Departamento. En el nivel local, el Alcalde designa un Enlace Municipal quien es la persona que coordina el programa en cada municipio.

El Programa suscribió un convenio interadministrativo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

## 6. CICLO DEL PROGRAMA



## 7. FOCALIZACIÓN DE MUNICIPIOS Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Los municipios elegibles para el programa deben cumplir con los siguientes requisitos: (a) Municipios con menos de 100.000 hab. Se excluyen capitales de departamento y municipios conurbanos (b) Contar con una entidad financiera. (c) Contar con la base del SISBEN con corte a diciembre 31 de 1999.

A 715 municipios se les aplicó la Evaluación Ex – ante, como resultado 631 aprobó la evaluación.

### Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales – SISBEN

El SISBEN es un sistema de información local, que permite a las entidades territoriales, identificar, clasificar y seleccionar a las familias y personas que por su condición de pobreza y vulnerabilidad son potenciales beneficiarios de subsidios del Estado. Está administrado por cada municipio, no obstante los lineamientos generales son trazados por el Departamento Nacional de Planeación – DNP.

el SISBEN permite obtener un puntaje de 0 a 100 para cada una de las familias o individuos registrados en el Sistema. Una familia es más pobre cuanto más se acerca su puntaje a 0 y menos cuanto más se acerca a 100. De las variables incluidas, unas corresponden al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y otras a los ingresos y la capacidad de generar ingresos, tales como la educación promedio de la familia y la educación del jefe de familia. El SISBEN tiene seis niveles definidos de acuerdo al puntaje obtenido así:

Nivel Pobreza	Zonas Urbana	Zona Rural
SISBEN 1	0-36	0-18

SISBEN 2	37-47	19-30
SISBEN 3	48-58	31-45
SISBEN 4	59-69	46-61
SISBEN 5	70 -86	62-81
SISBEN 6	87-100	82-100

**Nivel 1:** Corresponde a las familias que se encuentran en extrema pobreza, es decir, las que tienen 2 o más Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según la definición del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, y/o que disponen de un ingreso familiar suficiente para comprar sólo una canasta básica de alimentos, definida por el DANE.

En los niveles 1 y 2 se encuentra concentrada la pobreza del país, sin embargo, pobreza extrema es la que se encuentra ubicada en el Nivel 1, el cual conforma el universo del programa.

## 8. EVALUACIÓN EXANTE

La metodología de evaluación ex ante para la selección de municipios, está diseñada para detectar si el municipio cuenta con la suficiente capacidad de oferta en servicios de educación y salud que le permita responder a la demanda actual más la demanda adicional generada por el programa. Aquellos municipios elegibles que manifiestan su interés en participar en el Programa y proporcionen la información requerida serán sometidos a una evaluación ex ante con el fin de seleccionar, de acuerdo con criterios técnicos relacionados con la capacidad de oferta en salud y educación, a los municipios que podrían participar del Programa.

Para la evaluación de cada municipio se utilizan unos indicadores de capacidad de oferta, tanto en salud como en educación, los cuales se referencian a continuación:

Los indicadores básicos de la evaluación en salud son: 1. Médicos / Habitante 2. Enfermeras / Habitante 3. Proyección de Consultas / Municipio 4. Proyección de Controles / Municipio

Los indicadores básicos de la evaluación en educación son: (1) Relación alumno-docente (2) Área aula – alumno (3) Deserción escolar (4) Tasa de crecimiento de la matrícula

Los indicadores tendrán una calificación mínima así como una ponderación específica que determinan la suficiente o insuficiente capacidad de oferta del municipio, tanto en el área de salud como en el área de educación. De acuerdo con los resultados obtenidos las calificaciones serán las siguientes:

Verde: aquellos municipios que tanto en educación como en salud estén por encima de los requerimientos mínimos, es decir, que cuenten con plena capacidad de oferta para atender a las familias beneficiarias. Serán municipios elegibles que podrán ingresar al Programa de acuerdo con la disponibilidad de recursos para ese departamento.

Amarillo: son municipios que no cumplen con los estándares de los indicadores en salud y/o educación y que por ende no pueden participar del Programa. Estos municipios, cuando a su juicio cumplan los requisitos de salud y educación, podrán solicitar una nueva evaluación.

