

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y LA OPERACIÓN DE LA BANCARIZACIÓN A TRAVÉS DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

Informe Final

**Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE
Universidad de los Andes**

Director del Proyecto:

Jorge Higinio Maldonado

Asesores:

Leonardo García O.

Rocío del Pilar Moreno S.

Catherine Rodriguez O.

Equipo de Investigación:

Liliana Chipategua

Carlos Andrés Morales

Maria del Pilar Restrepo

Arturo Rodriguez Sánchez

Maria Alejandra Urrea

Bogotá, marzo de 2010

Contenido

1	Introducción	1
2	Metodología para la evaluación del plan de bancarización.....	7
2.1	Fuentes de información	8
2.2	Relación entre objetivos y herramientas de recolección de información	9
2.3	Herramientas para la recolección de la información	13
2.3.1	Encuesta a beneficiarios.....	13
2.3.2	Entrevistas a beneficiarios	16
2.3.3	Grupos focales con beneficiarios	18
2.3.4	Entrevistas a entidades	20
2.4	Etapas de la evaluación	22
2.4.1	Descripción del Plan	22
2.4.2	Evaluación del diseño, ejecución y resultados	23
2.5	Indicadores de evaluación del plan de bancarización.....	24
2.5.1	Fichas metodológicas para los indicadores de evaluación del plan de bancarización	26
3	Descripción del Plan de Bancarización	42
3.1	Sistemas de pagos previamente implementados	42
3.2	Justificación y Objetivos del Plan de Bancarización	45
3.3	Población objetivo.....	49
3.4	Estructura organizacional del Plan de Bancarización.....	50
3.5	Descripción de las cuentas bancarias.....	55
3.6	Flujos operativos del programa.....	56
3.6.1	Implementación	57
3.6.2	Operación.....	62
3.7	Estimación de costos para ofrecer el servicio	64
3.8	Mecanismos de seguimiento, evaluación y control	65

3.9	Sinergia con otros programas	66
4	Evaluación preliminar y rápida del Plan de Bancarización.....	69
4.1	Objetivo 1: Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia para el beneficiario.....	69
4.1.1	Indicador 1.1 Nuevas condiciones del pago de subsidios	70
4.1.2	Indicador 1.2 Oferta de servicios financieros.....	72
4.1.3	Indicador 1.3 Percepción sobre la pertinencia de las cuentas electrónicas	75
4.1.4	Indicador 1.4 Cambio en la rapidez del flujo de transferencias.....	77
4.1.5	Indicador 1.5 Alfabetización Financiera	78
4.2	Objetivo 2: Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia operativa y financiera para el programa Familias en Acción	82
4.2.1	Indicador 2.1 Concordancia entre objetivos del Programa Familias en Acción y el Plan de Bancarización.....	82
4.2.2	Indicador 2.2 Mejoras incluidas en el nuevo esquema de pagos	83
4.2.3	Indicador 2.3 Bancarización efectiva agregada.....	87
4.2.4	Indicador 2.4 Relación costos de implementación del PB con esquemas previos.....	88
4.2.5	Indicador 2.5 Relación costos de operación del PB con esquemas previos.....	88
4.2.6	Indicador 2.6 Coherencia y Pertinencia de los flujos de información entre Acción Social y la Unión Temporal Banagrario-Assenda S.A.....	89
4.2.7	Indicador 2.7 Uso y utilidad de la Mesa de Ayuda - Línea 018000	91
4.2.8	Indicador 2.8 Cobertura y pertinencia del Plan de Alfabetización financiera.....	94
4.2.9	Indicador 2.9 Percepción de las entidades involucradas acerca del Plan de Bancarización	96
4.3	Objetivo 3: Establecer y evaluar el papel de los Retails y Corresponsales No Bancarios ..	98
4.3.1	Indicador 3.1 Servicios ofrecidos por Retails y Corresponsales no Bancarios	98
4.3.2	Indicador 3.2 Percepción sobre Retails y Corresponsales no bancarios (R-CNB)	99
4.3.3	Indicador 3.3 Eficiencia y eficacia de Retails y CNB	105
4.3.4	Indicador 3.4 Cobertura de los aliados comerciales y corresponsales no Bancarios, en relación a las sucursales bancarias tradicionales y cajeros electrónicos	112
4.4	Objetivo 4: Establecer el comportamiento histórico de las familias beneficiarias de Familias en Acción en cuanto al acceso al crédito y uso del sistema financiero	117
4.4.1	Indicador 4.1 Uso del Sistema Financiero	117

4.4.2	Indicador 4.2 Evolución del Uso de Productos Financieros	121
4.4.3	Indicador 4.3 Evolución crédito informal	123
4.5	Objetivo 5: Analizar y evaluar el proceso de apertura de cuentas en las dos primeras fases del Plan de Bancarización.....	125
4.5.1	Indicador 5.1 Costos en el diseño del proceso de implementación del PB como proporción a los costos totales de implementación	125
4.5.2	Indicador 5.2 Cumplimiento de los objetivos de bancarización	125
4.5.3	Indicador 5.3 Bancarización Efectiva desagregada por fases.....	125
5	Conclusiones.....	129
6	Recomendaciones	136
6.1	Mejoras en los flujos de información.....	136
6.2	Mejoras en algunos procesos internos de operación	138
6.3	Ajustes a la mesa de ayuda	139
6.4	Planeación hacia futuro para la oferta de servicios financieros adecuados.....	140
7	Referencias.....	142
8	Anexos.....	143
8.1	Anexo 1. Encuesta definitiva	143
8.2	Anexo 2. Formato de la entrevista	143
8.3	Anexo 3. Protocolo de los grupos focales	143
8.4	Anexo 4. Guión de las entrevistas a funcionarios	143

Lista de Cuadros

Cuadro 1. Objetivos específicos de la evaluación y su relación con los componentes de oferta y demanda del servicio	7
Cuadro 2. Fuentes de información de acuerdo a los objetivos.....	8
Cuadro 3. Preguntas de investigación y herramientas para el objetivo 1	9
Cuadro 4. Preguntas de investigación y herramientas para el objetivo 2	10
Cuadro 5. Preguntas de investigación y herramientas para el objetivo 3	11
Cuadro 6. Preguntas de investigación y herramientas para el objetivo 4	11
Cuadro 7. Preguntas de investigación y herramientas para el objetivo 5	12
Cuadro 8. Distribución de la muestra para las encuestas	14
Cuadro 9. Distribución final de las encuestas por ciudades.....	15
Cuadro 10. Muestra definitiva de encuestados, de acuerdo al estado de bancarización	16
Cuadro 11. Distribución porcentual de la muestra por género	16
Cuadro 12. Número de entrevistas realizadas en cada ciudad	17
Cuadro 13. Relación entre las rutas participativas, sus objetivos y los objetivos generales del proyecto	19
Cuadro 14. Grupos focales realizados en cada ciudad y número de asistentes a los mismos	20
Cuadro 15. Indicadores propuestos para responder a las preguntas de investigación	24
Cuadro 16. Propuesta inicial del Plan de Bancarización	58
Cuadro 17: Segmentación a nivel departamental de la tarifa por giro.....	65
Cuadro 18. Participación porcentual de los beneficiarios, de acuerdo al uso de los diferentes sistemas de pago.....	70
Cuadro 19 Diferencia de tiempo de desplazamiento frente a oficinas bancarias (min).....	71
Cuadro 20. Diferencia de costos de desplazamiento frente a oficinas bancarias (pesos).....	71
Cuadro 21. Diferencia tiempo de espera frente a oficinas bancarias (min)	72
Cuadro 22. Recordación de los beneficiarios bancarizados sobre los servicios financieros ofrecidos al momento de la bancarización (porcentaje)	73
Cuadro 23. Porcentaje de hogares con ahorros, créditos y seguros en el sistema financiero formal.....	74
Cuadro 24. Percepción sobre tiempo y costos del reclamo del subsidio bajo sistema BanAgrario ..	75
Cuadro 25. Calificación de los beneficiarios a las capacitaciones.....	79
Cuadro 26. Información entregada a los beneficiarios durante las capacitaciones	79
Cuadro 27. Comprensión de la información de las capacitaciones	80
Cuadro 28. Comprensión de aspectos relacionados con el nuevo sistema.....	81
Cuadro 30. Relación entre las limitaciones de los esquemas anteriores y las mejoras incluidas en el nuevo esquema de pago	86
Cuadro 30. Uso de la línea 01 8000.....	91
Cuadro 31. Acceso a telefonía fija por parte de los hogares encuestados	91
Cuadro 32. Facilidad del uso del línea 01 8000.....	92
Cuadro 33. Solución de problemas con línea 01 8000.....	93
Cuadro 34. Percepciones de los encuestados sobre la cuenta electrónica	95

Cuadro 35. Servicios ofrecidos por aliados comerciales (retails) y corresponsales no bancarios (CNB) para beneficiarios de Familias en Acción.	98
Cuadro 36. Aceptación de tarjeta BanAgrario en R-CNB	99
Cuadro 37. Pertinencia de los productos ofrecidos por R-CNB	100
Cuadro 38. Precios de los productos ofrecidos en los R-CNB.	101
Cuadro 39. Funcionamiento de tarjeta BanAgrario en sucursales R - CNB.....	102
Cuadro 40. Cobro del subsidio en retails y CNB.....	103
Cuadro 41. Compras por el retiro del subsidio	104
Cuadro 42. Comisiones por el retiro del subsidio	104
Cuadro 43. Tiempo de desplazamiento hacia almacenes de Cadena (minutos) comparado con bancos y cajeros	106
Cuadro 44. Tiempo de espera en almacenes de cadena (minutos) comparado con bancos y cajeros	106
Cuadro 45. Costos de desplazamiento hacia almacenes de cadena (pesos) comparado con bancos y cajeros	107
Cuadro 46. Tiempo de desplazamiento hacia mini-mercados (minutos) comparado con bancos y cajeros	108
Cuadro 47. Tiempo de espera en mini-mercados (minutos) comparado con bancos y cajeros.....	109
Cuadro 48. Costos de desplazamiento hacia mini-mercados (pesos) comparado con bancos y cajeros	109
Cuadro 49. Tiempo de desplazamiento hacia CNB (minutos) comparado con bancos y cajeros....	110
Cuadro 50. Tiempo de espera en CNB (minutos) comparado con bancos y cajeros	111
Cuadro 51. Cobertura de distintos medios de pago a nivel municipal	112
Cuadro 52. Ahorros en entidades financieras en LB, Primer Seguimiento y Segundo Seguimiento	118
Cuadro 53. Uso de seguros Médicos en LB, Primer Seguimiento y Segundo Seguimiento	119
Cuadro 54. Otros seguros en LB, Primer Seguimiento y Segundo Seguimiento	120
Cuadro 55. Deudas con entidades bancarias en LB, Primer Seguimiento y Segundo Seguimiento	120
Cuadro 56. Estadísticas de la media para variables de acceso a servicios financieros	121
Cuadro 57. Diferencias entre medias para las encuestas rurales	122
Cuadro 58. Deudas con familiares o amigos	123
Cuadro 59. Deudas con sector informal.....	124

Lista de Figuras

Figura 1. Esquema de funcionarios de instituciones a entrevistar	21
Figura 2. Flujo de recursos para el pago de subsidios.....	43
Figura 3. Bancarización regional en Colombia	47
Figura 4. Presencia de Familias en Acción a nivel regional	49
Figura 5. Entidades involucradas en el Plan de Bancarización y sus funciones en el mismo.....	51
Figura 6. Organigrama de la Unidad Coordinadora Nacional	53
Figura 7. Organigrama del Banco Agrario	54
Figura 8. Organigrama de Assenda S.A. para el proyecto de pagos a beneficiarios de Familias en Acción	55
Figura 9 Esquema general del plan de bancarización y los diferentes agentes involucrados	57
Figura 10. Actores Involucrados en la etapa de implementación.....	59
Figura 11. Flujo general de implementación en una región	60
Figura 12. Flujo jornada masiva de apertura de cuentas	61
Figura 13. Funcionamiento Mesa de Ayuda.....	64
Figura 14. Efectividad del Plan de Bancarización	87
Figura 15: Municipios con Sucursal de Banagrario	113
Figura 16: Municipios con cajeros electrónicos	114
Figura 17: Municipios con CNB	115
Figura 18: Municipios con Aliados Comerciales.....	116
Figura 19: Primera etapa del Plan de Bancarización.....	126
Figura 20: Bancarización de Remanentes de la Primera Etapa.....	127
Figura 21: Segunda etapa del Plan de Bancarización.....	128

1 Introducción

El programa Familias en Acción es una iniciativa del Gobierno colombiano de transferencias condicionadas, para familias vulnerables con niños y niñas menores de 18 años, en zonas urbanas y rurales o en condición de desplazamiento. Está orientado a contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza, generando incentivos para la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional. Asimismo, busca fortalecer el consumo de alimentos, generando una incorporación de hábitos nutricionales y acciones de cuidado de la salud, mediante un seguimiento nutricional a los menores.

Los objetivos iniciales a corto plazo, como se detallan en el manual operativo (2008), pueden resumirse en:

- Reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria.
- Complementar el ingreso de las familias con niños menores de 7 años para apoyar el gasto familiar en alimentación.
- Aumentar la atención en salud de los niños menores de 7 años.

Asimismo, como objetivos de largo plazo se identifican:

- Contribuir a mejorar las prácticas de cuidado de los niños en salud.
- Contribuir a mejorar las prácticas de cuidado de los niños en nutrición.
- Ayudar a la prevención de la violencia al interior de las familias.
- Apoyar las acciones Estatales de mejoramiento del nivel de salud y nutrición infantil de los niños menores de siete años.
- Atraer a los niños en edad escolar, que hayan desertado, para que regresen a la escuela y, de este modo, promover el aumento de los años de escolaridad.

Para alcanzar los objetivos propuestos, Familias en Acción cuenta con dos tipos de transferencias condicionadas: una nutricional, para familias con niños y niñas menores a siete años, y una escolar para familias con niños y niñas entre 7 y 17 años, cursando educación primaria y secundaria. A partir del proceso de inscripciones al programa, las familias beneficiarias se comprometen a cumplir con unas metas, que se constituyen en condiciones necesarias para recibir los pagos.

El subsidio nutricional se otorga con el fin de complementar el ingreso del hogar, para mejorar la alimentación de los menores durante la etapa crítica de su crecimiento. Incluye además, actividades de vacunación, control de crecimiento y desarrollo para niños, y actividades de promoción y educación de la salud familiar. Para recibir este subsidio el compromiso consiste en llevar a todos los niños menores de siete años a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas según la edad, en los hospitales o centros de salud del municipio donde residan los beneficiarios.

Por otra parte, el subsidio escolar se entrega a familias con niños y niñas estudiando desde el segundo grado de primaria hasta el decimoprimer grado, con el fin de incentivar la asistencia escolar y reducir la deserción de la educación primaria y secundaria. Para obtener este subsidio, las familias beneficiarias deben enviar a los niños a clases, de manera que no tengan más de ocho fallas injustificadas por bimestre.

Las operaciones de Familias en Acción entre los años 2000 y 2004 alcanzaron un máximo de 354.254 familias beneficiarias, quienes recibieron en promedio \$60.000 por mes, en forma de pago bimestral. A partir de entonces el programa se extendió en diferentes direcciones, iniciando en el 2004 con el Programa Familias en Acción para Población Desplazada (FAPD), continuando en 2007 una expansión Urbana hacia municipios de más de 100.000 habitantes y grandes ciudades (FAEU), y finalmente hacia Comunidades Indígenas (FACI) en 2008. En la actualidad, aproximadamente 2.500.000 familias se reportan como vinculadas al programa y, por mandato del gobierno central, el programa debe continuar su expansión a nivel nacional. Acción Social proyecta que para finales del 2010, el programa contará con un total de 2.669.513 familias beneficiarias.

Para poner en marcha la fase inicial del programa (2000 – 2004), se realizó un crédito inicial en 2002 por US\$ 230 millones, con la Banca Multilateral (Banco Mundial —BM— y Banco Interamericano de Desarrollo —BID—), y se destinaron 106 millones de dólares correspondientes a una contrapartida nacional, dispuesta por el gobierno. La financiación desde entonces continúa siendo una mezcla de recursos de la Banca Multilateral y el gobierno nacional, aunque la magnitud y composición ha venido cambiando, siendo la participación de los recursos internos cada vez más importantes. Durante el año 2009, se pagaron por concepto de transferencias condicionadas US\$300.058.414, siendo US\$164.314.582 de la Banca Multilateral, y US\$135.743.832 de los recursos nacionales.¹

Tanto el programa original, como las sucesivas ampliaciones han tenido seguimientos y mediciones de impacto periódicas, lo cual ha permitido el constante mejoramiento de la calidad y del cumplimiento de los objetivos generales del programa.

Estas mejoras han permitido no solo que aumente el número de beneficiarios sino que surjan nuevos componentes que no se contemplaron en el diseño de los objetivos del programa; uno de estos componentes es el proceso de bancarización a través de la consignación de los pagos en cuentas bancarias cuyas titulares son las mismas madres beneficiarias del programa. Este mecanismo inició su implementación en abril de 2009 y se extenderá hasta diciembre del mismo año.

Desde una perspectiva más amplia, Familias en Acción pretende ser el eje articulador inicial en la fase de implementación de la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza - JUNTOS, integrándose de manera complementaria y coordinada al conjunto de programas

¹ Cifras que corresponden al periodo comprendido entre Enero 1 y Octubre 30 de 2009.

asistenciales del gobierno, y a la estrategia de intervención integral con enfoque de promoción social con la que cuenta la Red.

Desde sus inicios, se ha permitido que los objetivos del programa Familias en Acción evolucionen y respondan a las principales necesidades de la población vulnerable del país. Un objetivo nuevo que se origina dentro de la evolución natural del programa, es la necesidad de generar un establecimiento de relaciones estables y amplias entre las familias receptoras de subsidios y las instituciones financieras formales del país. Este propósito, se enmarca dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que sitúa a la inclusión financiera como un tema prioritario de la política nacional.

Recientemente, el programa Familias en Acción ha venido ejecutado una iniciativa de apertura de cuentas de ahorro para los beneficiarios, bajo el nombre de Plan de Bancarización, que pretende integrar el total de las familias receptoras de los pagos del programa al sistema financiero. La bancarización es importante, pues tiene el potencial de mejorar el bienestar de las familias pobres, al fomentar el ahorro, el cual puede utilizarse para contrarrestar el efecto de eventos catastróficos, financiar la compra de bienes inmobiliarios, y acceder a otros productos financieros como créditos y seguros.

De forma general, el Plan pretende diseñar e implementar mecanismos para la apertura progresiva de cuentas bancarias, de tal forma que puedan realizarse la totalidad de pagos mediante consignaciones. Una vez el dinero se encuentre en las cuentas, podrá ser administrado por las familias beneficiarias a su gusto, efectuando retiros a través de cajeros automáticos o en establecimientos comerciales vinculados, ubicados a todo lo largo del territorio nacional. Asimismo, podrán usar las cuentas bancarias como un puente hacia nuevos servicios financieros.

El esquema de transferencia de los subsidios previamente implementado, incorporaba pagos a los beneficiarios con dinero en efectivo, a través de sucursales bancarias seleccionadas, y en oficinas temporales ubicadas en los diferentes municipios con presencia del programa Familias en Acción. Posteriormente, se desarrolló un sistema de monedero electrónico, mediante tarjetas recargables donde se acreditaba el dinero. Estas tarjetas (emitidas por el Banco Popular bajo el nombre de *tarjeta eficaz*) no estaban ligadas a cuentas de ahorros, por lo que los beneficiarios no recibían remuneraciones, ni contaban con la posibilidad de acceder a otros servicios financieros.

Tomada la decisión de implementar una estrategia de bancarización, Acción Social —ente Estatal encargado de la implementación del programa Familias en Acción— y el Banco Interamericano de Desarrollo —BID—, convocaron una licitación, que fue adjudicada a la Unión Temporal Banagrario-Assenda. La Unión Temporal, se comprometió a realizar la apertura de cuentas, elaborar, expedir y entregar tarjetas débito, activar la operación en redes de cajeros Servibanca; y ejecutar alianzas con cadenas comerciales (Éxito, Carrefour, Olímpica, entre otros) y corresponsales no bancarios, para garantizar una cobertura del 100% de las familias.

Así pues, la implementación del plan de bancarización fue dividida en cuatro etapas. En la primera de ellas se buscaba bancarizar un total de 460.253 beneficiarios en 38 municipios del país. Los municipios seleccionados para ejecutar la primera parte del plan fueron las capitales departamentales y las ciudades más grandes. Así mismo, se programó una segunda fase donde 939.125 beneficiarios en 176 municipios debían recibir la tarjeta débito BanAgrario. Por su parte, las últimas dos fases del proyecto se diseñaron para bancarizar a un total de 1.180.135 familias en los municipios rurales inscritos en el programa. La razón por la que se comenzó el proyecto con las ciudades capitales y se terminó con los municipios rurales pequeños es debido a que estos últimos no cuentan aún con la infraestructura necesaria para implementar la bancarización. En este sentido, la Unión Temporal cuenta con más tiempo para ampliar la oferta de los diferentes puntos donde pueda ser utilizada la tarjeta débito. A la fecha de entrega de este informe, se habían cumplido dos de las cuatro etapas de implementación propuestas, alcanzando una cobertura de cerca de la mitad de la población objetivo estimada inicialmente.

En estos momentos de expansión de la propuesta de bancarización es oportuno hacer una evaluación de operaciones que permita detectar rápidamente los avances, ventajas y desventajas asociados a este proceso y así, generar recomendaciones de utilidad para garantizar su implementación adecuada.

En este marco, se realiza el presente estudio cuyo objetivo es realizar una evaluación de operaciones al Plan de Bancarización PB del Programa Familias en Acción FA, que permita establecer las fortalezas, debilidades, eficiencia y eficacia del PB para lograr los objetivos planteados por el programa FA. Asimismo se busca caracterizar el comportamiento histórico de las familias beneficiarias del programa en cuanto al acceso y el uso de servicios financieros usando la información disponible de las anteriores evaluaciones del FA.

Los objetivos específicos para lograr el objetivo general incluyen:

- Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia para el beneficiario.
- Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia operativa y financiera para el programa FA.
- Establecer y evaluar el papel de los Retails y corresponsales no bancarios.
- Establecer el comportamiento histórico de las familias beneficiarias FA en cuanto al acceso y uso del sistema financiero tomando la información de la línea base, la primera y la segunda evaluación del programa FA.
- Analizar y evaluar el proceso de apertura de cuentas en las dos primeras fases del PB.

Es oportuno hacer una evaluación que permita detectar rápidamente los beneficios y costos asociados a este proceso, para generar recomendaciones de utilidad que puedan ser aplicadas en las etapas posteriores del Plan. Lo que se busca con esta evaluación es, a partir de la información existente, disponible y recolectada, analizar rápidamente el funcionamiento de programas públicos, y hacer propuestas específicas para su ajuste, que permitan mejorar aspectos ejecutivos y operativos.

Por lo anterior, en este estudio se desarrolla una metodología enfocada en describir, analizar y evaluar el diseño y funcionamiento de las operaciones del Plan de Bancarización hasta el momento. De manera general, se busca describir los antecedentes, justificación y objetivos del Plan; documentar el proceso de implementación y operación, así como evaluar el papel de los diferentes actores involucrados, teniendo en consideración el rol de los aliados comerciales y corresponsales no bancarios. Asimismo, se pretende analizar la eficiencia y la eficacia del plan de bancarización, así como las fortalezas y debilidades de este esquema de pagos, a partir de las primeras etapas del Plan.

Para lograr los objetivos propuestos, se evalúa el Plan de Bancarización del programa Familias en Acción, siguiendo una metodología enfocada en analizar el diseño y funcionamiento de las operaciones tanto desde el punto de vista de las instituciones involucradas (oferta del servicio), como desde el punto de vista de los beneficiarios (demanda del servicio).

Para lograr entender las dinámicas propias del plan de bancarización en este estadio temprano se propone una metodología que combina diferentes fuentes de información, inicialmente a partir de documentos y otras formas de información secundaria, y, posteriormente, con un especial énfasis en la recolección de información primaria. Para tal efecto se diseñan diferentes herramientas cualitativas y cuantitativas que recojan de la mejor manera posible una imagen de los avances del plan de bancarización y sus efectos sobre la población beneficiaria. Estas herramientas incluyen una encuesta a 650 beneficiarios en seis ciudades del país (Bogotá, Cali, Montería, Sincelejo, Valledupar y Pasto), entrevistas semi-estructuradas a 73 madres beneficiarias en estas seis ciudades, y seis grupos focales con beneficiarias en las respectivas ciudades. Adicionalmente, se realizan entrevistas semi-estructuradas a enlaces municipales y coordinadores regionales de Familias en Acción en cada una de las ciudades, a funcionarios del Banco Agrario en las seis ciudades, y a funcionarios centrales del Banco Agrario, de Assenda S.A. y de Acción Social en Bogotá. Con estas diferentes perspectivas se construye la presente evaluación a partir de indicadores específicamente diseñados para atender los objetivos definidos anteriormente.

Es importante aclarar que esta evaluación está sujeta a varias limitaciones que definen su alcance. Por una parte, no se pretende lograr representatividad en las encuestas. Esta es una evaluación rápida y se seleccionan seis ciudades en donde el proceso de bancarización venía creciendo rápidamente, pero los resultados no son representativos de toda la población beneficiaria. Aunque el tamaño de la muestra se ajustó para buscar algo de significancia entre las ciudades, los resultados deben ser leídos en el marco específico en el cual se desarrollan. Claramente, no pueden ser extendidos a otras ciudades y mucho menos a zonas rurales donde el alcance de la bancarización tendrá diferentes connotaciones. Sin embargo, si ofrece suficientes elementos para la discusión acerca de las ventajas y desventajas del proceso de bancarización.

Por otra parte, las entrevistas y grupos focales, aunque numerosos dado el alcance del estudio, tampoco son herramientas en donde se busque representatividad estadística. Estas son herramientas cualitativas que permiten explorar y ahondar en temas específicos, lo cual es de gran

utilidad para contextualizar los resultados de las encuestas y para profundizar en la discusión acerca de los cuellos de botella percibidos por los beneficiarios.

Finalmente, es importante aclarar que alguna de la información institucional que se necesitaba para la construcción de indicadores no fue de fácil consecución. Por una parte, algunos procesos y procedimientos no están documentados por las instituciones, por lo que no hay una memoria escrita que fundamente su existencia y funcionamiento. Por otra parte, algunos de los datos requeridos son información confidencial de las empresas involucradas y su publicación podría ser vista como una amenaza para su capacidad de negociación en la actual y en futuras licitaciones. Por estas razones, algunos de los indicadores que se esperaba calcular quedan sin desarrollar. Para suplir esas falencias, se complementan con información cualitativa que permita, al menos parcialmente, entender la dinámica de los procesos de implementación y operación del plan de bancarización.

En resumen, se encuentra que el plan de bancarización es una gran oportunidad para los diferentes agentes involucrados. Para los beneficiarios, además de que les ayuda a reducir el tiempo y los costos asociados a recibir el pago de la transferencia, se convierte en una herramienta poderosa de acceso a servicios financieros, que sirva para aliviar sus condiciones de pobreza. Para Acción Social es útil ya que permite agilizar los procedimientos de pago de las transferencias condicionadas. Para el Banco Agrario y el sector financiero en general se convierte en una oportunidad para actualizar y adaptar varios de sus procedimientos, mejorar su competitividad y alcanzar a un grupo de usuarios con un gran potencial de necesidades que pueden ser atendidas a través de unos servicios financieros adecuados.

El resto de este documento se organiza de la siguiente forma. En la segunda sección se detalla la metodología a utilizar, incluyendo la explicación de las herramientas utilizadas, las etapas de la evaluación y los indicadores propuestos para hacer la evaluación. Sin embargo, la metodología detallada de las herramientas aplicadas se entregó previamente como parte de los compromisos del contrato. La sección tres se dedica a explicar el Plan de Bancarización, con énfasis en los flujos operativos del programa, tanto para la implementación como para la operación del mismo. La cuarta sección desarrolla la evaluación del plan a través del cálculo de los indicadores propuestos para cada uno de los objetivos. El capítulo cinco recoge las principales conclusiones de la evaluación y el capítulo seis propone algunas recomendaciones y líneas de acción para las siguientes fases de implementación y para la operación del plan de bancarización.

Se reconoce y agradece el apoyo y colaboración de diferentes funcionarios de Acción Social, BanAgrario y Assenda, tanto a nivel central como en cada una de las ciudades. También agradecemos a los beneficiarios que a través de las encuestas, entrevistas y grupos focales hicieron posible este estudio. Los comentarios de funcionarios de Acción Social Departamento Nacional de Planeación y del Banco interamericano de Desarrollo fueron muy valiosos para mejorar este estudio. Finalmente, el director agradece a los asesores y cada uno de los asistentes de investigación por el gran esfuerzo y dedicación que entregaron a este proyecto.

2 Metodología para la evaluación del plan de bancarización

Para llevar a cabo una adecuada evaluación preliminar de operaciones del PB se combinan diferentes herramientas de análisis, de manera que se obtenga información tanto cuantitativa como cualitativa acerca del desempeño pasado y actual del proceso de pago de los beneficios de FA y se puedan determinar las ventajas y desventajas de la bancarización propuesta.

En los términos de referencia de este estudio se definió como universo para el levantamiento de la información primaria un conjunto compuesto por seis ciudades: Bogotá, Montería, Pasto, Sincelejo, Valledupar y Cali. Las primeras cuatro fueron escogidas por ser las que mayor número de beneficiarios posee y las últimas dos a manera de contraste por ser ciudades donde el plan de bancarización se desarrollaba durante los meses de octubre y noviembre.

La evaluación de operaciones propuesta recoge información secundaria y primaria para entender los procesos de implementación y de ejecución del plan de bancarización a la fecha. La recolección de información y el análisis se hacen desde dos perspectivas que se han denominado la oferta y la demanda. Con la perspectiva de la oferta se hace referencia al análisis de las instituciones involucradas, es decir, Acción Social, Banco Agrario y Assenda. Con la perspectiva de la demanda se hace referencia al análisis desde las madres beneficiarias. Los objetivos específicos se pueden asociar a condiciones relativas a la oferta de los servicios del plan de bancarización y a condiciones relacionadas con la demanda del mismo, como se observa en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Objetivos específicos de la evaluación y su relación con los componentes de oferta y demanda del servicio

Objetivo específico	Oferta/demanda
1. Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia para el beneficiario.	Demanda
2. Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia operativa y financiera para el programa FA.	Oferta
3. Establecer y evaluar el papel de los Retails y corresponsales no bancarios.	Oferta
4. Establecer el comportamiento histórico de las familias beneficiarias FA en cuanto al acceso y uso del sistema financiero tomando la información de la línea base, la primera y la segunda evaluación del programa FA.	Demanda
5. Analizar y evaluar el proceso de apertura de cuentas en las dos primeras fases del PB.	Oferta/ Demanda

2.1 Fuentes de información

Para realizar la evaluación de operaciones desde esta perspectiva y atender las preguntas de investigación relacionadas con cada objetivo específico, se combinan diferentes herramientas, asociadas a diferentes fuentes de información, como se relaciona en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Fuentes de información de acuerdo a los objetivos

Objetivo específico	Fuente de información
1. Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia para el beneficiario .	<ul style="list-style-type: none">- Encuestas a madres beneficiarias- Entrevistas a madres beneficiarias²- Grupos focales
2. Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia operativa y financiera para el programa FA .	<ul style="list-style-type: none">- Bases de datos de FA- Entrevistas a funcionarios de FA en los niveles locales, regionales y nacional- Entrevistas a Bancos nivel local y central
3. Establecer y evaluar el papel de los Retails y corresponsales no bancarios.	<ul style="list-style-type: none">- Entrevistas a retails y corresponsales no bancarios (CNB)- Encuestas a madres beneficiarias- Entrevistas a madres beneficiarias- Grupos focales
4. Establecer el comportamiento histórico de las familias beneficiarias FA en cuanto al acceso y uso del sistema financiero tomando la información de la línea base, la primera y la segunda evaluación del programa FA.	<ul style="list-style-type: none">- Bases de datos de FA: Línea base, Evaluación I y Evaluación II- Encuestas a madres beneficiarias
5. Analizar y evaluar el proceso de apertura de cuentas en las dos primeras fases del PB.	<ul style="list-style-type: none">- Encuestas a madres beneficiarias- Entrevistas a madres beneficiarias- Grupos Focales- Bases de datos bancos- Entrevistas a funcionarios FA en los tres niveles- Entrevistas a bancos en el nivel local y central

² Las madres beneficiarias entrevistadas se seleccionan de manera que no coincidan con las madres encuestadas.

2.2 Relación entre objetivos y herramientas de recolección de información

Cada uno de los objetivos de este proyecto se asocia a un conjunto de preguntas de investigación. Para responder cada una de las preguntas de investigación se diseñan herramientas particulares. La relación entre objetivos, preguntas de investigación y herramientas se presenta en los Cuadros 3 a 7.