## 9. INSCRIPCIONES

La inscripción de beneficiarios del programa se realiza a través de varios pasos, los que se pueden resumir en:

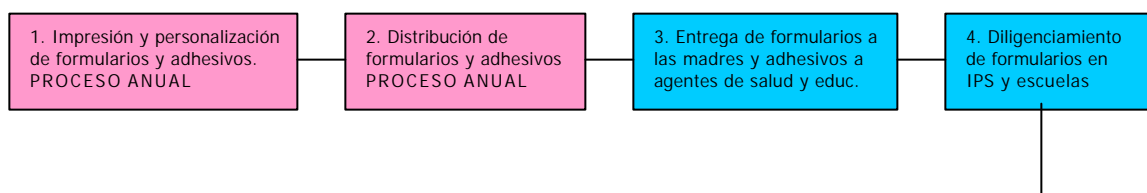
- ?? El programa comunica al municipio los resultados de la Evaluación Ex – ante.
- ?? Elaboración y suscripción del convenio de participación. Se firma un convenio en el que los municipios establecen los compromisos con el Programa, y el programa con los municipios
- ?? Designación del Enlace Municipal – EM. Es el encargado de la ejecución del programa dentro del municipio.
- ?? El programa produce la lista de “Familias Elegibles”, de acuerdo con la Base de Datos del SISBEN enviada por el municipio
- ?? La lista se publica con anterioridad a la fecha de las inscripciones, con lo cual las instancias de participación ciudadana (Veedurías Ciudadanas, Juntas de Acción Comunal) pueden presentar reclamaciones.
- ?? La familia se acerca al Punto de Inscripción y allí se verifican y actualizan, a través del Formulario de inscripción, los datos del SISBEN.(v.g. Nacimiento de nuevos hijos )
- ?? En caso de requerir actualización de datos sólo se podrá inscribir los hijos de la madre titular. Adicionalmente se deben anexar los copia de los documentos soporte (Registros civiles, certificados escolares, etc)
- ?? En este momento se revisan los datos de la entidad de salud y de la Institución Educativa
- ?? Estos datos, alimentan el Sistema de Información del Programa Familias en Acción. –SIFA, el cual liquidará lo que corresponde a cada familia.

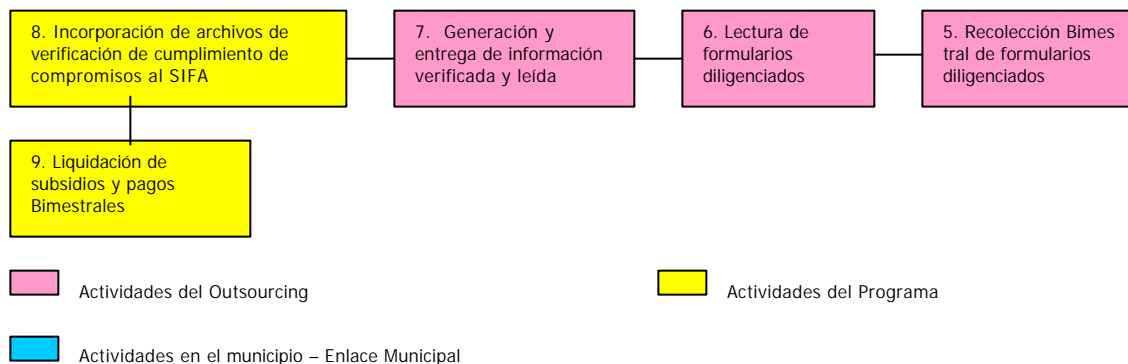
## 10. VERIFICACIÓN DE COMPROMISOS

**Cumplimiento de compromisos salud.** El municipio suministra la información de las Instituciones de Salud (IPS) asignadas a las familias elegibles, con lo cual, la El programa elabora los formularios S1 para la programación de citas de salud. Estos formularios se van diligenciando a medida que los niños asisten a las citas médicas. La Madre Titular, se acerca al responsable de salud y le solicita que le certifique, mediante la colocación de un adhesivo en el formulario ES2, la asistencia a los servicios de salud.