Cuadro 3. Preguntas de investigación y herramientas para el objetivo 1

Objetivo 1: Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia para el beneficiario.			
Preguntas de investigación a responder con el proyecto	Entrevistas a madres beneficiarias	Encuestas a madres beneficiarias	Grupos focales
1.1. ¿La estrategia operativa permite que los beneficiarios del Plan de Bancarización disfruten de mejores condiciones en los pagos del subsidio (tiempo, calidad, servicio, etc.)?	X	X	X
1.2. ¿El mecanismo de transferencia del Plan de Bancarización permite que los usuarios tengan mayores posibilidades de acceso a servicios financieros?	X	X	X
1.3. ¿Los beneficiarios piensan que es mejor el pago del subsidio a través de las cuentas electrónicas o en efectivo?	X	X	X
1.4. ¿Se ha agilizado el trámite del pago del subsidio desde que se hace la transferencia desde Acción Social hasta que el beneficiario lo recibe?	X	X	X
1.5. ¿Las familias beneficiadas han recibido algún grado de alfabetización financiera? ¿Este proceso de alfabetización les ha servido a las familias para conocer las ventajas y los riesgos del sistema financiero?	X	X	X

Cuadro 4. Preguntas de investigación y herramientas para el objetivo 2

Objetivo 2. Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia operativa y financiera para el programa FA					
Preguntas de investigación a responder con el proyecto	Bases de datos de FA	Entrevistas Familias en Acción nivel Nacional, Regional, Local	Entrevistas bancos nivel Local y Central	Entrevista Madres Beneficiarias	Encuestas Madres Beneficiarias
2.1. ¿El PB está diseñado acorde con los objetivos generales del programa FA?		X			
2.2. ¿La operación de PB introdujo mejoras en la administración de los recursos al realizar los pagos?	X	X	X		
2.3. ¿El proceso de implementación del PB ha logrado los objetivos planteados?		X			
2.4. ¿Cuáles son los costos monetarios en los que se ha incurrido al implementar el PB? ¿En relación al sistema anterior estos costos son mayores o menores?	X	X			
2.5. ¿Cuál es la composición de los costos asociados en cada uno de los giros? Una vez pagados los costos de apertura de cuentas ¿Estos costos tienden a aumentar o a disminuir en el largo plazo?	X	X	X		
2.6. ¿Cómo se dan los flujos de información y recursos entre Acción Social y Banagrario? ¿Estos flujos son adecuados?		X	X		
2.7. ¿Los servicios de Help Desk y línea 1800 han sido usados por las familias? ¿Estos servicios han sido oportunos y han mejorado la transición de las familias hacia la bancarización?	X	X	X	X	X
2.8. ¿Existe un plan de alfabetización financiera estructurado para enseñar a las familias los beneficios y riesgos del sistema financiero? ¿Este plan es adecuado con los principios del programa FA?		X		X	X
2.9. ¿Las entidades involucradas (Banagrario, Acción Social, Retails, etc.) consideran que el proceso de bancarización es pertinente?		X	X		

Cuadro 5. Preguntas de investigación y herramientas para el objetivo 3

Objetivo 3. Establecer y evaluar el papel de los Retails y corresponsales no bancarios				
Preguntas de investigación a responder con el proyecto (DNP-BID)	Entrevistas a retails y corresponsales No Bancarios (CNB)	Encuestas a Madres beneficiarias	Entrevistas a Madres beneficiarias	Grupos Focales
3.1. ¿Cuáles son los servicios ofrecidos por los Retails y corresponsales no bancarios?	X	X	X	
3.2. ¿El papel de los Retails y corresponsales no bancarios es pertinente y eficiente?		X	X	X
3.3. ¿Los Retails y corresponsales no bancarios son eficientes y eficaces a la hora de entregar los subsidios?	X	X	X	X
3.4. ¿El número de Retails y corresponsales no bancarios tiende a aumentar?	X			

Cuadro 6. Preguntas de investigación y herramientas para el objetivo 4

Objetivo 4. Establecer el comportamiento histórico de las familias beneficiarias FA en cuanto al acceso y uso del sistema financiero tomando la información de la línea base, la primera y la segunda evaluación del programa FA.		
Preguntas de investigación a responder con el proyecto (DNP-BID)	Bases de datos Familias en Acción	Encuestas a madres beneficiarias
4.1. ¿Cómo ha sido el comportamiento de las familias subsidiarias de FA en cuanto al acceso a servicios financieros?	X	X
4.2. ¿Cómo ha evolucionado el comportamiento del ahorro y el crédito de las FA?	X	X
4.3. ¿Cómo es el uso de ahorro y crédito informales por parte de las familias beneficiarias de FA?	X	X

Cuadro 7. Preguntas de investigación y herramientas para el objetivo 5

Objetivo 5. Analizar y evaluar el proceso de apertura de cuentas en las dos primeras fases del PB						
Preguntas de investigación a responder con el proyecto	Encuestas a madres beneficiarias	Entrevistas madres beneficiarias	Bases de datos Bancos	Entrevistas Familias en Acción nivel Nacional, Regional, Local	Entrevistas a Bancos	Grupos Focales
5.1. ¿El diseño de cada una de las fases responde a principios de eficiencia y eficacia en términos de tiempo y recursos?			X	X	X	
5.2. ¿Cada una de las fases cumplió con los objetivos planteados en cuanto al número de cuentas, recursos y tiempos proyectados?			X	X	X	
5.3. Las diferencias entre la primera y la segunda fase revelan una mejora en los procesos de apertura de cuentas	X	X		X	X	X

Se espera con esta información, reconstruir la cadena de producto y valor, así como el diagrama de flujos de información al interior de cada una de las entidades relacionadas con el plan de bancarización (Acción Social, Banco Agrario y Assenda) y la relación entre ellas tres, desde el momento en que se genera la orden del pago hasta el momento en que la madre beneficiaria recibe el dinero. Por otra parte, con las encuestas, entrevistas y grupos focales a madres beneficiarias, se analiza el plan de bancarización desde el punto de vista de los beneficiarios.

Con este análisis se espera identificar obstáculos actuales y explorar posibilidades de mejoramiento a futuro, desde las diferentes perspectivas institucionales.

2.3 Herramientas para la recolección de la información

2.3.1 Encuesta a beneficiarios

Una de las herramientas cuantitativas que se utiliza para desarrollar los objetivos de la “Evaluación de Gestión y Operación de la Bancarización a través del Programa Familias en Acción” es una encuesta dirigida a las madres beneficiarias del programa. En particular, la información recolectada con esta herramienta se utiliza para responder preguntas relacionadas con la eficiencia y eficacia del nuevo sistema de pagos para los usuarios, el uso de líneas de atención al cliente para la resolución de dudas y problemas, la evolución del acceso y uso de servicios financieros de las familias vinculadas con el programa y el papel de Retails y CNB dentro del nuevo proceso de pagos del subsidio.

La encuesta se compone de varios módulos con preguntas que abarcan diferentes características sobre los hogares beneficiarios del programa y sobre aspectos fundamentales del proceso de bancarización. Así pues, el cuestionario se divide en las siguientes secciones:

1. **Módulo de Vivienda y Hogar:** La primera sección de la encuesta contiene información socio demográfica del hogar. También agrupa algunas preguntas relacionadas con sus características socioeconómicas.
2. **Módulo de Gastos del Hogar:** El segundo módulo captura datos sobre los gastos realizados por el hogar en servicios públicos, en alimentos y en artículos diferentes a alimentos. De igual manera, se recoge información sobre el gasto total por mes de las familias encuestadas.
3. **Módulo de Riesgos, Shocks y Estrategias:** Las preguntas contenidas en este módulo están orientadas a identificar los riesgos a los que están expuestos los hogares y las comunidades a las que pertenecen. Se incluyen también las respuestas utilizadas por los encuestados para enfrentar los shocks negativos.
4. **Módulo Financiero: Crédito, Depósitos y Seguros:** El cuarto módulo de la encuesta se enfoca en variables sobre el ahorro y el crédito, tanto formal como informal, de los hogares participantes en el programa. Así mismo, se consideran algunas preguntas relacionadas con la tenencia de seguros.
5. **Módulo de Costos de Transacción asociados al Plan de Bancarización:** La última sección de la encuesta está diseñada para recolectar información sobre los beneficios y los costos de las diferentes modalidades de pago del subsidio para los usuarios.

En el Anexo 1 se entrega el diseño definitivo de la encuesta aplicada.

2.3.1.1 Distribución de la muestra

De acuerdo con los términos de referencia de este estudio, el número total de encuestas es de 600, las cuales están repartidas por ciudad y por sectores bancarizados y no bancarizados. Por su parte, los beneficiarios de las ciudades de Cali y Valledupar actuarían como la población de control dentro de la muestra, pues en dichos lugares no se habría desarrollado aún las jornadas de bancarización. Llegados a este punto, es importante recordar que el término bancarizados se aplica a aquellos beneficiarios que reciben el dinero de la transferencia condicionada por medio de una tarjeta débito del Banco Agrario asociada a una cuenta de ahorros. Por su parte, los no bancarizados corresponden a los usuarios que reciben su dinero en efectivo, cheques o tarjetas monedero, sistemas que no se encuentran vinculados a ningún producto financiero como las cuentas de ahorro.

El diseño del marco muestral se basó en una base de datos suministrada por Acción Social, donde se incluía un listado de los beneficiarios del programa en las seis ciudades y el sistema de pagos bajo el cual se encontraban recibiendo el subsidio. En primer lugar, los datos generales muestran que en Bogotá se encuentran ubicados el 54,1% de los registros del marco muestral; sin embargo, se consideró excesivo realizar más de la mitad de las encuestas en esta ciudad. Por este motivo, se optó por realizar 200 encuestas en la ciudad de Bogotá, de manera que las 400 encuestas restantes pudieran ser repartidas de acuerdo a la proporción que cada ciudad tiene dentro del total. En el Cuadro 8 se observa la repartición de la muestra por ciudad. Es también importante mencionar que se esperaba que después de completar las encuestas existiera una representación masculina del 10% entre los beneficiarios.

Cuadro 8. Distribución de la muestra para las encuestas

	Muestra total	Porcentaje
Bogotá	200	33,3%
Valledupar	53	8,8%
Montería	121	20,2%
Pasto	82	13,7%
Sincelejo	84	14,0%
Cali	60	10,0%
Total	600	100,0%

Fuente: Acción Social, cálculos CEDE

Por otro lado, los datos de Acción Social indican que el 12,8% del marco muestral utilizado para realizar las encuestas no se encontraba todavía bancarizado en ese momento. Para el diseño de la muestra definitiva, se optó por aumentar dicho porcentaje con el fin de tener dentro de la muestra un número mayor de encuestas de este tipo para entender y analizar los motivos de las demoras en la bancarización prevista. Por lo anterior, se diseñó la muestra de manera que cada ciudad fuera repartida de la siguiente manera: el 26% de beneficiarios encuestados harían parte del grupo de no

bancarizados, a la vez que el 74% serían personas que ya había ingresado al proceso de bancarización. Así pues, se planeaba que alrededor de un cuarto de la muestra en cada una de las ciudades utilizara sistemas de pago diferentes al plan de bancarización.

Ahora bien, después de tener bajo consideración los parámetros anteriores del diseño, se realizó la selección de la muestra. En cada uno de los grupos de bancarizados y no bancarizados en las seis ciudades, se llevó a cabo una selección de individuos de forma aleatoria. Sin embargo, para agilizar la labor de recolección de información, a cada persona seleccionada aleatoriamente se le buscaban tres vecinos (utilizando un criterio de dirección y barrio). De esta manera, se consolidó un marco muestral lo más representativo posible en cada una de las ciudades, aunque se debe recordar que por el tamaño de la muestra y la selección de las ciudades, estos resultados no son representativos de la población de Familias en Acción.

Como resultado de este ejercicio, se levantan 658 encuestas, distribuidas como se observa en el Cuadro 9; allí es posible observar que se aumenta el tamaño de la muestra esperada en cerca del 10%, aunque las proporciones de encuestas en cada ciudad se mantiene de acuerdo a la programación inicial. El ejercicio de recolección de la información de las encuestas en la ciudad de Bogotá se inició en noviembre 21 del año 2009 y continuó hasta diciembre 7 del mismo año. En el resto de ciudades, la fecha de inicio fue diciembre 1 y se extendió hasta diciembre 7.

Cuadro 9. Distribución final de las encuestas por ciudades

CIUDAD	Número final de encuestas	Porcentaje
BOGOTA	220	33,4%
VALLEDUPAR	59	9,0%
MONTERIA	133	20,2%
PASTO	91	13,8%
SINCELEJO	93	14,1%
CALI	62	9,4%
Total	658	100,0%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Ahora bien, es importante mencionar que el diseño del marco muestral planeado inicialmente cambió al realizar el trabajo de campo. Como se menciona arriba, el objetivo era capturar una buena proporción de beneficiarios no bancarizados. Sin embargo, dado que el proceso de bancarización ha avanzado muy rápidamente en las ciudades contempladas para la muestra, en la encuesta definitiva sólo fue posible encontrar a un 6% de beneficiarios que aun no se había bancarizado. A la vez, se encontró que una proporción importante de los beneficiarios de las ciudades de control también se encontraban ya bancarizados. En el Cuadro 10 se observa que de los 648 beneficiarios que identificaron su estado de bancarización, la mayoría ya estaba bancarizado y que en ciudades como Montería, fue prácticamente imposible ubicar a un beneficiario no bancarizado, a pesar de que las listas provistas tuvieran tales reportes. En

contraste, en la ciudad de Sincelejo, fue donde se encontró la mayor proporción de beneficiarios no bancarizados, aunque tampoco se alcanzó a completar la proporción esperada inicialmente.

Cuadro 10. Muestra definitiva de encuestados, de acuerdo al estado de bancarización

Ciudad	No bancarizados	Bancarizados	Total	No bancarizados	Bancarizados
BOGOTA	11	206	217	5%	95%
CALI	4	56	60	7%	93%
MONTERIA	0	132	132	0%	100%
PASTO	8	82	90	9%	91%
SINCELEJO	14	79	93	15%	85%
VALLEDUPAR	4	52	56	7%	93%
Total	41	607	648	6%	94%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Por último, en la muestra inicial se esperaba que cerca del 10% de los beneficiarios encuestados serían hombres. En la muestra definitiva, este porcentaje es mayor las ciudades de Valledupar y Cali, donde más del 15% de los encuestados son del género masculino. Por su parte, el porcentaje correspondiente a hombres en Pasto es el más bajo, pues únicamente el 2,2% de la muestra es masculina (ver Cuadro 11).

Cuadro 11. Distribución porcentual de la muestra por género

Ciudad	Hombres	Mujeres
Bogotá	7,27	92,73
Montería	10,53	89,47
Sincelejo	13,98	86,02
Pasto	2,2	97,8
Valledupar	15,25	84,75
Cali	16,13	83,87
Total	9,73	90,27

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

2.3.2 Entrevistas a beneficiarios

Con el objeto de garantizar que las principales variables que han afectado el proceso de bancarización sean incluidas en la encuesta y para ganar información de tipo cualitativo acerca del proceso de bancarización, se diseñó una entrevista semi-estructurada dirigida a madres beneficiarias y a madres líderes donde se les preguntaba sobre las principales características del proceso de bancarización y algunas percepciones sobre el acceso a servicios financieros y la tecnología bancaria de tarjetas débito. Es importante aclarar que por el formato de entrevista

semiestructurada, no se orientaron o indujeron las respuestas de los beneficiarios, pues el ejercicio de la entrevista consistía en realizar una serie de preguntas sobre los rasgos más importantes del nuevo sistema de pagos a través de un formato que permitía que el entrevistado tuviera espacio para responder de forma autónoma a cada una de las preguntas.

Esta entrevista es un guión mediante el cual el entrevistador indaga sobre diferentes percepciones de la beneficiaria acerca del proceso de bancarización y se recoge la información a través de grabaciones y de anotaciones.

La entrevista cubre los siguientes módulos o secciones:

1. Información socioeconómica de la entrevistada
2. Información financiera del hogar
3. Información sobre shocks o eventos en el hogar y estrategias para enfrentarlos
4. Ventajas y deficiencias del esquema de pagos de FA antes de la bancarización
5. Ventajas y deficiencias del esquema de pagos de FA con el modelo de bancarización
6. Información sobre el inicio del proceso de bancarización

En el Anexo 2 se entrega el formato de la entrevista. Inicialmente se planea realizar entre 10 y 15 entrevistas en cada ciudad. Las madres beneficiarias entrevistadas no forman parte del marco muestral de las encuestas. Se debe aclarar que este número de entrevistas, así como el de encuestas, no busca ser representativo de la población total. Cuando se utilizan este tipo de herramientas cualitativas lo que se busca es capturar diferentes puntos de vista de las beneficiarias que permitan entender algunos de los resultados de las encuestas, que son una herramienta más cuantitativa, y así se complementa la información adquirida desde diversas fuentes. Para tal efecto, lo que se busca con las entrevistas es que haya una amplia variabilidad entre las personas que responden y así tener diferentes opiniones y percepciones del proceso de bancarización.

Finalmente, el número de beneficiarios entrevistados es de 73 madres, repartidas en las diferentes ciudades como se aprecia en el Cuadro 12.

Cuadro 12. Número de entrevistas realizadas en cada ciudad

Ciudad	Número de entrevistas
Bogotá	6
Sincelejo	11
Montería	13
Valledupar	20
Pasto	14
Cali	9
Total	73

Dada la importancia del análisis cualitativo obtenido a partir de las entrevistas, en un documento adjunto a este informe central se entregan los resultados de esta herramienta.

2.3.3 Grupos focales con beneficiarios

Adicional a las encuestas y entrevistas, en cada una de las seis ciudades seleccionadas se realizan talleres participativos con grupos focales de beneficiarios de Familias en Acción. Los talleres utilizan una herramienta diseñada de forma exclusiva para este estudio, llamada las *Rutas Participativas*, las cuales constituyen una herramienta de recopilación de información cualitativa en grupos focales que permiten a cada uno de los participantes, a partir de su propia experiencia, aportar información de interés.

Las *Rutas Participativas* permiten recopilar información cualitativa referida a: i) el nivel de conocimiento y entendimiento que tienen las madres beneficiarias del proceso de bancarización, ii) las percepciones que las madres beneficiarias tienen respecto al cambio en el sistema de pago (pago en efectivo, pago con tarjeta del Banco Popular y pago con tarjeta del Banco Agrario-cuenta de ahorros), iii) frecuencia y preferencias del uso de la tarjeta en cajeros electrónico o en supermercados, y iv) estrategias de ahorro y de suavización del consumo ante presencia de eventos imprevistos.

Con el propósito de optimizar el tiempo y profundizar en la información obtenida con las madres beneficiarias en los grupos focales se diseñan cuatro rutas:

- i. Ruta del Cambio
- ii. Ruta del Medio de Retiro
- iii. Ruta del Conocimiento
- iv. Ruta del Ahorro y el Crédito

Las *Rutas Participativas* se desarrollan teniendo en cuenta que las madres beneficiarias que asisten al grupo focal pueden haber estado vinculadas a diferentes modalidades de pago y enfrentadas a diferentes tipos de transiciones entre modalidades de pago.

Cada ruta participativa tiene un propósito específico en cuanto a la información que se desea recolectar, en correspondencia con los objetivos generales del proyecto, como se observa en el Cuadro 13.

La información recolectada en los grupos focales es contrastada con información similar recolectada a través de las entrevistas y las encuestas.