**Cumplimiento de compromisos Educación.** Asimismo, la madre titular deberá acercarse a la escuela donde asisten sus hijos para que el personal del plantel diligencie el formulario ES2, mediante el cual se verifica la asistencia escolar de cada niño. Nuevamente la verificación se hará por cada hijo de la familia que haya cumplido con por lo menos el 80% de la asistencia escolar en el período a verificar el profesor deberá pegar el adhesivo de ese niño en el formulario. Si algún niño incumplió el profesor no pegará el adhesivo y en su lugar firmará el formulario indicando que ese niño incumplió y el número de faltas presentadas.

**Componente logística del proceso de verificación:** La verificación de compromisos es un componente muy operativo dentro el programa, por lo cual el programa contrató una firma que se encarga de su ejecución. Las actividades se realizan en este proceso son:





1. El outsourcing se encarga de Imprimir los formularios ES2 (cumplimiento de compromisos), y los adhesivos de salud y educación. Estos formularios y adhesivos son personalizados. En el caso de los Adhesivos con códigos de barras
2. Los formularios y adhesivos son empacados y distribuidos a cada uno de los municipios del programa, siendo entregados al Enlace Municipal.
3. El Enlace municipal entrega el formulario ES2 a las Madres Titulares y los adhesivos a las entidades de Salud (IPS) y a las entidades educativas (Escuelas y Colegios.)
4. La Madre Titular debe, cada dos meses, diligenciar el formulario ES2. Para ello deberá acercarse al responsable de salud quien le colocará un adhesivo en el formulario si la Familias cumplió con las citas y/o asistir a la escuela en la que estudian sus hijos y solicitar un adhesivo por cada niño, el cual será colocado siempre y cuando los niños hayan asistido al menos al 80% de las clases.
5. La Madre deberá entregar al Enlace Municipal el Formulario ES2 diligenciado, con el fin de que el Enlace Municipal lo entregue al outsourcing, quien tiene la responsabilidad de recolectar los formularios en cada municipio.
6. Una vez el Outsourcing ha recolectado los formularios de cumplimiento de compromisos de las familias beneficiarias, inicia la lectura de los códigos de barras, identificando si las familias cumplieron o no los compromisos.
7. Como resultado de esta lectura, se genera una información por municipio que es entregada por el outsourcing al programa.
8. La información de cumplimiento de compromisos es cargada al Sistema de Información del Programa – SIFA
9. El SIFA liquida el valor a pagar a cada una de las familias y genera los extractos de pago que son enviados al municipio y a la Entidad Financiera. Posteriormente se realizan los pagos.

## 11. PAGOS DE SUBSIDIOS

Una vez ha liquidado el valor correspondiente a cada familia, el programa envía al Enlace Municipal un extracto de pago (formulario FS2) por cada familia. Este extracto contiene información sobre lo que el programa está pagando. El Enlace entrega el extracto a cada Madre Titular con el cual ella se acercará personalmente a la entidad financiera y con la presentación de su documento de identidad puede cobrar el subsidio.

Un Familia puede no cobrar un pago, el programa lo acumulará para el siguiente pago. El subsidio podrá suspenderse si la familia por dos periodos no hace el cumplimiento de compromisos o cuando no se reclamen dos pagos consecutivos.

## 12. ESTADO ACTUAL DE IMPLEMENTACION

No.	Período	Etapa	Número de Municipios	Número de familias elegibles	Número familias inscritas	Número familias liquidadas	Número familias pagadas
1	Dic/00 a Marzo/01	Prueba Piloto	22	36,390	22,736	15,132	13,993
2	Julio - Nov 2001	1ra Fase Expansión	306	263,993	169,460	92,536	79,113
3	Feb - Marzo 2002	2da Fase Expansión (*)	303	284,643	184,864	103,561	89,554
		TOTALES	631	585,026	377,060	211,229	182,660
		PORCENTAJES			64.45%	56.02%	86.48%

(\*) Los datos correspondientes a esta segunda fase expansiva, se han estimado de acuerdo a los comportamientos observados.

## MEDIOS DE PAGO: ALTERNATIVAS Y NEGOCIACIÓN FRENTE AL CICLO DE PAGOS

### I. ANTECEDENTES

Para el pago de los subsidios a las Familias, se determinó según el diseño inicial, 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, serian manejados a través de una fiduciaria. El DAPR-FIP sería el encargado de trabajar directamente con la Fiduciaria en la realización de los pagos”.<sup>2</sup> Esta decisión se tomó después de analizar varias alternativas de pago directo en efectivo como en México.

Las razones para realizar el pago a través de la banca nacional y manejado por Fiduciaria fueron las siguientes: (a) Dado los altos problemas de orden público en Colombia era muy peligroso transportar efectivo a los municipios beneficiarios del programa, para realizar el pago directo; este hecho fue el que dio mayor fuerza a la toma de decisión de la forma de pago (b) el pago en efectivo directo implicaba problemas de control de efectivo; (c) no había una buena experiencia en Colombia con la utilización de vouchers; (d) el negocio fiduciario en Colombia estaba desarrollado y garantizaba un buen control del uso de los recursos como de manejo de bancos.

Dado que se decidió el pago en efectivo utilizando la red nacional de bancos, era necesario establecer un encargo fiduciario de administración y pagos, donde la Fiduciaria 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 las 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 ésta 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 un Red de Bancos de consolidar la información y entregar los reportes del caso al DAPR-FIP y a la Banca Multilateral.

<sup>2</sup> Manual Operativo, Subprograma Subsidios Condicionados. Versión 2.3 Noviembre de 2000. Anexo No 10. Pag 15.

Para el mes de Septiembre de 2000 el DAPR-FIP en conjunto con el DNP, realizaron los primeros acercamientos con Entidades Fiduciarias y con la Banca Privada y Oficial, con el fin de plantearles la administración de fondos de acuerdo con el diseño señalado anteriormente. El resultado de estos acercamientos se señala a continuación:

## **II. SITUACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO COLOMBIANO**

En los acercamientos iniciales que se hicieron para conocer el sector financiero se encontró que las posibilidades de encontrar alternativas competentes de administración de fondos fueron limitadas debido a la situación del sector financiero Colombiano en ese momento, reflejados en el deterioro de los indicadores financieros respecto a años anteriores. Las Entidades bancarias colombianas estaban implementando varias estrategias orientadas a resolver la difícil situación por la que atravesaban, entre las que se mencionan: (a) Reestructuración a través de fusiones<sup>3</sup> entre Entidades, lo que implica la disminución de la red de oficinas a nivel nacional. (b) Redireccionamiento comercial hacia mercados rentables.

Posteriormente en un análisis específico, se encontraron problemas tanto en las fiduciarias como en la banca privada que afectó eventualmente el diseño inicial del subprograma, en cuanto a la forma como se iban a llevar los subsidios, desde el nivel central hasta cada municipio y específicamente hasta la madre titular.

### **2.1. Fiduciaria**

- ~~///~~ La cobertura del negocio fiduciario en Colombia es únicamente en ciudades capitales departamentales no municipales, lo cual tiende a encarecer el costo por transacción ya que éste depende, entre otros de la ubicación geográfica de los puntos de pago y de la operativa que genera llegar a Municipios y localidades en las cuales sólo se tiene presencia de determinadas Entidades.
- ~~///~~ Los costos operativos en su totalidad suman el 11% sobre los desembolsos, equivalentes al 6% de la Fiduciaria y al 5% de la Red Bancaria.
- ~~///~~ Operativamente el negocio fiduciario se limitaba a la intermediación de los fondos entre el DAPR-FIP y la Red Bancaria, sin adquirir una responsabilidad directa con el pago a los beneficiarios.
- ~~///~~ No hacía sentido crear una fiducia para administrar solo dos o tres bancos que serían los que podrían dar la cobertura a los municipios definidos para el programa.

### **2.2. Banca privada**

El Subprograma contactó 4 entidades bancarias, a saber: el Banco Bilbao Vizcaya BBV, Bancolombia, Megabanco y Banco Popular. Después de plantearles la operatividad de los pagos que maneja el Subprograma, no se logró concretar la presentación de una propuesta por parte de los Bancos, Bilbao Vizcaya BBV y Bancolombia ya que estas entidades no estaban interesadas en el programa.

En el caso de Megabanco y el Banco Popular se logró concretar la presentación de una propuesta de operación y costos, la cual arrojó un costo aproximado de US\$10 por pago o transacción.

### **2.3. Conclusiones**

---

<sup>3</sup> Se puede citar como ejemplo el caso de Banco de Colombia y Banco Industrial Colombiano ahora Bancolombia, Ganadero y BNC. Banestado y Bancafe, Bancoop – Coopdesarrollo y Bancafe.