Cuadro 13. Relación entre las rutas participativas, sus objetivos y los objetivos generales del proyecto

Ruta Participativa	Objetivo General del Proyecto	Objetivo específico de la herramienta
Ruta del Cambio	Objetivo 1. Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficacia y eficiencia para el beneficiario.	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer las ventajas y desventajas de cada modalidad de pago. • Establecer beneficios de la bancarización para las madres beneficiarias • Determinar condiciones asociadas a particularidades de la madre beneficiaria que interfieren para que el retiro se realice de manera satisfactoria • Establecer los mecanismos utilizados por las madres beneficiarias para resolver los inconvenientes que se presentan para retirar los subsidios
Ruta del Medio de Retiro	Objetivo 3. Establecer y evaluar el papel de los Retails.	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer las razones que inciden para escoger el medio de retiro • Establecer las ventajas asociadas al medio de retiro utilizado • Determinar las dificultades que se presentan a las madres beneficiarias según el medio de retiro, por inconvenientes del sistema y por condiciones asociadas a particularidades de la madre. • Conocer los mecanismos de solución que las madres conocen y utilizan para resolver las dificultades que se les presenta
Ruta del Conocimiento	Objetivo 5. Analizar y evaluar el proceso de apertura de cuentas.	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer el proceso para informar a las madres beneficiarias sobre el plan de bancarización • Determinar si las reuniones informativas fueron claras y suficientes para que las madres beneficiarias entendieran las condiciones, características y beneficios de la cuenta bancaria • Determinar las deficiencias de las reuniones informativas
Ruta del Ahorro y Crédito	Objetivo 1. Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficacia y eficiencia para el beneficiario.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las formas de ahorro actual de las madres beneficiarias • Identificar las razones por las cuales las beneficiarias ahorran • Identificar las estrategias que utilizan las madres beneficiarias para suavizar el consumo en el tiempo y enfrentar shocks

En el Anexo 3 se presenta el protocolo de esta herramienta, en el cual se detallan las actividades a realizar en los talleres. Antes de realizar los talleres definitivos, se realiza un ejercicio piloto para probar las herramientas, el material y la dinámica del grupo focal. Una vez validado el instrumento, en cada ciudad se realiza un taller. Se espera tener entre 20 y 25 personas en cada taller. Similar al caso de las entrevistas y las encuestas, las herramientas cualitativas no buscan tener representatividad en términos de significancia estadística. Lo que se busca es capturar de una manera ágil y agradable a las madres beneficiarias, información que sea de utilidad para entender y reforzar algunas respuestas obtenidas en las encuestas, así como para profundizar en aspectos específicos del proceso que no se podrían capturar a través de las encuestas.

Como resultado de la aplicación de las rutas participativas se tiene la ejecución de seis talleres (sin contar el taller piloto realizado en Bogotá), uno en cada una de las ciudades objeto del estudio, con la participación de 125 asistentes, distribuidos como aparece en el Cuadro 14.

Al igual que con el caso de las entrevistas, dada la importancia del análisis cualitativo derivado de los grupos focales, se presenta un informe adjunto a este reporte final con detalles sobre esta herramienta y sus principales resultados.

Cuadro 14. Grupos focales realizados en cada ciudad y número de asistentes a los mismos

Ciudad	Número de asistentes
Sincelejo	20
Montería	20
Valledupar	16
Pasto	23
Cali	18
Bogotá	28
Total	125

2.3.4 Entrevistas a entidades

Dado que en algunos casos no es fácil encontrar o acceder a información de tipo institucional, se diseña un paquete de entrevistas a actores institucionales claves en el plan. Este proceso pretende hacer evidentes características del programa que existen en la realidad (i.e. información implícita en los procesos) que no hayan sido sistematizadas ni evidenciadas de manera formal.

Las entrevistas a funcionarios se hace tanto a nivel central como a nivel local en cada una de las seis ciudades objeto de este estudio, como se observa en la Figura 1.

Los funcionarios entrevistados son:

Familias en Acción:

- Jaime Benavides, Unidad Coordinadora Nacional
- Claudia Helena Ruiz Mejía, Unidad Coordinadora Regional de Córdoba
- Clara Helena Ramos, Enlace Municipal de Montería
- Edgar Vela, Enlace Municipal de Pasto
- Icela Lucia Díaz Cárdenas, Unidad Coordinadora Regional de Sucre
- Arminda Mendoza, Enlace Municipal de Sincelejo
- Margarita Maria Aristizábal Ariza, Unidad Coordinadora Regional del Valle de Cauca
- Enlace Municipal de Cali

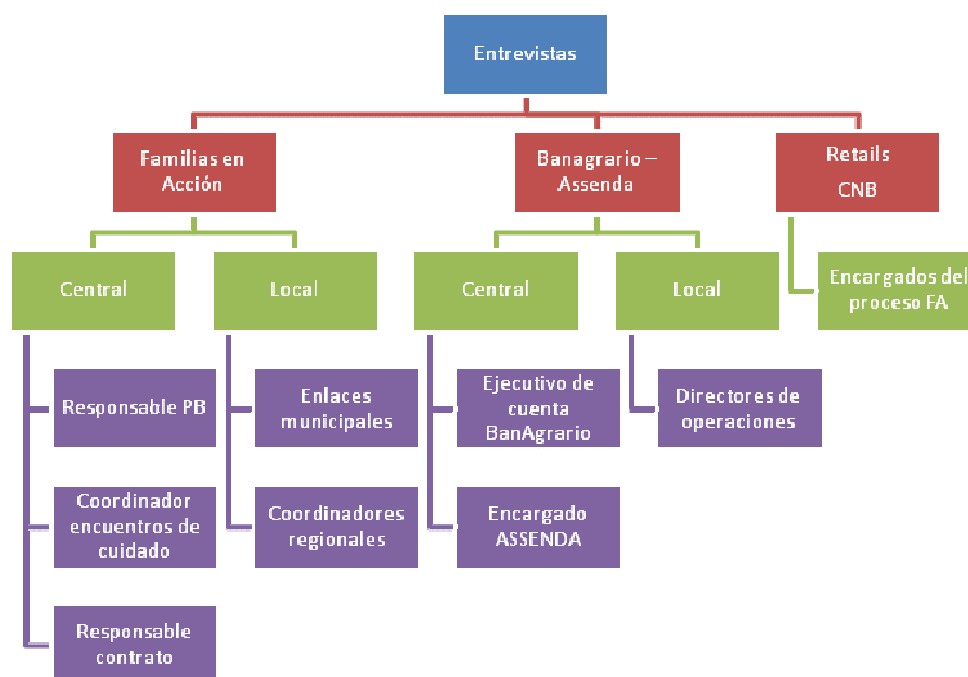
Banco Agrario de Colombia:

- Eduardo Obregón, Gerencia de Banca Oficial
- Gabriel Olivella, Director Operativo en Sincelejo
- Henry Maussa, Director Operativo en Montería
- Director Operativo en Pasto

Assenda S.A.

- Claudia Reina, Gerente del Proyecto

Figura 1. Esquema de funcionarios de instituciones a entrevistar



Las entrevistas están estructuradas en un modulo general, común a todos los entrevistados, y un modulo específico dirigido a evaluar los roles particulares de cada uno de los agentes involucrados. En el Anexo 4 se entrega una copia del guión de la entrevista a utilizar.

2.4 Etapas de la evaluación

Para alcanzar los objetivos propuestos, la evaluación de operaciones se divide en dos secciones: una descripción del plan, donde se reconstruyen antecedentes, justificación, objetivos y procesos implementados, y una evaluación del diseño, ejecución y resultados, donde a través de diferentes indicadores se evalúan diferentes aspectos del Plan.

2.4.1 Descripción del Plan

El primer momento, que lleva el nombre de *Descripción del Plan*, consiste en una descripción general de las principales características del Plan de Bancarización, los insumos que utiliza, su estructura operativa, así como un análisis de los procesos desarrollados. De cierta forma se pretende obtener una fotografía del estado real del plan en sus dimensiones.

La sección Descripción del Programa a su vez, se articula en nueve (9) partes:

1. La primera se concentra en describir los sistemas de pago previamente implementados, realizando una reconstrucción de los diferentes esquemas con los que se entregaban los subsidios a los beneficiarios. En esta sección, se hace una descripción de las diferentes modalidades de pago, los beneficiarios objetivos de cada una, y los problemas encontrados durante su implementación.
2. La segunda parte se concentra en la justificación y objetivos del Plan de Bancarización, haciendo énfasis en la ubicación del Plan dentro de los lineamientos del Plan de Desarrollo. Asimismo se describe la situación actual del acceso de la población colombiana a los productos y servicios ofrecidos por el sector financiero.
3. La tercera parte describe a los beneficiarios objetivo, y el alcance que ha tenido hasta ahora el programa Familias en Acción, que actualmente se encuentra en la mayor parte del territorio nacional.
4. La cuarta parte se concentra en la estructura organizacional del Plan de Bancarización, con el fin de aclarar el modelo institucional del programa y los mecanismos de coordinación interna y externa, los actores relevantes, sus responsabilidades y los flujos de información entre ellos.

5. La quinta parte es una descripción de las cuentas bancarias que entrega el programa, que se enmarcan dentro del esfuerzo gubernamental para mejorar el acceso de la población vulnerable a los servicios financieros.
6. La sexta parte consiste en la descripción de las actividades que se realizan en el marco del programa, y la reconstrucción de los flujos operativos de cada una de los procesos enmarcados dentro del Plan de Bancarización. En este punto, adicionalmente, se describen con mayor detalle las responsabilidades de cada uno de los agentes involucrados. Se consideran acá dos momentos del plan: la implementación y la operación.
7. En la séptima parte se identifican los recursos financieros y no financieros con los que se realizan las actividades del programa. Entre los insumos financieros se incluyen la descripción de los antecedentes presupuestarios del programa, las fuentes de financiamiento y la estructura de costos. Los insumos no financieros que se tienen en cuenta son talento humano, tecnología, comunicaciones, transporte, entre otros.
8. En octavo lugar, se describen los mecanismos de seguimiento, evaluación y control, ejecutados por los diferentes actores involucrados para verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos.
9. Por último, en noveno lugar, se identifican los programas con un objetivo similar al del Plan de bancarización, sus características, y la población objetivo hacia donde se enfocan.

La reconstrucción adecuada de los antecedentes, objetivos y procesos implementados resulta fundamental para realizar la evaluación y permite identificar de forma efectiva los problemas que enfrenta actualmente el programa. Asimismo, permite que entes externos al programa se familiaricen con su funcionamiento, a través de un único documento.

2.4.2 Evaluación del diseño, ejecución y resultados

Posteriormente a la descripción, en un segundo momento, se realiza *evaluación del diseño, ejecución y resultados* de las primeras fases del Plan de Bancarización. Aquí se utiliza la información recolectada, para efectuar un juicio evaluativo fundado en cada uno de los temas que se analizaron en la sección descriptiva (justificación y objetivos, beneficiarios, estructura organizacional, actividades que se realizan en el marco del programa, recursos financieros y no financieros y mecanismos de seguimiento, evaluación y control).

Para proceder con este análisis, se han definido un número limitado de indicadores para cada uno de los objetivos de evaluación. Cada una de las preguntas se responde de manera directa, llevando a cabo un análisis detallado de las razones que justifican la respuesta elegida. Asimismo, se identifican puntos críticos y cuellos de botella en los procesos, que puedan estar previniendo en desarrollo eficiente de las actividades enmarcadas dentro del plan de bancarización.

Cada indicador tendrá una ficha metodológica que incluirá la siguiente información:

- **Nombre**
- **Definición:** Detalle de cuál es la importancia del indicador en mención.
- **Fórmula:** Expresión matemática para el cálculo del indicador
- **Unidad de medida e Interpretación:** Rango posible de valores del indicador y formas de leer y entender el indicador.
- **Disponibilidad de los datos:** Fuentes de información para construir el indicador.
- **Alcances y limitaciones:** Posibles alcances y limitaciones del indicador.

A continuación se presenta el listado de indicadores propuestos para el análisis, aunque es probable que algunos de ellos no puedan ser evaluados debido a la falta de información.

2.5 Indicadores de evaluación del plan de bancarización

Para cada pregunta de investigación se ha propuesto un indicador, como se observa en el Cuadro 15. En algunos casos, los indicadores pueden estar conformados por varias medidas, como se muestra más adelante.

Cuadro 15. Indicadores propuestos para responder a las preguntas de investigación

Objetivo 1: Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia para el beneficiario.	
Preguntas de investigación	Indicadores
1.1. ¿La estrategia operativa permite que los beneficiarios del Plan de Bancarización disfruten de mejores condiciones en los pagos del subsidio (tiempo, calidad, servicio, etc.)?	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas condiciones del pago de subsidios
1.2. ¿El mecanismo de transferencia del Plan de Bancarización permite que los usuarios tengan mayores posibilidades de acceso a servicios financieros?	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta de servicios financieros
1.3. ¿Los beneficiarios piensan que es mejor el pago del subsidio a través de las cuentas electrónicas o en efectivo?	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción sobre la pertinencia de las cuentas electrónicas
1.4. ¿Se ha agilizado el trámite del pago del subsidio desde que se hace la transferencia desde Acción Social hasta que el beneficiario lo recibe?	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio en la rapidez del flujo de transferencias
1.5. ¿Las familias beneficiadas han recibido algún grado de alfabetización financiera? ¿Este proceso de alfabetización les ha servido a las familias para conocer las ventajas y los riesgos del sistema financiero?	<ul style="list-style-type: none"> • Alfabetización Financiera

Objetivo 2. Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia operativa y financiera para el programa FA	
Preguntas de investigación	Indicadores
2.1. ¿El PB está diseñado acorde con los objetivos generales del programa FA?	<ul style="list-style-type: none"> Concordancia entre objetivos del Programa Familias en Acción y el Plan de Bancarización
2.2. ¿La operación de PB introdujo mejoras en la administración de los recursos al realizar los pagos?	<ul style="list-style-type: none"> Mejoras incluidas en el nuevo esquema de pagos
2.3. ¿El proceso de implementación del PB ha logrado los objetivos planteados?	<ul style="list-style-type: none"> Bancarización Efectiva agregada
2.4. ¿Cuáles son los costos monetarios en los que se ha incurrido al implementar el PB? ¿En relación al sistema anterior estos costos son mayores o menores?	<ul style="list-style-type: none"> Relación costos de implementación del PB con esquemas previos
2.5. ¿Cuál es la composición de los costos asociados en cada uno de los giros? Una vez pagados los costos de apertura de cuentas ¿Estos costos tienden a aumentar o a disminuir en el largo plazo?	<ul style="list-style-type: none"> Relación costos de operación del PB con esquemas previos
2.6. ¿Cómo se dan los flujos de información y recursos entre Acción Social y Banagrario? ¿Estos flujos son adecuados?	<ul style="list-style-type: none"> Coherencia y Pertinencia de los flujos de información entre Acción Social y la Unión Temporal Banagrario-Assenda S.A
2.7. ¿Los servicios de Help Desk y línea 1800 han sido usados por las familias? ¿Estos servicios han sido oportunos y han mejorado la transición de las familias hacia la bancarización?	<ul style="list-style-type: none"> Indicador de uso y utilidad de la Mesa de Ayuda - Línea 018000
2.8. ¿Existe un plan de alfabetización financiera estructurado para enseñar a las familias los beneficios y riesgos del sistema financiero? ¿Este plan es adecuado con los principios del programa FA?	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura y pertinencia del Plan de Alfabetización financiera
2.9. ¿Las entidades involucradas (Banagrario, Acción Social, Retails, etc.) consideran que el proceso de bancarización es pertinente?	<ul style="list-style-type: none"> Percepción de las entidades involucradas acerca del Plan de Bancarización
Objetivo 3. Establecer y evaluar el papel de los Retails y corresponsales no bancarios	
Preguntas de investigación	Indicadores
3.1. ¿Cuáles son los servicios ofrecidos por los Retails y corresponsales no bancarios?	<ul style="list-style-type: none"> Servicios ofrecidos por Retails y Corresponsales no Bancarios
3.2. ¿El papel de los Retails y corresponsales no bancarios es pertinente y eficiente?	<ul style="list-style-type: none"> Percepción sobre Retails y Corresponsales no bancarios (R-CNB)
3.3. ¿Los Retails y corresponsales no bancarios son eficientes y eficaces a la hora de entregar los subsidios?	<ul style="list-style-type: none"> Eficiencia y eficacia de Retails y CNB
3.4. ¿El número de Retails y corresponsales no bancarios tiende a aumentar?	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura de los retail y corresponsales no Bancarios, en relación a las sucursales bancarias tradicionales

Objetivo 4. Establecer el comportamiento histórico de las familias beneficiarias FA en cuanto al acceso y uso del sistema financiero tomando la información de la línea base, la primera y la segunda evaluación del programa FA.	
Preguntas de investigación	Indicadores
4.1. ¿Cómo ha sido el comportamiento de las familias subsidiarias de FA en cuanto al acceso a servicios financieros?	<ul style="list-style-type: none"> • Uso del Sistema Financiero
4.2. ¿Cómo ha evolucionado el comportamiento del ahorro y el crédito de las FA?	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución del Uso de Productos Financieros
4.3. ¿Cómo es el uso de ahorro y crédito informales por parte de las familias beneficiarias de FA?	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución crédito informal
Objetivo 5. Analizar y evaluar el proceso de apertura de cuentas en las dos primeras fases del PB	
Preguntas de investigación	Indicadores
5.1. ¿El diseño de cada una de las fases responde a principios de eficiencia y eficacia en términos de tiempo y recursos?	<ul style="list-style-type: none"> • Costos en el diseño del proceso de implementación del PB como proporción a los costos totales de implementación
5.2. ¿Cada una de las fases cumplió con los objetivos planteados en cuanto al número de cuentas, recursos y tiempos proyectados?	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de los objetivos de bancarización
5.3. Las diferencias entre la primera y la segunda fase revelan una mejora en los procesos de apertura de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Bancarización Efectiva desagregada por fases

Algunos indicadores son cualitativos y otros cuantitativos. Usan diferentes fuentes de información como se ha mostrado más arriba. A continuación se presentan las fichas metodológicas de cada uno de los indicadores propuestos.