Con base en las propuestas y la situación del sector financiero se pudo concluir lo siguiente: (a) Las Entidades de la Banca privada tienen una presencia mínima en los Municipios objeto del subprograma. (b) Según las propuestas de 2 de los Bancos, los costos de la operación, en caso de participar en el Subprograma, estarían alrededor de U\$ 10. (c) Para el pago, la Banca privada exigía la apertura de cuentas de ahorros, por parte de las Madres Titulares, lo cual desvirtuaba el planteamiento inicial. No era posible realizar el pago directo, ya que ello implicaría hacer cambios en su sistema de operaciones e implementarlos en sus oficinas.

### III. NEGOCIACIÓN CON BANCA PÚBLICA

Se decidió entonces estudiar la posibilidad de trabajar con la Banca Oficial Colombiana que estaba conformada por 3 entidades, Bancafé, Granahorrar y Banco Agrario de Colombia S.A. Del análisis realizado se encontró lo siguiente: (a) Tanto Bancafé como Granahorrar eran entidades que estaban en proceso de privatización y tenía la misma visión que los otros bancos privados, por ende no les interesaba el negocio, (b) El Banco Agrario de Colombia era el que tenía la mayor cobertura a nivel nacional, al contar con una red de 704 Oficinas en 486 localidades y 664 Municipios. EL Banco Agrario de Colombia cubre alrededor del 81% de los Municipios objeto del Subprograma. (c) No se justifica contar con la Fiduciaria como intermediario, cuando existe en el País una sola Entidad Bancaria que tiene el cubrimiento y alcanza el 81% de los Municipios a donde llega el subprograma. (d) El Banco Agrario de Colombia en su objeto social establecía que no menos del 70% de las operaciones deben estar dirigidas al sector rural, por ende estaban dispuestos a trabajar con la población objeto de este subprograma. (e) Los costos operativos que planteaba el Banco Agrario por transacción eran alrededor de US 2.0 asumiendo cero reciprocidad.

En función de lo anterior, el Programa decidió iniciar negociaciones con el Banco Agrario directamente en diciembre del 2000 para establecer las condiciones del acuerdo.

#### 3.1 Negociación con el Banco Agrario

Al inicio de las negociaciones, el Banco Agrario planteó aspectos que afectaban la operación propuesta para el Programa, como eran:

- ✍* Plantearon limitar los días de pago del 5 al 25 del mes de pago, debido a que ellos tenían pactados convenios de pago a pensionados a fin de mes, el programa en su diseño inicial había establecido que el pago debía realizarse en la segunda quincena, del 15 al 30 del mes. Esto ocasionó que se corriera el calendario 10 días para poder cumplir con los procesos necesarios para la realización del pago.
- ✍* Establecieron una limitante con el volumen de pagos a 100 diarios como máximo, generando que en los municipios grandes con más de 1500 beneficiarios se corriera el riesgo de que no todos las madres titulares pudieran cobrar.
- ✍* No querían comprometerse a entregar registro en papel de los comprobantes de pago firmados por las madres titulares, condición requerida por la Banca Multilateral para auditar los pagos realizados.

El resultado de la negociación determinó: (a) con respecto al primer punto, el Banco flexibilizó su posición y aceptó pagos en fechas diferentes a las pactadas mientras se estabiliza el ciclo de pagos del Programa. (b) En el segundo caso, aceptaron poner cajeros adicionales para los municipios grandes. (c) En el tercer caso, se comprometieron a custodiar los soportes de pago y en el momento en que los entes de control o la auditoría de la Banca Multilateral requieran información, el Banco

Agrario colocará copias u originales donde el DAPR-FIP lo determine. Este proceso de negociación llevó entre dos y tres meses.

### **3.2 Implementación del sistema de pagos con el Banco Agrario**

En el proceso de implementación del sistema de pagos se presentaron las siguientes dificultades:

- ~~RES~~ El Banco no aceptó establecer controles a partir de los códigos que el Programa asignó a las familias, sino a partir de los números de cédula de las madres titulares, por ende el Programa tuvo que realizar cambios en el software, desarrollando módulos de conciliación a partir de cédulas.
- ~~RES~~ El Banco Agrario no cuenta con una buena plataforma tecnológica y no tienen todas sus oficinas en línea, con la implementación del Programa en un mayor número de municipios, el Banco no pudo realizar una conciliación de todas las familias y por ende afectó el reporte de las madres que efectivamente habían recibido el pago. Este hecho ocasionó demoras en la liquidación del siguiente período y problemas en las Oficinas de pago y Enlaces Municipales puesto que en el siguiente período se liquidaron pagos retroactivos de forma incorrecta.

En el primer año el Banco presentó tuvo un comportamiento irregular en la entrega de sus informes, ya que el 50% de las veces se retrasó en el reporte de la información de los pagos realizados a las madres titulares y por ende la liquidación del siguiente pago.

Con cada proceso de pagos ejecutado el Banco ha ido tomando medidas correctivas y ha asignado más recursos humanos con dedicación exclusiva para el manejo del proyecto, sin embargo es importante tener en cuenta que la implementación del sistema de pagos con un solo banco, repercute en tiempos en los procesos y por ende en calidad de la información si éste no cuenta con una buena plataforma tecnológica y unos buenos controles operativos a nivel nacional.

## **IV. SELECCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL SISTEMA DE PAGOS A TRAVÉS DE ENTIDADES FINANCIERAS.**

Dada la evolución del sector financiero para esa época, la insuficiente cobertura e ineficiencia del Banco Agrario, el Programa insistió en la convocatoria pública a las entidades bancarias para disminuir los niveles de riesgo en el proceso de pagos. En el último trimestre del año 2001, por intermedio de la Unidad Coordinadora Nacional de la Red de Apoyo Social, se convocó a las entidades bancarias a través de un proceso de solicitud de expresiones de interés de carácter abierto a 26 Bancos del País, de distinta naturaleza (públicos, privados, nacionales, extranjeros).

El resultado de la convocatoria de los 26 Bancos, fue que 15 presentaron respuesta a la comunicación. De los que respondieron, 10 se manifestaron positivamente con la posibilidad de participar en el programa y 5 Bancos respondieron no tener la cobertura para los municipios del programa.

### **4.1 Negociación con los bancos**

En la negociación con los bancos se presentaron las siguientes dificultades:

- ~~RES~~ Cada banco en sus plataformas tecnológicas tiene definidas diferentes estructuras para el recibo de la información para pagos así como para la devolución de la información al Programa. Esto ocasionó que el Programa desarrollara igualmente diferentes estructuras para la exportación de la información a los diferentes Bancos, hecho que no se tenía previsto en el diseño original de la Aplicación.
- ~~RES~~ Al igual que en el Banco Agrario, estos bancos limitaron las fechas de pago para fechas diferentes a fines de mes ya que para éstos días se tienen comprometidos pagos masivos a pensionados entre otros.
- ~~RES~~ El volumen de pagos diarios máximos que permiten son entre 100 y 150 dependiendo del nivel de tecnología del banco.
- ~~RES~~ La negociación de los precios por transacción fue mas rápida, todos los 5 bancos presentaron valores similares al del Banco Agrario. En la actualidad se han suscrito convenios de pago con 5 Bancos, con costos por transacción entre \$3.500 (US\$ 1,6) y \$4.000 (US\$ 1,8) mas impuestos, representando un menor costo por transacción frente a los previstos a través de encargo fiduciario.
- ~~RES~~ La negociación con cada banco esta tomando entre uno y dos meses, siendo la revisión del convenio y los acuerdos operativos la parte que toma mayor tiempo.

Debido a las condiciones planteadas por los bancos, el Programa ha tenido que ajustar el ciclo de pagos para adaptarse a estas condiciones, éste se describe en los capítulos posteriores.

## **4.2 Puesta en marcha**

Hasta la fecha se ha realizado solamente un pago con los nuevos bancos y la operativa esta todavía en proceso de ajuste. De acuerdo con la plataforma tecnológica del banco, la operativa desarrollada en sus oficinas bancarias en cada municipio puede ser automatizada o manual. Siendo las oficinas bancarias las ejecutoras de los pagos, y por ende son las que manejan la información de primera mano, un proceso manual retrasaría el proceso de cumplimiento del ciclo de pagos.