2.5.1 Fichas metodológicas para los indicadores de evaluación del plan de bancarización

Las fichas metodológicas se asocian a indicadores que surgen de las preguntas de investigación asociadas a cada uno de los objetivos. Para facilitar su lectura, se presentan las fichas metodológicas de los indicadores ordenados por objetivos.

2.5.1.1 Objetivo 1: Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia para el beneficiario

Este objetivo tiene cinco indicadores que atienden las cinco preguntas de investigación asociadas:

- Nuevas condiciones del pago de subsidios
- Acceso a servicios financieros
- Percepción sobre la pertinencia de las cuentas electrónicas
- Cambio en la rapidez del flujo de transferencias
- Alfabetización Financiera

En términos de la categorización propuesta en la metodología, éstos corresponden a indicadores asociados a la demanda por el servicio de bancarización, por lo que cuatro de ellos se responden a partir de la encuesta a beneficiarios. Las fichas metodológicas se presentan a continuación.

Indicador No. 1.1. Nuevas condiciones del pago de subsidios	
Definición:	Indicador cuantitativo que mide las mejoras en las condiciones relacionadas con el pago de los subsidios con la cuenta electrónica del Banco Agrario. Esto se realiza utilizando información sobre el tiempo y los costos monetarios en el momento de utilizar los diferentes sistemas de pagos (Efectivo, Tarjeta Eficaz, tarjeta BanAgrario).
Fórmula:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tiempo de desplazamiento (Cajeros/Retails/CNB/Mini-mercados o tiendas) – Tiempo de desplazamiento (Oficinas Bancarias) 2. Costos de desplazamiento (Cajeros/Retails/CNB/Mini-mercados o tiendas) – Costos de desplazamiento (Oficinas Bancarias) 3. Tiempo de espera (Cajeros/Retails/CNB/Mini-mercados o tiendas) – Tiempo de espera (Oficinas Bancarias)
Unidad de Medida e Interpretación:	Los indicadores pueden tomar valores positivos o negativos. Los valores positivos implican que el tiempo o los costos asociados a la reclamación del dinero con la tarjeta BanAgrario son mayores, lo que indicaría una condición desfavorable para nuevo sistema en términos de eficiencia y eficacia.
Disponibilidad de Datos:	Encuesta a madres beneficiarias para la <i>"Evaluación de la Gestión y Operación del Plan de Bancarización a través de Familias en Acción"</i> . Módulo de Bancarización. Preguntas 126 - 128, 133 - 135, 140 - 142.
Alcances y Limitaciones:	Con relación a los primeros cálculos de este indicador, se pueden perder algunas observaciones al realizar este tipo de análisis. Al realizar el cálculo de estos tres indicadores se pierden algunas observaciones, pues sólo se puede realizar la estimación sobre las madres beneficiarias que hayan utilizado los diferentes sistemas.

Indicador No. 1.2 Oferta de servicios financieros	
Definición:	<p>Indicador cuantitativo que mide la cantidad de servicios financieros que han sido ofrecidos por BanAgrario a los beneficiarios del programa en relación al número de productos básicos ofrecidos por las entidades bancarias formales. Se considerará como productos básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuentas de ahorros • Tarjetas de crédito • Créditos o préstamos • Servicios de giros o remesas • Servicio de consignación nacional • Envío de giros nacionales • Seguros
Fórmula:	<p>Acceso a servicios financieros= [Número de beneficiarios que reportan haber recibido oferta del servicio financiero i / Total de beneficiarios bancarizados] * 100</p> <p>Donde i = cuentas de ahorros, tarjetas de crédito, créditos, servicios de giros, servicios de consignación nacional, envío de giros nacionales, seguros.</p>
Unidad de Medida e Interpretación:	<p>Este indicador puede tomar un valor en el intervalo [0,1]. Valores más cercanos a cero indican que menos beneficiarios reportan haber recibido oferta de servicios financieros. Por el contrario, si el valor se acerca a cien, la cantidad de productos ofrecidos por el banco es amplia, es decir, se percibe un esfuerzo por promover el acceso al sistema financiero formal.</p>
Disponibilidad de Datos:	<p>Encuesta a madres beneficiarias para la <i>"Evaluación de la Gestión y Operación del Plan de Bancarización a través de Familias en Acción"</i>. Pregunta 121.</p>
Alcances y Limitaciones:	<p>Este indicador permite identificar el acceso a los servicios financieros ofrecidos por BanAgrario. Sin embargo, no permite observar qué tipo de servicio financiero formal tiene un uso más frecuente entre los beneficiarios.</p>

Indicador No. 1.3 Percepción sobre la pertinencia de las cuentas electrónicas	
Definición:	Indicador cuantitativo que mide el porcentaje de beneficiarios que considera que el pago a través de cuentas electrónicas reduce el costo monetario y el tiempo empleado para reclamar el subsidio. Se calcularán dos medidas principales para detectar la percepción de los beneficiarios sobre el nuevo sistema de pagos.
Fórmula:	Las dos medidas que se tendrán en cuenta serán las siguientes: 1. [Beneficiarios que consideran que el nuevo sistema reduce el tiempo para cobrar los subsidios/Número total de beneficiarios] x 100 2. [Beneficiarios que consideran que el nuevo sistema reduce los costos monetarios para cobrar los subsidios/Número total de beneficiarios] x 100
Unidad de Medida e Interpretación:	Este indicador puede tomar un valor en el intervalo [0,100]. Valores más cercanos a 0% indican que una cantidad reducida de beneficiarios considera que el nuevo sistema reduce el tiempo o los costos monetarios para reclamar el subsidio. Por el contrario, si el valor se acerca a 100%, una proporción elevada de los beneficiarios considera que el nuevo sistema es mejor, es decir más pertinente o adecuado.
Disponibilidad de Datos:	Encuesta a madres beneficiarias para la <i>"Evaluación de la Gestión y Operación del Plan de Bancarización a través de Familias en Acción"</i> . Módulo de Bancarización. Preguntas 163 - 164.
Alcances y Limitaciones:	El indicador permite identificar si los beneficiarios consideran que el pago realizado a través de las cuentas electrónicas de BanAgrario se adecúa más a sus necesidades.

Indicador No. 1.4 Cambio en la rapidez del flujo de transferencias	
Definición:	Indicador cuantitativo que mide el cambio en los tiempos de operación, por la implementación del Plan de Bancarización. Compara la duración del flujo de pagos con los esquemas de pagos tradicionales, y con el esquema implementado por el plan de bancarización
Fórmula:	Mejora en Eficiencia= (duración flujo pagos en esquemas anteriores) - (duración flujo pagos en esquema de bancarización)
Unidad de Medida e Interpretación:	Tiempo. Permite saber si con el nuevo esquema se ahorra tiempo en el flujo del dinero antes de que lleguen a los beneficiarios, es decir si hay ganancias en eficiencia en el manejo de los flujos de los subsidios.
Disponibilidad de Datos:	Toda la información es reportada por Banagrario
Alcances y Limitaciones:	No se realizaron mediciones directamente. La precisión del indicador está condicionada a la calidad de la información reportada por el Banco Agrario. Se asume que la duración de las etapas que no se vieron modificadas por el Plan de Bancarización, no cambió con el paso de un esquema al otro. No entrega información sobre las razones que hacen un sistema más eficiente que el otro.

Indicador No. 1.5 Alfabetización Financiera	
Definición:	Índice cuantitativo que permite determinar el nivel de alfabetización financiera que recibieron los beneficiarios en el momento de entrega de la tarjeta BanAgrario y la comprensión de la información recibida.
Fórmula:	Los diferentes indicadores son los siguientes: 1. [Número de beneficiarios que califican como “Buena” o “Muy Buena” la explicación de los funcionarios de BanAgrario / Número total de beneficiarios bancarizados] x 100 2. [Número de beneficiarios que reportan haber recibido información completa sobre las características de la tarjeta o de la cuenta / Número total de beneficiarios bancarizados] x 100 3. [Número de beneficiarios que reportan haber entendido “completamente” o “casi toda” la información / Número total de beneficiarios bancarizados] x 100 4. [Número de beneficiarios que entendieron el cambio, las instrucciones para el manejo de la tarjeta y los documentos para firmar/ Número total de beneficiarios bancarizados]x 100
Unidad de Medida e Interpretación:	Estos indicadores son porcentajes que pueden tomar un valor entre 0% y 100%. Valores cercanos a 0% indican que los beneficiarios no recibieron alfabetización financiera. Valores cercanos a 100% indican que sí se ofrecieron jornadas de alfabetización financiera eficaces.
Disponibilidad de Datos:	Encuesta a madres beneficiarias para la <i>"Evaluación de la Gestión y Operación del Plan de Bancarización a través de Familias en Acción"</i> . Módulo de Bancarización. Preguntas 117- 120.

2.5.1.2 Objetivo 2: Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia operativa y financiera para el programa Familias en Acción

Este objetivo tiene nueve indicadores y corresponde a un conjunto de preguntas relacionadas con la oferta del servicio:

- Concordancia entre objetivos del Programa Familias en Acción y el Plan de Bancarización
- Mejoras incluidas en el nuevo esquema de pagos
- Bancarización Efectiva agregada
- Relación costos de implementación del PB con esquemas previos
- Relación costos de operación del PB con esquemas previos
- Coherencia y Pertinencia de los flujos de información entre Acción Social y la Unión Temporal Banagrario-Assenda S.A
- Indicador de uso y utilidad de la Mesa de Ayuda - Línea 018000
- Cobertura y pertinencia del Plan de Alfabetización financiera
- Percepción de las entidades involucradas acerca del Plan de Bancarización

Por estar relacionados con la oferta del servicio, la mayoría de los indicadores se obtienen a partir de información colectada de BanAgrario, Assenda S.A. y Acción Social. En algunos casos, los indicadores son cualitativos. A continuación se presentan las fichas metodológicas para estos indicadores.

Indicador No. 2.1 Concordancia entre objetivos del Programa Familias en Acción y el Plan de Bancarización	
Definición:	Indicador cualitativo que evalúa la concordancia entre objetivos del Programa Familias en Acción y los del Plan de Bancarización. Tomar cada uno de los objetivos del Programa Familias en Acción, y trata de ligarlo con algún elemento del Plan de Bancarización.
Fórmula:	No aplica, es un indicador cualitativo
Unidad de Medida e Interpretación:	Se mide cualitativamente si los objetivos del Plan de Bancarización tienen puntos de convergencia con los objetivos del programa Familias en Acción.
Disponibilidad de Datos:	Información reportada por Acción Social y Unión Temporal Assenda-Banagrario
Alcances y Limitaciones:	El Plan de Bancarización no tiene objetivos establecidos; estos se infirieron a partir de la información que dieron los agentes entrevistados. La precisión del indicador está condicionada a la calidad de la información reportada por los diferentes agentes.

Indicador No. 2.2 Mejoras incluidas en el nuevo esquema de pagos	
Definición:	Indicador cualitativo que evalúa las ventajas del nuevo esquema de pagos. Toma cada una de las limitaciones de los esquemas anteriores de pagos, y muestra como se solucionan con la propuesta del Plan de Bancarización.
Fórmula:	No aplica, es un indicador cualitativo
Unidad de Medida e Interpretación:	Se revisa si los problemas detectados en los anteriores esquemas de pagos están siendo atendidos con el nuevo esquema de cuentas electrónica.
Disponibilidad de Datos:	Información reportada por Acción Social y Unión Temporal Assenda-Banagrario
Alcances y Limitaciones:	No se realizaron mediciones directamente. La precisión del indicador está condicionada a la calidad de la información reportada.

Indicador No. 2.3 Bancarización Efectiva agregada	
Definición:	Indicador cuantitativo que mide la efectividad del proceso de apertura de cuentas, comparando los resultados de las actividades realizadas en la implementación del plan, contra los objetivos planeados en el cronograma inicial
Fórmula:	$BE = (\text{Número de Beneficiarios Bancarizados} / \text{Número de Beneficiarios Elegibles}) * 100$
Unidad de Medida e Interpretación:	Esta medida es un porcentaje, por lo que únicamente toma valores positivos. Una medida inferior al 100%, indica que se han bancarizado menos individuos que los previstos inicialmente. Una medida superior al 100%, indica que se han bancarizado más individuos que los programados inicialmente.
Disponibilidad de Datos:	El número de Beneficiarios Bancarizados, es una cifra reportada por Assenda S.A. El número de Beneficiarios Elegibles es una cifra reportada por Familias en Acción.
Alcances y Limitaciones:	No se realizaron mediciones directamente. La precisión del indicador está condicionada a la calidad de la información reportada por los agentes. Se distorsiona por la existencia de individuos que aparecen como elegibles en las bases de datos de Familias en Acción, pero que realmente no lo son, o no han reportado información suficiente para realizar la apertura de las cuentas bancarias. No entrega información sobre las razones de la efectividad del proceso.

Indicador No. 2.4 Relación costos de implementación del PB con esquemas previos	
Definición:	Indicador cuantitativo que compara los costos de implementación del proceso de apertura de cuentas, con los de los esquemas previos de pagos.
Fórmula:	$RCI = (\text{Costos de Implementación PB}) / (\text{Costos de Implementación esquemas anteriores}) * 100$
Unidad de Medida e Interpretación:	Esta medida es un porcentaje, por lo que únicamente toma valores positivos. Una medida inferior al 100%, indica que la implementación del Plan de Bancarización es más barata que los esquemas de pago anteriores. Una medida superior al 100%, indica que la implementación del Plan de Bancarización tiene mayores costos que los esquemas de pagos anteriores.
Disponibilidad de Datos:	Información reportada por Acción Social y Unión Temporal Assenda-Banagrario
Alcances y Limitaciones:	No se realizaron mediciones directamente. La precisión del indicador está condicionada a la calidad de la información reportada por Familias en Acción y BanAgrario. La información sobre costos es tratada con confidencialidad por las empresas por lo que acceder a la misma no es fácil.

Indicador No. 2.5 Relación costos de operación del PB con esquemas previos	
Definición:	Indicador cuantitativo que compara los costos de operación de los giros a través de cuentas bancarias, con los pagos en efectivo.
Fórmula:	$RCO = (\text{Costos operativos PB por giro}) / (\text{Costos operativos esquemas anteriores por giro}) * 100$
Unidad de Medida e Interpretación:	Esta medida es un porcentaje, por lo que únicamente toma valores positivos. Una medida inferior al 100%, indica que la operación del Plan de Bancarización es más barata que los esquemas de pago anteriores. Una medida superior al 100%, indica que la operación del Plan de Bancarización tiene mayores costos que los esquemas de pagos anteriores.
Disponibilidad de Datos:	Información reportada por Acción Social y Unión Temporal Assenda-Banagrario
Alcances y Limitaciones:	No se realizaron mediciones directamente. La precisión del indicador está condicionada a la calidad de la información reportada por Familias en Acción y BanAgrario. La información sobre costos es tratada con confidencialidad por las empresas por lo que acceder a la misma no es fácil.

Indicador No. 2.6 Coherencia y Pertinencia de los flujos de información entre Acción Social y la Unión Temporal Banagrario-Assenda S.A	
Definición:	Indicador cualitativo que evalúa la coherencia y la pertinencia de los flujos de información entre Acción Social y la Unión Temporal Banagrario-Assenda S.A. Toma cada uno de los flujos operativos, identifica los flujos de información relevante y evalúa su Coherencia y Pertinencia.
Fórmula:	No aplica, es un indicador cualitativo
Unidad de Medida e Interpretación:	Si los flujos de información entre Acción Social y la Unión Temporal son adecuados, tanto en términos de estar bien acoplados como en términos de estar diseñados para atender oportunamente los procesos en donde intervienen las dos partes, el sistema resultante será mucho más eficaz en la prestación del servicio.
Disponibilidad de Datos:	Información reportada por Acción Social y Unión Temporal Assenda-Banagrario
Alcances y Limitaciones:	Se reconstruye a partir de la información provista por las personas entrevistadas. La precisión del indicador está condicionada a la calidad de la información reportada por Familias en Acción y BanAgrario.

Indicador No. 2.7 Indicador de uso y utilidad de la Mesa de Ayuda - Línea 018000	
Definición:	Indicador cuantitativo que evalúa el uso y utilidad de la Mesa de Ayuda - Línea 018000. Se calculan indicadores del porcentaje de uso de la línea por parte de los beneficiarios, el porcentaje de respuestas efectivas y el porcentaje de solución de problemas.
Fórmula:	Se utilizan tres medidas: $MA1 = (\text{Beneficiarios que han usado la línea} / \text{Total Beneficiarios bancarizados}) * 100$ $MA2 = (\text{Beneficiarios que encuentran útil la línea} / \text{Beneficiarios que han usado la línea}) * 100$ $MA3 = (\text{Beneficiarios que resolvieron problemas usando la línea} / \text{Beneficiarios que han usado la línea}) * 100$
Unidad de Medida e Interpretación:	Las tres medidas se expresan como porcentajes. En la primera se mide la intensidad de uso de la línea de ayuda; en la segunda se mide la pertinencia de la línea de ayuda; y en la tercera se mide la eficacia de la línea de ayuda.
Disponibilidad de Datos:	Información reportada por Assenda S.A. y proveniente de la encuesta a madres beneficiarias para la <i>"Evaluación de la Gestión y Operación del Plan de Bancarización a través de Familias en Acción"</i> . Módulo de Bancarización realizada (capítulo Bancarización, Preguntas 151 y 153).