Respecto a la ejecución de los procesos en el programa se han presentado problemas que han afectado los tiempos en los pagos a realizar, como son:

- ~~RES~~ De acuerdo como se diseñó operativamente el proceso de pagos, se desarrolló el sistema de información de Familias en Acción, este hecho ha ocasionado al programa la necesidad de ir adecuando la herramienta de acuerdo a los procesos. Para el caso de pagos se han visto afectado los tiempos por los desarrollos adicionales que se han realizado y las ayudas externas que se han elaborado para poder generar y cargar los archivos producto de la intermediación con los Bancos.
- ~~RES~~ Para los procesos de liquidación otro de los hechos que han retrasado los tiempos son los procesos de liquidación, debido que el diseño original no contempló toda la casuística del ingresos de Municipios en diferentes tiempos, se originó para la Aplicación la adecuación de eliminación de restricciones fijas que se habían implementadas y conversión de las mismas en paramétricas por los volúmenes de transacciones procesadas, hecho que ha retrasado los tiempos y los ciclos de pagos.

## **4.3 Resultados**

### **4.3.1. Resultados respecto a tiempos.**

Como resultado de la experiencia de los pagos realizados con la Banca y los ajustes de procesos en todos los temas referentes a los pagos, se realizaron cambios en las fechas de pagos las cuales se reflejan en el cuadro anexo:

**PROCESO DE VERIFICACION DE CUMPLIMIENTOS DE COMPROMISOS Y PAGOS**

		No. DIAS		SEGÚN MANUAL OPERATIVO SEGÚN DISEÑO ORIGINAL				TIEMPOS REALES AJUSTADOS				
AÑO 2002		INICIAL	REAL	ENERO	FEB/RO	MARZO	ABRIL	ENERO	FEB/RO	MARZO	ABRIL	MAYO
CICLO/ ACTIVIDAD				1		2		1		2		
1	PAGO CICLO 1	18	20		7-25					5 - 25		
2	Distribución ES2 a las Madres Titulares por Enlace Municipal Ciclo 2	18	20		7-25					5-25		
3	Verificar Ciclo 1 por el Enlace Municipal	10	20			1-10				1-20		
4	Recolección y Lectura Ciclo 1	15	15			10-25				21 al 5		
5	Entrega Información por Banco, Conciliación Ciclo I	0	15							26 al 10		
6	Liquidación Ciclo 2	5	15			25-30					11-25	
7	Entrega de información al Banco y Giro del dinero	5	5				2-7					1 - 5
8	Pago Ciclo 2	18	20				7 - 25					5-25

**4.3.2. Resultados respecto a pagos y ahorros en costos**

Como resultado de la primera fase expansiva, el Programa llegó a 329 municipios, en los cuales se efectuaron pagos de subsidios así:

**1 CUADRO NO. 2: PAGOS REALIZADOS**

FUENTE	BANCO	MUNICIPIOS	FAMILIAS
--------	-------	------------	----------

			BENEFICIADAS	CANTIDAD DE PAGOS	VALOR TOTAL
BID	AGRARIO	160	41,590	75,617	6,016,412,000
BID	BANCAFE	10	2,638	2,638	141,432,000
BID	BANCOLOMBIA	12	4,952	6,947	577,584,000
BID	SODEXHO	1	496	1,192	100,498,000
<b>TOTALES BID</b>		<b>183</b>	<b>49,676</b>	<b>86,394</b>	<b>6,835,926,000</b>

MUNDIAL	AGRARIO	134	52,176	64,305	4,855,600,000
MUNDIAL	BANCAFE	9	1,853	1,853	117,932,000
MUNDIAL	BANCOLOMBIA	3	4,020	4,020	261,632,000
<b>TOTALES BANCO MUNDIAL</b>		<b>146</b>	<b>58,049</b>	<b>70,178</b>	<b>5,235,164,000</b>
<b>TOTALES PAÍS</b>		<b>329</b>	<b>107,725</b>	<b>156,572</b>	<b>12,071,090,000</b>

El programa tiene previsto pagar para los años 2002, 2003 y 2004 lo siguiente:

## 2 CUADRO NO. 3: PAGOS PREVISTOS

FUENTE	PAGADO 2001	PROY 2002	PROY 2003	PROY 2004	GRAN TOTAL
BID	6,836,000,000	31,643,000,000	41,493,000,000	21,780,000,000	101,752,000,000
MUNDIAL	5,235,000,000	77,734,000,000	105,607,000,000	54,358,000,000	242,934,000,000
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>12,071,000,000</b>	<b>109,377,000,000</b>	<b>147,100,000,000</b>	<b>76,138,000,000</b>	<b>344,686,000,000</b>
COSTO ACTUAL POR COMISIONES BANCARIAS.	636,000,000	7,602,000,000	8,210,000,000	4,433,000,000	20,881,000,000
COSTOS DE ADMINISTRACION CON FIDUCIA (*)	1,360,000,000	14,164,000,000	17,036,000,000	9,002,000,000	41,562,000,000
<b>ECONOMIA EN COSTOS</b>	<b>724,000,000</b>	<b>6,562,000,000</b>	<b>8,826,000,000</b>	<b>4,569,000,000</b>	<b>20,681,000,000</b>

(\*) Los costos de los pagos a través de Fiducia se proyectan en 6% sobre los dineros entregados en administración más 5% de costos de intermediación con la Entidades Bancarias, para un total del 11% sobre el total de subsidios liquidados a las familias beneficiarias.

En conclusión, el proceso adelantado en el año 2001 ha demostrado una evolución en la operativa del mecanismo de pago a través de convenios directos con las entidades financieras, generando un

ahorro por costos de comisión de fiducia del orden de \$724 millones (US\$ 329 mil), dineros que representan en promedio 9.050 nuevos subsidios. De igual forma al cierre del Programa se tendría un ahorro acumulado de \$20.681 millones (US\$9,4 millones) que en promedio representan 258.000 subsidios.

El proceso de pago adecuado a través de convenios directos con las entidades financieras, a pesar de los problemas encontrados, es un mecanismo viable y representa economías representativas para el programa las cuales se pueden evidenciar en las cifras arrojadas en Colombia del orden de \$724.000.000, dineros que representan en promedio 9.050 nuevos subsidios.

Adicionalmente, el subprograma ha logrado una cobertura muy superior a lo inicialmente previsto, debido a la agilidad en la negociación directa con las entidades financieras y el análisis particular en cada uno de los municipios donde estas prestan sus servicios. Igualmente, esto ha generado las condiciones para incrementar la cobertura en 256 municipios más para la actual vigencia llegando finalmente a 600 Municipios.

## V. LECCIONES APRENDIDAS

- ✂ El realizar la prueba de pagos primero a través de una sola entidad bancaria, dio la posibilidad de probar el proceso y por ende demostró a las demás entidades financieras los verdaderos niveles de dificultades respecto a los beneficios. Como hecho a tener en cuenta es constructivo al iniciar este mecanismo de pagos, probar el proceso con una sola Entidad Bancaria y después de depurado establecerlo con otras Entidades Bancarias.
- ✂ Como experiencia y recomendación, de no poderse implementar un proceso unificado en la entrega de la información y el recibo de la misma para todas las Entidades Bancarias que deseen participar, es mejor trabajar con un menor número de Bancos.
- ✂ No es productivo establecer en los procesos de pagos mas de dos intermediarios entre el programa y las madres porque se incrementan los costos, para Colombia el ejemplo fue la Fiducia.
- ✂ Al realizar la selección de las Entidades Bancarias para un buen proceso de implementación y desarrollo de la operativa, es importante que la plataforma tecnológica del Banco esté unificada y todas las oficinas bancarias a nivel nacional estén en línea.
- ✂ En el diseño de los procesos las personas encargadas de realizarlo deben tener en cuenta los tiempos reales de todos los actores del proceso, para así poder implementar una buena operativa y unos tiempos reales.
- ✂ A pesar de todas las dificultades enfrentadas, queda demostrado que si es posible realizar los pagos de forma bimestral. Es importante resaltar que la autonomía del programa en la mayor parte de las etapas del proceso genera ahorro en tiempos y agilidad en los mismos.
- ✂ En general los actores condicionantes de los pagos que influyen directamente en tiempos y costos son en su orden para Colombia:
  - Ministerio de Hacienda
  - Dirección del Tesoro Nacional
  - Bancos
  - Operativa
  - 
  - World Bank User
  - N:\Safety Nets\Mexico CCT Workshop\Colombia.doc
  - March 12, 2003 11:39 AM