Indicador No. 2.8 Cobertura y pertinencia del Plan de Alfabetización financiera	
Definición:	Indicador cuantitativo que evalúa la cobertura y pertinencia del Plan de Alfabetización financiera. Toma cada una de las características de la cuenta bancaria que fueron incluidas en el plan de alfabetización financiera y se observa si los beneficiarios las comprenden.
Fórmula:	$\text{Comprensión} = (\text{Número de individuos que comprenden correctamente las características de la cuenta}) / (\text{Total de banca rizados})$
Unidad de Medida e Interpretación:	Esta medida es un porcentaje, por lo que únicamente toma valores positivos. Una medida inferior al 100%, indica algunos beneficiarios no comprendieron la información suministrada en la capacitación.
Disponibilidad de Datos:	Información proveniente de la encuesta a madres beneficiarias para la <i>"Evaluación de la Gestión y Operación del Plan de Bancarización a través de Familias en Acción"</i> . Módulo de Bancarización realizada (capítulo Bancarización, Pregunta 157)
Alcances y Limitaciones:	No se evalúan los diferentes tipos de capacitaciones que se realizaron.

Indicador No. 2.9 Percepción de las entidades involucradas acerca del Plan de Bancarización	
Definición:	Indicador cualitativo que evalúa la percepción de las entidades involucradas acerca del Plan de Bancarización.
Fórmula:	No aplica, es un indicador cualitativo
Unidad de Medida e Interpretación:	Se busca capturar la percepción de diferentes agentes de las instituciones relacionadas con el plan de bancarización sobre las ventajas y desventajas generadas con el plan de bancarización.
Disponibilidad de Datos:	Resultante de las entrevistas a Actores Relevantes.
Alcances y Limitaciones:	Es un indicador de percepción y como tal puede estar sujeto a puntos de vista subjetivos de las personas entrevistadas. Es decir, no reflejan necesariamente el punto de vista de la institución.

2.5.1.3 Objetivo 3: Establecer y evaluar el papel de los Retails y Corresponsales No Bancarios

Los indicadores asociados a este objetivo son cuatro:

- Servicios ofrecidos por Retails y Corresponsales no Bancarios
- Percepción sobre Retails y Corresponsales no bancarios (R-CNB)
- Eficiencia y eficacia de Retails y CNB
- Cobertura de los retails y corresponsales no Bancarios, en relación a las sucursales bancarias tradicionales

Estos indicadores se calculan a partir de los resultados asociados a las encuestas y a información suministrada por BanAgrario y Acción Social. A continuación se presentan las fichas metodológicas asociadas a estos indicadores.

Indicador No. 3.1 Servicios ofrecidos por Retails y Corresponsales no Bancarios	
Definición:	Indicador cualitativo que enumera y describe los servicios ofrecidos por Retails y Corresponsales no Bancarios
Fórmula:	No aplica, es un indicador cualitativo
Unidad de Medida e Interpretación:	Hace un recuento de los servicios que ofrecen tanto retails como corresponsales no bancarios que están disponibles para los beneficiarios del programa, como resultado del plan de bancarización.
Disponibilidad de Datos:	Información provista por Unión Temporal Assenda-Banagrario
Alcances y Limitaciones:	La precisión del indicador está condicionada a la calidad de la información reportada por los agentes involucrados.

Indicador No. 3.2 Percepción sobre Retails y Corresponsales no bancarios (R-CNB)	
Definición:	Indicador cuantitativo que busca medir la percepción que tienen los beneficiarios sobre el papel que desempeñan los Retails y CNB como canal para retirar el pago del subsidio. Estos indicadores incorporan varias características sobre estos canales.
Fórmula:	<p>Este indicador se construye a partir de diferentes medidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. [Beneficiarios que consideran que R-CNB aceptan la tarjeta BanAgrario / Total beneficiarios bancarizados] x 100 2. [Beneficiarios que consideran los productos de R son adecuados a sus necesidades / Total beneficiarios bancarizados] x 100 3. [Beneficiarios que consideran muy elevados los precios de los productos en retails / Total beneficiarios bancarizados] x 100 4. [Beneficiarios que consideran que la tarjeta funciona en sucursales de R - CNB / Total beneficiarios bancarizados] x 100 5. [Beneficiarios que consideran que saben cobrar el pago por medio de sucursales de R-CNB / Total beneficiarios bancarizados] x 100 6. [Beneficiarios que consideran que es necesario hacer compras en R para retirar el subsidio / Total de beneficiarios bancarizados] x 100 7. [Beneficiarios que consideran que las sucursales de R-CNB cobran comisiones por entregar el subsidio / Total de beneficiarios bancarizados] x 100
Unidad de Medida e Interpretación:	Porcentajes que pueden variar entre 0% y 100%. Para las medidas 1, 2, 4 y 5 valores cercanos a 100% indican que un porcentaje amplio de personas tiene una percepción positiva sobre el papel de Retails y CNB. Por el contrario, para los indicadores 3, 6 y 7 valores cercanos a 100% indican que un número elevado de beneficiarios ven inconveniente el uso de Retails y CNB.
Disponibilidad de Datos:	Encuesta a madres beneficiarias para la <i>"Evaluación de la Gestión y Operación del Plan de Bancarización a través de Familias en Acción"</i> . Módulo de Bancarización. Pregunta 159.
Alcances y Limitaciones:	Éstos indicadores reúnen información basada en las percepciones que tienen los usuarios sobre diferentes características de los Retails y CNB. En este sentido, permiten identificar cuáles son los elementos que evitan su utilización.

Indicador No. 3.3 Eficiencia y eficacia de Retails y CNB	
Definición:	Índice cuantitativo que busca medir la eficiencia y eficacia de los Retails y CNB en el momento de entregar el subsidio. Para este indicador se miden variables como el tiempo y los costos monetarios asociados al retiro del subsidio por medio de estos canales.
Fórmula:	1. Tiempo de desplazamiento hasta almacenes de cadena o supermercados / Tiempo de desplazamiento a Bancos u Oficinas de Familias en Acción. 2. Tiempo de desplazamiento hasta mini-mercados o tiendas /Tiempo de desplazamiento a Bancos u Oficinas de Familias en Acción. 3. Tiempo de desplazamiento hasta CNB /Tiempo de desplazamiento a Bancos u Oficinas de Familias en Acción. 4. Tiempo de espera para recibir el pago en almacenes de cadena o supermercados / Tiempo de espera en Bancos u Oficinas de Familias en Acción. 5. Tiempo de espera para recibir el pago en mini-mercados o tiendas/ Tiempo de espera en Bancos u Oficinas de Familias en Acción. 6. Tiempo de espera para recibir el pago en CNB / Tiempo de espera en Bancos u Oficinas de Familias en Acción. 7. Costo monetario de desplazamiento hacia almacenes de cadena o supermercados/ Costo monetario de desplazamiento a Bancos u Oficinas de Familias en Acción. 8. Costo monetario de desplazamiento hacia mini-mercados o tiendas/ Costo monetario de desplazamiento a Bancos u Oficinas de Familias en Acción. 9. Costo monetario de desplazamiento hacia CNB/ Costo monetario de desplazamiento a Bancos u Oficinas de Familias en Acción.
Unidad de Medida e Interpretación:	Estas medidas tienen un valor positivo. Si el valor del indicador es menor a 1, se entiende que el tiempo o los costos monetarios asociados al pago del subsidio por medio de R-CNB son menores, por lo que son más eficientes.
Disponibilidad de Datos:	Encuesta a madres beneficiarias para la <i>"Evaluación de la Gestión y Operación del Plan de Bancarización a través de Familias en Acción"</i> . Capítulo de Bancarización. Preguntas 133 - 137, 140 - 144, Opciones d, e, f.

Indicador No. 3.4 Cobertura de los retails y corresponsales no Bancarios, en relación a las sucursales bancarias tradicionales	
Definición:	Indicador cuantitativo que mide la cobertura de los retails y corresponsales no Bancarios, en relación a las sucursales bancarias tradicionales. Se calculan el indicador a nivel nacional y por departamento.
Fórmula:	$CRCNB = (\text{Número de Retails y CNB} / \text{Número de Sucursales Bancarias}) * 100$
Unidad de Medida e Interpretación:	Esta medida es un porcentaje, por lo que únicamente toma valores positivos. Una medida inferior al 100%, indica que existen menos Retails y CNB que sucursales bancarias. Una medida superior al 100%, indica que existen más Retails y CNB que sucursales bancarias.
Disponibilidad de Datos:	Toda la información es reportada por la Unión Temporal Assenda S.A.- Banagrario
Alcances y Limitaciones:	La precisión del indicador depende de la información suministrada.

2.5.1.4 Objetivo 4: Establecer el comportamiento histórico de las familias beneficiarias de Familias en Acción en cuanto al acceso al crédito y uso del sistema financiero

Este objetivo se relaciona con tres indicadores:

- Uso del Sistema Financiero
- Evolución del Uso de Productos Financieros
- Evolución crédito informal

Todos ellos son contruidos a partir de la información histórica de las encuestas anteriores, línea base, primer seguimiento y segundo seguimiento, rurales, y de la línea base urbana.

A continuación se presentan las fichas metodológicas para este objetivo.

Indicador No. 4.1 Uso del Sistema Financiero	
Definición:	Indicador cuantitativo que mide el comportamiento de los beneficiarios del programa Familias en Acción en relación al uso del sistema financiero formal.
Fórmula:	Las medidas utilizadas son las siguientes: 1. $[\text{Número de personas que reportan ahorros en entidades bancarias} / \text{Total Beneficiarios}] \times 100$ 2. $[\text{Número de personas que reportan créditos con entidades bancarias} / \text{Total Beneficiarios}] \times 100$ 3. $[\text{Número de personas que reportan algún tipo de seguro} / \text{Total Beneficiarios}] \times 100$
Unidad de Medida e Interpretación:	El valor de estas medidas puede variar entre 0% y 100%. Porcentajes más altos indican un mayor uso de productos financieros formales por parte de los beneficiarios del programa, es decir un mayor acceso a los servicios formales.
Disponibilidad de Datos:	Bases de datos rurales: <ul style="list-style-type: none"> • Línea Base: Módulo de Vivienda y Hogar (Preguntas 128 y 140). Módulo Gastos del Hogar (Pregunta 314 - opción g, 316 - opción 5). • Primer Seguimiento: Módulo de Vivienda y Hogar (Preguntas 107, 150, 156 - opción b) Módulo Gastos del Hogar (Pregunta 314 - opción 7, 316 - opción 5). • Segundo Seguimiento. Módulo de Vivienda y Hogar (Preguntas 1108, 1501 y 1507- opción 2). Módulo Gastos del Hogar (Pregunta 3305 - opción g, 3307 - opción d). Base de datos urbana: <ul style="list-style-type: none"> • Línea Base: Módulo de Vivienda y Hogar (Preguntas 1502, 1514, 1517 – opción a). Módulo Gastos del Hogar (Pregunta 3305 – opción g, 3307 – opción 5)

Indicador No. 4.2 Evolución del Uso de Productos Financieros	
Definición:	Indicador cuantitativo que determina la evolución en el uso de productos de ahorro, crédito y seguros por parte de los beneficiarios dentro del sistema financiero formal a lo largo del tiempo.
Fórmula:	Se realizarán cálculos para determinar si hay diferencias estadísticamente significativas entre las variables del indicador 4.1 en el tiempo
Unidad de Medida e Interpretación:	Una mayor profundización financiera y una mejora en las formas de acceso a los servicios financieros por parte de los grupos menos favorecidos de la sociedad deberían resultar en un mayor uso de servicios de ahorro, crédito y seguros del sector financiero formal. Si esto es así, el porcentaje de beneficiarios utilizando dichos servicios debería aumentar en el tiempo.
Disponibilidad de Datos:	<p>Bases de datos rurales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Línea Base: Módulo de Vivienda y Hogar (Preguntas 128 y 140). Módulo Gastos del Hogar (Pregunta 314 - opción g, 316 - opción 5). • Primer Seguimiento: Módulo de Vivienda y Hogar (Preguntas 107, 150, 156 - opción b) Módulo Gastos del Hogar (Pregunta 314 - opción 7, 316 - opción 5). • Segundo Seguimiento. Módulo de Vivienda y Hogar (Preguntas 1108, 1501 y 1507- opción 2). Módulo Gastos del Hogar (Pregunta 3305 - opción g, 3307 - opción d). <p>Base de datos urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Línea Base: Módulo de Vivienda y Hogar (Preguntas 1502, 1514, 1517 – opción a). Módulo Gastos del Hogar (Pregunta 3305 – opción g, 3307 – opción 5)

Indicador No. 4.3 Evolución crédito informal	
Definición:	Indicador cuantitativo que busca medir el uso de créditos informales.
Fórmula:	$\text{Uso Crédito Informal} = \left[\frac{\text{Número de beneficiarios que utilizan créditos informales}}{\text{Número total de beneficiarios}} \right] \times 100$
Unidad de Medida e Interpretación:	El valor de estas medidas puede variar entre 0% y 100%. Porcentajes más altos indican un mayor uso de créditos informales por parte de los beneficiarios del programa.
Disponibilidad de Datos:	<p>Bases de datos rurales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primer Seguimiento: Módulo de Vivienda y Hogar (Preguntas 153 - opción a) • Segundo Seguimiento. Módulo de Vivienda y Hogar (Preguntas 1507- opción 1). <p>Base de datos urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Línea Base: Módulo de Vivienda y Hogar (Preguntas 1517 – opción b, d, e, y f).
Alcances y Limitaciones:	Los indicadores calculados sobre los datos de las encuestas de Familias en Acción únicamente reportan si los hogares tienen créditos con familiares o amigos. En este sentido, es factible que se esté subestimando el uso de créditos informales, pues no pregunta por fuentes como prestamistas particulares, tiendas, gota a gota, entre otros.

2.5.1.5 Objetivo 5: Analizar y evaluar el proceso de apertura de cuentas en las dos primeras fases del Plan de Bancarización

Este objetivo se relaciona con tres indicadores:

- Costos en el diseño del proceso de implementación del PB como proporción a los costos totales de implementación
- Cumplimiento de los objetivos de bancarización
- Bancarización Efectiva desagregada por fases

A continuación se presentan las fichas metodológicas para estos indicadores.

Indicador No. 5.1 Costos en el diseño del proceso de implementación del PB como proporción a los costos totales de implementación	
Definición:	Indicador que cuantifica los costos incurridos en el diseño de los procesos de Implementación del PB.
Fórmula:	$CD = (\text{Costos en el diseño del proceso de implementación del PB} / \text{Costos totales de implementación}) * 100$
Unidad de Medida e Interpretación:	Esta medida es un porcentaje, por lo que únicamente toma valores positivos. Mide la proporción de los costos totales de implementación que fueron destinados al diseño del proceso, es decir su peso relativo en dicho diseño.
Disponibilidad de Datos:	No hay disponibilidad de datos. La información es propiedad de la Unión Temporal Assenda S.A.-Banagrario
Alcances y Limitaciones:	Dado que es información privada, no es posible acceder a esta información.

Indicador No. 5.2 Cumplimiento de los objetivos de bancarización	
Definición:	Indicador que mide la eficiencia en el uso de recursos y en el tiempo gastado en cada fase
Fórmula:	Se calcula a través de dos medidas: $(\text{Recursos estimados para cada fase} / \text{recursos efectivamente utilizados}) * 100$ $(\text{Tiempo estimado para cada fase} / \text{tiempo efectivamente gastado}) * 100$
Unidad de Medida e Interpretación:	Las medidas son porcentajes. Si el valor es menor al 100% implica que los recursos o el tiempo utilizados en la implementación de cada fase fueron menores a lo esperado. Si el valor es mayor a 100%, implica que se requirieron más recursos o más tiempo para poder completar cada una de las fases.
Disponibilidad de Datos:	No hay disponibilidad de datos. La información es propiedad de la Unión Temporal Assenda S.A.-Banagrario
Alcances y Limitaciones:	Dado que es información privada, no es posible acceder a esta información.

Indicador No. 5.3 Bancarización Efectiva desagregada por fases	
Definición:	Indicador cuantitativo que mide la efectividad del proceso de apertura de cuentas, comparando los resultados de las actividades realizadas en la implementación del plan, contra los objetivos planeados en el cronograma inicial. Se calcula para cada fase con el fin de realizar comparaciones
Fórmula:	$BE = (\text{Número de Beneficiarios Bancarizados} / \text{Número de Beneficiarios Elegibles}) * 100$
Unidad de Medida e Interpretación:	Esta medida es un porcentaje, por lo que únicamente toma valores positivos. Una medida inferior al 100%, indica que se han bancarizado menos individuos que los previstos inicialmente. Una medida superior al 100%, indica que se han bancarizado más individuos que los previstos inicialmente.
Disponibilidad de Datos:	El número de Beneficiarios Bancarizados, es una cifra reportada por Assenda S.A. El número de Beneficiarios Elegibles es una cifra reportada por Familias en Acción
Alcances y Limitaciones:	No se realizaron mediciones directamente. La precisión del indicador está condicionada a la calidad de la información reportada por los agentes. Se distorsiona por la existencia de individuos que aparecen como elegibles en las bases de datos de Familias en Acción, pero que realmente no lo son, o no han reportado información suficiente para realizar la apertura de las cuentas bancarias. No entrega información sobre las razones de la efectividad del proceso.

Con estos indicadores se recoge información sobre los diferentes aspectos a evaluar del plan de bancarización. En el análisis de los indicadores se incluyen, cuando es el caso, aspectos cualitativos provenientes de los grupos focales y de las entrevistas, que sirven para entender mejor los alcances de cada aspecto evaluado.

3 Descripción del Plan de Bancarización

Como se especifica en la metodología, el primer paso de esta evaluación es hacer una descripción detallada del plan de bancarización propuesto para el programa Familias en Acción. Esta descripción tiene nueve secciones:

1. Descripción de los sistemas de pago previamente implementados.
2. Justificación y objetivos del Plan de Bancarización.
3. Población objetivo.
4. Estructura organizacional.
5. Descripción del producto ofrecido, las cuentas bancarias.
6. Actividades y flujos operativos de cada uno de los procesos enmarcados dentro del Plan de Bancarización.
7. Recursos financieros y no financieros con los que se realizan las actividades del programa.
8. Mecanismos de seguimiento, evaluación y control.
9. Relación del plan con otros programas.

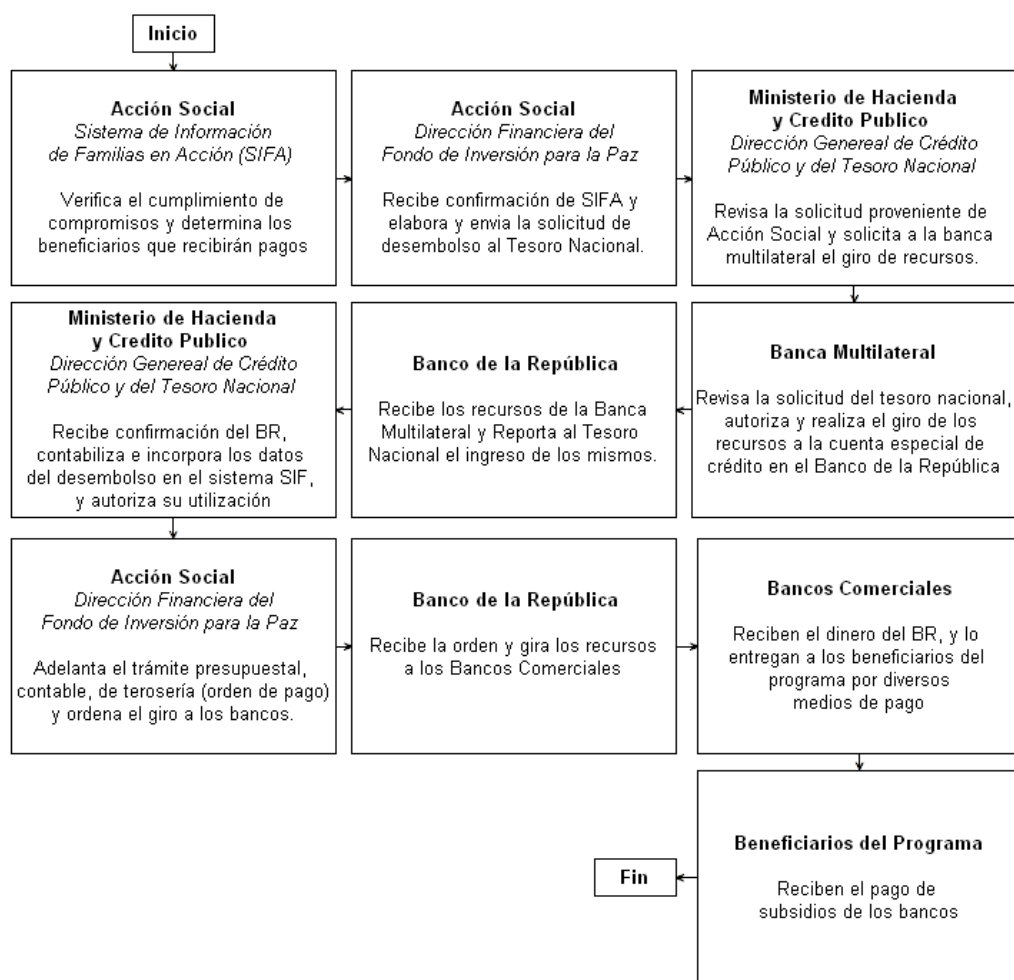
A continuación se presentan estas secciones en detalle.

3.1 Sistemas de pagos previamente implementados

El sistema de pagos inicialmente implementado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional —Acción Social—, para la entrega del subsidio del programa Familias en Acción, consistía en la entrega de recursos a los beneficiarios en dinero en efectivo. La responsabilidad de gestionar los pagos y ordenar la liquidación, que se efectuaba cada dos meses, fue entregada al Sistema de Información de Familias en Acción —SIFA—, dependencia del programa encargada de gestionar el registro de los datos a nivel municipal y verificar el cumplimiento de compromisos, antes de autorizar cada pago.

Los recursos a transferir en forma de subsidios provienen directamente de la Dirección del Tesoro Nacional y no son manipulados por ninguna dependencia de Familias en Acción. Una vez el SIFA autoriza el pago, el Fondo de Inversión para la Paz, que corresponde a otra entidad dentro de Acción Social, pide la orden de pago al tesoro nacional quien sitúa los recursos directamente en bancos aliados, a través de los cuales se transfieren a los individuos. El flujo detallado de recursos se expone en la Figura 2.

Figura 2. Flujo de recursos para el pago de subsidios



Fuente: Familias en Acción (2005)

La transferencia del dinero desde los bancos comerciales a los beneficiarios del programa (es decir, el último paso de la Figura 2), se realizó a través de tres mecanismos distintos, determinados de acuerdo a la ubicación del beneficiario de destino: (1) pago en Municipio beneficiario; (2) Pago por Caja extendida y (3) Pago en municipio vecino. Todos estos mecanismos los manejaba un Banco comercial y el costo de este servicio lo pagaba Familias en Acción por transacción realizada.

En primer lugar, el "Pago en municipio beneficiario" se realizaba en los municipios con presencia de entidades bancarias. En este caso, el dinero en efectivo era entregado por ventanilla de manera continua, en un periodo de pagos de 20 días calendario, a través de bancos aliados. Este mecanismo se puso en funcionamiento al inicio del programa; la existencia de entidades bancarias fue uno de los criterios para elegir los primeros municipios donde se pondría en marcha el programa Familias en Acción.

El sistema incluyó siete entidades bancarias: Banagrario, Banco Popular, Davivienda, Banco de Bogotá, Bancolombia, BBVA y Banco de Occidente. Los pagos a través de Banagrario fueron los primeros en implementarse, dada la mayor cobertura nacional de sucursales (83% del cubrimiento requerido por el programa), y menor precio por transacción (alrededor de 2 dólares). Una vez conocida la experiencia con este banco se iniciaron negociaciones con los demás bancos que pudieran ofrecer un cubrimiento adicional.

A partir de comunicación personal con funcionarios, se detectó que el sistema descrito resultaba en altas congestiones, principalmente por la baja capacidad física y operativa de las sucursales bancarias. En general, el flujo de clientes en los periodos de pagos del programa era comparativamente alto en relación a las épocas de operación normal. Como agravante, cuando los pagos de subsidios de Familias en Acción coincidían con otras jornadas de pagos masivos, como son las de nómina y pensiones, la situación de congestión solía empeorar. Esto obligaba a contratar empleados adicionales, para satisfacer la demanda por retiros en ventanilla.

El segundo mecanismo, denominado "Pago por Caja extendida" se implementó una vez el programa se expandió hacia municipios sin presencia de bancos. El pago en este caso se realizaba a través de una oficina bancaria temporal de entrega de subsidios, en una ubicación usualmente suministrada por la alcaldía municipal.

Este sistema de pagos duplicaba el costo por transacción en comparación al pago directo en entidades bancarias, pues requería el desplazamiento de un equipo operativo de cajeros, y el traslado del dinero necesario en vehículos blindados o helicópteros. Asimismo, en algunos municipios, requería la adquisición de seguros, dado el riesgo de robos y asonadas. De acuerdo a comunicación personal con funcionarios del Banco Agrario, los cálculos efectuados muestran que este sistema era financieramente viable únicamente para municipios con más de 1.200 transacciones; de lo contrario, el banco encargado no recuperaría los costos de desplazamiento con el dinero pagado por Familias en Acción.

Para los municipios donde el pago se realizaba con la modalidad de Caja Extendida, el pago no se realizaba de manera continua, sino en fechas específicas, aunque enmarcadas dentro del periodo de pagos establecido. El cronograma exacto de la fecha de cada visita, se informaba con anticipación al Enlace Municipal, quien comunicaba la información relevante a las madres líderes, y éstas a las beneficiarias. Limitar las fechas de pago era una condición necesaria para la operatividad financiera, aunque ocasionaba incumplimientos frecuentes en los ciclos de pago, dada la dificultad de llegar a muchas regiones.

Adicionalmente, las madres que por alguna eventualidad no lograban cobrar el dinero en las fechas estipuladas se quedaban sin él hasta siguiente fecha de repartición, que bajo la operación normal del programa ocurre cada dos meses. Esto no solo afectaba directamente a las madres sino también al ciclo operativo del sistema, pues el dinero no solicitado debía ser reintegrado al Tesoro Nacional, trámite que consumía recursos financieros y humanos del programa. Adicionalmente, después de dos ciclos seguidos sin cobrar, las madres perdían la posibilidad de reclamar este dinero acumulado. No salían del programa pero ahora solo podrían cobrar los pagos nuevos.

El último mecanismo de pagos en efectivo se denominó “Pago en municipio vecino” y también fue enfocado a lugares sin presencia de entidades bancarias. Consistía en desplazar a los beneficiarios para cobrar los pagos en municipios vecinos con entidades bancarias o caja extendida. Esta estrategia era altamente rentable, pues maximizaba la utilización de la infraestructura existente; aun así, desplazaba los costos de transacción a los beneficiarios del programa e incrementaba significativamente el número de madres que no lograban cobrar el dinero.

Los tres esquemas de pago en efectivo resultaban problemáticos por lo que, como alternativa, se implementó un cuarto sistema conocido como monedero electrónico. En este caso se le entregaba una tarjeta electrónica recargable a los usuarios, donde Familias en Acción acreditaba el dinero en cada ciclo de pagos. Este monedero electrónico, que llevaba el nombre de *tarjeta eficaz*, no estaba ligado a una cuenta bancaria y su administración estaba a cargo del Banco Popular.

Bajo el sistema de pagos en efectivo, el banco reportaba al programa información de las familias que habían retirado el dinero correspondiente al subsidio. Las familias que no retiraban el dinero, quedaban reportadas como beneficiarios que no cobraron y después de dos ciclos seguidos sin cobrar, los beneficiarios perdían los recursos correspondientes a los ciclos sin cobrar.

Parte del consenso entre las partes involucradas (a partir de conversaciones con funcionarios) apuntaba también a dos problemas: en primer lugar, el costo de operación era más alto para el programa, pues las tarjetas recargables tenían altos costos de manejo y de reposición. Asimismo, el hecho que los cajeros únicamente permiten retiros en múltiplos de 10.000 pesos evitaba que las madres retiraran la totalidad del subsidio.

Con el interés de mejorar el sistema de pagos y superar las limitaciones descritas se diseñó el Plan de Bancarización. Las cuentas bancarias serían un mecanismo que otorgaría mayor flexibilidad para las madres, minimizando los incumplimientos en los ciclos de pagos y los casos de no cobro por parte de las madres. Aún así, implica retos significativos como mejorar la infraestructura actual en los municipios alejados, donde no existen cajeros electrónicos ni sucursales bancarias.

3.2 Justificación y Objetivos del Plan de Bancarización

La Ley 1151 de 2007, que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, establece cómo la profundización financiera y la bancarización de la población de bajos recursos son metas deseables en el corto plazo, ya que corresponden a mecanismos apropiados para reducir la pobreza, así como para promover el empleo y la equidad.

Tal como expone Felaban (2007), existe una relación positiva entre desarrollo de mercados financieros y desarrollo económico. La utilización amplia y profunda de servicios financieros conduce a una adecuada canalización del ahorro hacia actividades productivas; mejora la eficiencia del sistema de pagos, lo que facilita las transacciones entre agentes económicos y simplifica el

monitoreo de los riesgos empresariales. De igual manera, permite a las familias financiar la compra de bienes inmobiliarios, iniciar sus propios negocios y adquirir seguros contra eventos catastróficos.

Estas razones hacen deseable promover en todo el país la utilización de servicios financieros integrales como ahorro, crédito, pagos, transacciones y seguros. El Plan de Desarrollo establece que la población tradicionalmente excluida del sistema financiero formal, particularmente las familias de menores recursos y las mujeres cabezas de hogar, deben tener un tratamiento prioritario dentro de las políticas gubernamentales que cubran este tema.

Entrando a analizar las particularidades del caso colombiano, Marulanda y Paredes (2006) y Dussan (2008) muestran cómo las personas de bajos ingresos generan un excedente que podrían ahorrar en los bancos, pero tienden a utilizar el dinero principalmente para la financiación de activos de fácil realización, entre los que se encuentran el efectivo o artículos de rápida liquidez como joyas. En consecuencia no utilizan el sistema formal, “[...] no por falta de capacidad de ahorro sino debido a los elevados costos de transacción, a los requisitos de acceso, a la baja rentabilidad y a que no siempre se ajustan a las necesidades y costumbres de manejo de su liquidez” (Marulanda y Paredes, 2006).

Según Asobancaria³, únicamente el 54,1% de la población colombiana mayor de 18 años tiene una cuenta de ahorros, que corresponde al producto financiero más importante en el país, con 15,5 millones de usuarios⁴. A nivel departamental, la penetración fluctúa entre el 27% para la Guajira, que corresponde a la región menos bancarizada, y el 79.7% para San Andrés, región que presenta el mayor concentración de usuarios registrados (Figura 3).

Estos resultados parecen elevados si se comparan con los obtenidos por Tejerina (2009), donde a partir de encuestas determina que en países como Chile solo el 24% reporta tener cuentas de ahorros en el sector financiero, comparable con México con el 21%. Solo países como Guyana y Jamaica reportan valores mayores al promedio colombiano con 79 y 68% respectivamente.

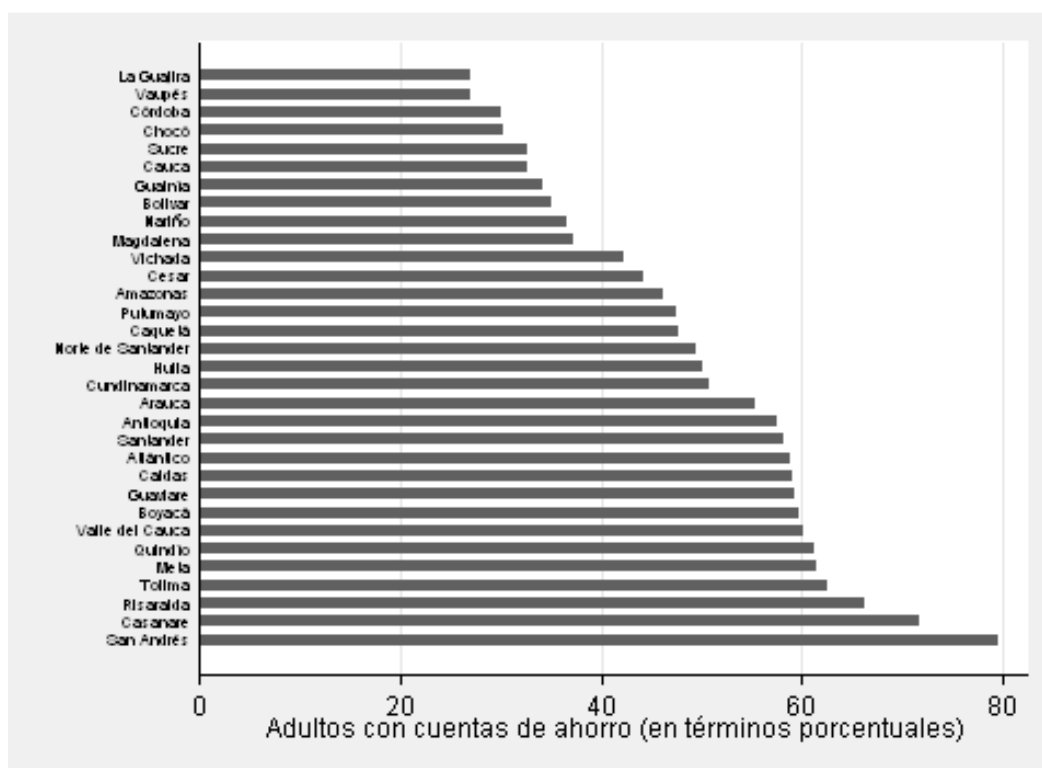
Marulanda y Paredes (2006) encuentran, usando la encuesta de Servicios Financieros del DANE, que la principal razón por la que los individuos no utilizan productos financieros, es la falta de recursos (67% de los casos), seguida por la poca necesidad de estos instrumentos (en un 15,1%). Asimismo, los autores muestran como las cancelaciones de cuentas se explican por falta de capacidad de ahorro por parte de los usuarios (en un 25,6% de los casos), incapacidad para mantener el saldo mínimo (16,5%) y altos costos de manejo (16,6%). En este punto, llama la

³ Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

⁴ La cifra corresponde a número de individuos que tienen una cuenta de ahorro sobre el total de la población colombiana mayor de edad. El estudio de Asobancaria utiliza información recogida en 784 municipios, cifra que equivale al 70% del total de municipios del país. Así mismo, la información utilizada para estas cifras corresponde al 93% de la población adulta del país. Por último, se debe mencionar que las cifras corresponden a marzo del 2009.

atención que si bien los individuos más pobres logran generar excedentes que pueden ser ahorrados, a la vez afirman no tener recursos para obtener productos financieros. Marulanda y Paredes (2006) explican que la razón para que se den estas dos características de forma simultánea radica en que los hogares no identifican sus excedentes como ahorros. Sin embargo, al ahondar en el movimiento de sus recursos se encuentran excedentes que efectivamente son invertidos en activos financieros.

Figura 3. Bancarización regional en Colombia



Fuente: Asobancaria (2009)

Debido a que el programa existente de Familias en Acción está dirigido a población de escasos recursos (SISBEN 1), que es la misma población objetivo de los esfuerzos de profundización financiera, resulta relevante implementar planes para promover el acceso de los beneficiarios del programa a servicios financieros.

Para este caso puntual, la estrategia de integrar a los beneficiarios al sistema financiero, a partir de un proyecto de bancarización, se fundamenta en los decretos 4590 y 4591 de 2008 que presentan la regulación sobre cuentas de ahorro electrónicas de bajo monto, específicamente diseñadas para población vulnerable. Este producto financiero tiene las siguientes características:

- Son cuentas de ahorro con depósitos remunerados;

- Las transacciones se podrán realizar a través de tarjetas, celulares, cajeros electrónicos o cualquier otro medio habilitado para su operación, determinado en el contrato;
- No tienen cuota de manejo de la cuenta, ni cobro por usar uno de los medios habilitados para su operación (de los mencionados en la viñeta anterior).
- Pueden hacer al menos dos retiros en efectivo y una consulta de saldo al mes, y no generarán cargo de comisiones;
- No hay exigencia de un depósito mínimo para su apertura;
- No hay exigencia de un saldo mínimo que deba mantenerse en la cuenta, para preservarla como activa;
- Son cuentas exentas del impuesto a las transacciones financieras (4x1000) y;
- Tienen devolución de dos puntos del IVA por compras realizadas con la tarjeta débito.

Por otra parte, la bancarización es una respuesta atractiva a dificultades descritas de los esquemas anteriores, asociadas al proceso del pago de los subsidios; en particular, las altas congestiones, los incumplimientos frecuentes en los ciclos de pago y las dificultades en los reintegros al Tesoro Nacional. Se debe aclarar que en el diseño del sistema de tarjeta eficaz, las devoluciones al Tesoro nacional fue un problema considerado y contemplado. De hecho, de acuerdo a las entrevistas realizadas, aspectos como las congestiones aparecen frecuentemente mencionados como uno de los principales problemas para las madres beneficiarias.

El Plan de Bancarización se origina entonces en la convergencia de la intención de mejorar el sistema de pagos del programa Familias en Acción, así como en el objetivo del Plan de Desarrollo de fortalecer la inclusión al sector financiero. A partir de la creación de dicha regulación sobre cuentas de ahorro electrónicas (decretos 4590 y 4591 de 2008) se identifica a la bancarización como un canal idóneo para mejorar la inclusión financiera en este grupo poblacional.

Una vez implementado el Plan de Bancarización, todas las familias beneficiarias de Familias en Acción podrán ser usuarias de una cuenta de ahorros. Asimismo, de acuerdo a los términos de referencia del contrato para este estudio, se espera que una vez incluidos dentro del sistema financiero, los usuarios puedan dar el salto a otros servicios como créditos hipotecarios, educativos y productivos; así como seguros de salud y vida.

Dada su naturaleza como un elemento nuevo dentro de Familias en Acción, no considerado en su diseño original, los objetivos del Plan de Bancarización no se encuentran establecidos puntualmente dentro de las directrices del programa. Aún así, de manera muy concreta es posible afirmar que desde una perspectiva de largo plazo, el plan de bancarización favorece la apertura de cuentas en la población beneficiaria de Familias en Acción como herramienta para fomentar el ahorro y mejorar el acceso al crédito y a otros servicios financieros.

Familias en Acción pretende generar un sistema de pagos basado en una estructura de cuentas bancarias de bajo monto, que logre que la entrega de subsidios a las familias beneficiarias en todo el país se haga en el municipio en donde residen, de manera ágil, oportuna y eficiente, al menor

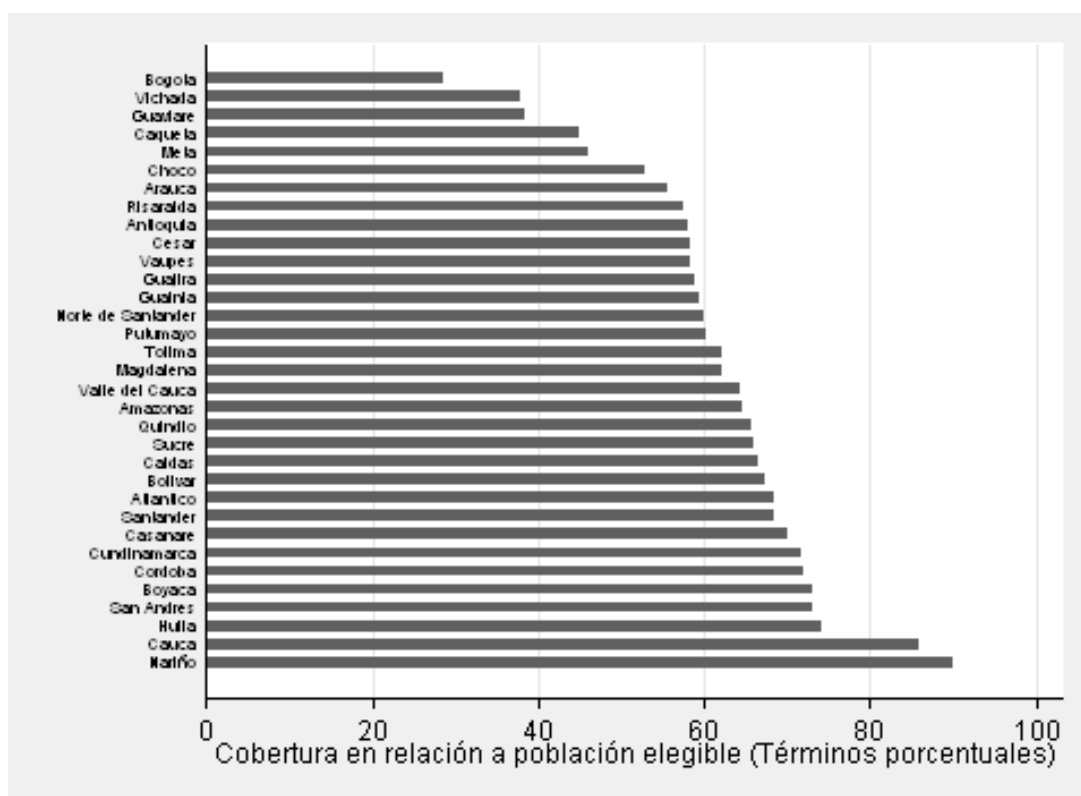
costo posible. Se espera implementar el Plan de manera progresiva durante el año 2009, para que el sistema esté en plena operación a mediados de 2010.

3.3 Población objetivo

El Plan de bancarización, tiene los mismos beneficiarios que el programa Familias en Acción; hogares en nivel 1 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios del Programas Sociales (SISBEN I), familias en condición de desplazamiento registradas en el Sistema de información de Población Desplazada (SIPOD) y familias indígenas registradas en los Censos Indígenas avalados por el Ministerio del Interior y Justicia con menores de 18 años.

A nivel nacional se observa una amplia cobertura del programa Familias en Acción: se encuentra en los 32 departamentos y en 1093 de los 1098 municipios colombianos, lo que corresponde al 99.54% del área geográfica. Se destacan los departamentos de Nariño y Cauca, donde los subsidios alcanzan más del 80% de la población elegible (véase Figura 4).

Figura 4. Presencia de Familias en Acción a nivel regional



Fuente: Acción Social. Informe de estado y avance segundo semestre de 2008.

El Plan de Bancarización busca cubrir el total de los beneficiarios de Familias en Acción para mediados de 2010. De esta forma será posible transferir la totalidad de los subsidios por medio de consignaciones a cuentas bancarias.

El proceso de apertura de cuentas bancarias se planificó en cuatro etapas de tres meses, iniciando la primera en abril de 2009, con un objetivo de alcanzar 460.000 familias. Una segunda etapa, a ponerse en marcha en el mes de Julio, debía alcanzar cerca de 940.000 beneficiarios. Las últimas dos fases, completarían el proceso, alcanzando un total de aproximadamente 2.579.000 familias.

3.4 Estructura organizacional del Plan de Bancarización

Las principales entidades, a partir de las cuales se desprenden las diferentes dependencias que se encargan de la planificación, dirección, ejecución y auditoría del plan de Bancarización, son la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional —Acción Social—, el Banco Agrario de Colombia —Banagrario— y Assenda S.A, empresa privada del grupo Carvajal, especializada en gestión de procesos.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, es el ente central que dirige todo el programa de Familias en Acción. Es una entidad creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales gubernamentales dirigidos a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. Dentro del Plan de Bancarización, supervisa todo el proceso, determina las familias elegibles y entrega la información requerida por los demás agentes, para efectuar la bancarización. Asimismo, efectúa las convocatorias a jornadas masivas donde se entregan las tarjetas bancarias, y apoya su realización.

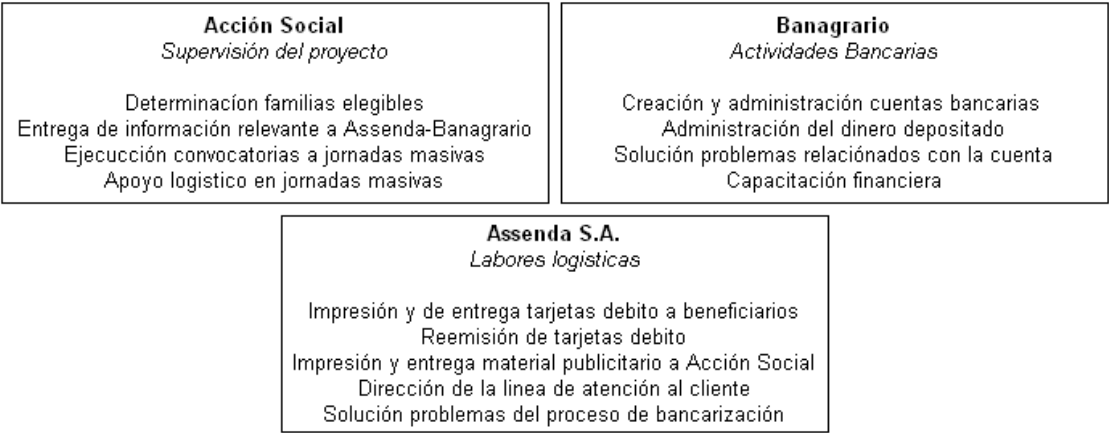
Esta entidad, mediante la Licitación Pública Internacional Código Número LPI-FA-001-2008 para “Adquisición de los Servicios de Pago de Subsidios a las Madres Titulares de las Familias Beneficiarias del Programa Familias en Acción”, abierta en junio de 2008, estableció los requisitos que enmarcarían un nuevo sistema de pago de subsidios, mediante cuentas de ahorro de bajo monto para incentivar el acceso al sistema financiero formal y el ahorro.

La licitación fue adjudicada a la Unión Temporal Banagrario-Assenda. Esta unión fue conformada por el Banco Agrario de Colombia, banco del Estado (conformado como una sociedad de economía mixta), constituido con el objeto de contribuir al desarrollo económico y social del país, desarrollando las operaciones propias de un establecimiento bancario comercial y financiando en forma principal, pero no exclusiva, las actividades relacionadas con el sector rural, agrícola, pecuario, pesquero, forestal y agroindustrial; y Assenda S.A., empresa privada de gestión y soluciones de procesos, perteneciente al grupo Carvajal, con un amplia cartera de productos entre

los que se destacan la tecnología bancaria de medios de pago, la impresión de documentos, y el abastecimiento de suministros.

Dentro del Plan de Bancarización, Banagrario tomó la responsabilidad de todas las actividades que deben ejecutarse por una entidad financiera legalmente constituida y vigilada por la superintendencia financiera, como es la labor de crear las cuentas bancarias que se entregan a los beneficiarios, la emisión, activación y administración de las tarjetas débito, así como el manejo y respaldo del dinero que se deposita en las cuentas. Por otra parte, Assenda S.A. asumió como encargada de la mayor parte de actividades logísticas, como es la impresión y entrega —en jornadas masivas— de las tarjetas bancarias, el diseño, impresión y entrega de materiales informativos y publicitarios a funcionarios de Familias en Acción, y el montaje y operación de una línea de atención al cliente a través de los cuales se canalizarían todos los problemas que enfrenten los usuarios, y se direccionarían hacia las dependencias directamente responsables (véase Figura 5).

Figura 5. Entidades involucradas en el Plan de Bancarización y sus funciones en el mismo



Fuente: Autores, a partir de entrevistas realizadas a diversos funcionarios

Para la ejecución del Plan de Bancarización, Acción Social utiliza toda la infraestructura previamente constituida para la ejecución del programa Familias en Acción. La estructura diseñada para la operación de dicho programa se hace en tres niveles: nacional, departamental y municipal. A nivel nacional, el ente encargado de la operación del programa es la Unidad Coordinadora Nacional (UCN), la cual a su vez cuenta con cuatro áreas de trabajo. Por su parte, la Unidad Coordinadora Regional (UCR) lidera las actividades de implementación a nivel departamental. En la ciudad de Bogotá, se cuenta con la Unidad Coordinadora Distrital (UCD), entidad encargada de la coordinación y ejecución del programa a nivel local. En las demás ciudades no se cuenta con esta figura, pues es el alcalde municipal, a través del enlace municipal, quien se encarga de desarrollar estas tareas.

La dirección nacional del programa lleva el nombre de Unidad Coordinadora Nacional (UCN) y es la dependencia responsable de la administración técnica, operativa y financiera; ejecución y orientación conceptual; contratación y adquisición de bienes y servicios; formulación de políticas; así como el monitoreo y seguimiento de las actividades que se realizan.

En este caso, la UCN es la encargada de supervisar la evolución del proceso, así como determinar las familias elegibles y entregar progresivamente la información de los beneficiarios a la Unión Temporal Banagrario-Assenda, siguiendo un cronograma previamente establecido. A partir de la información suministrada por esta dependencia, se realiza la apertura de cuentas bancarias de manera centralizada en Bogotá, y se imprimen las tarjetas bancarias, y el resto del material necesario para el programa.

La UCN cuenta con cuatro áreas de trabajo: (1) Unidad Administrativa; (2) Unidad de direccionamiento estratégico y monitoreo; (3) Unidad de Fortalecimiento Institucional y Gestión Territorial y (4) Unidad de Promoción y Desarrollo Social (Ver Figura 6).

En primer lugar, la Unidad Administrativa es la dependencia encargada de suministrar la infraestructura logística necesaria para cumplir todas las actividades del programa. Esta unidad es responsable de proveer la asistencia operativa a la dirección del programa y de llevar a cabo los seguimientos sobre los flujos financieros y sobre los contratos desarrollados por Acción Social. Por su parte, la Unidad de Direccionamiento Estratégico y Monitoreo diseña el Plan Operativo del programa Familias en Acción, a la vez que debe realizar el seguimiento y monitoreo de todas las operaciones contempladas dentro de este diseño.

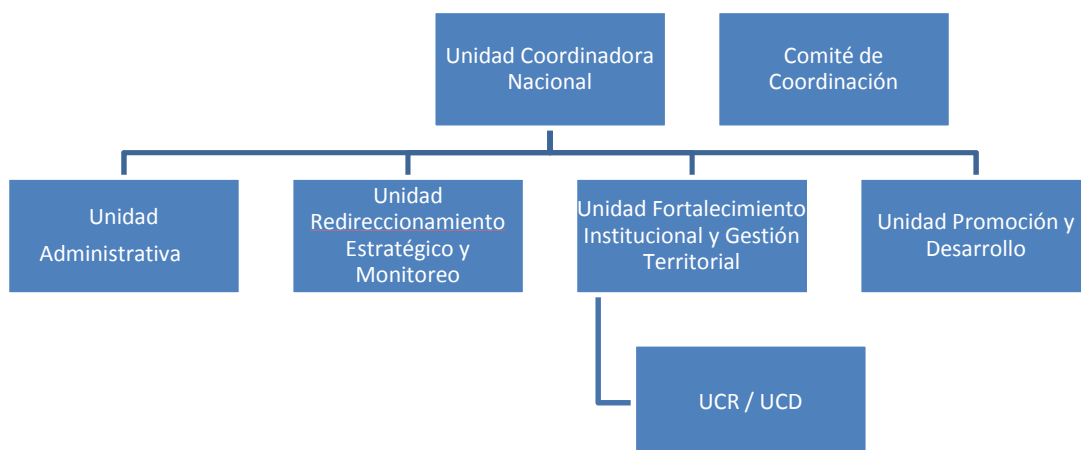
La tercera unidad que compone la UCN se relaciona con el Fortalecimiento Institucional y la Gestión Territorial. Así pues, su principal función es brindar asesoría técnica a todas las entidades departamentales y municipales que están vinculadas al programa dentro del marco del Plan Operativo. Por esta razón, el trabajo realizado por esta dependencia está estrechamente ligado a las actividades realizadas por la Unidad Coordinadora Regional y la Unidad Coordinadora Municipal. Por último, la Unidad de Promoción y Desarrollo Social se encarga de promover entre los diferentes actores que intervienen en el programa toda la información relacionada con temas de salud y educación. Lo anterior se lleva a cabo con el propósito de garantizar un desempeño adecuado de todas las entidades involucradas en la operación del programa.

Dos de las dependencias que conforman la UCN han participado en la implementación y seguimiento del Plan de Bancarización. En primer lugar, la Unidad de Fortalecimiento Institucional y Gestión Territorial ha prestado asesoría a las UCR y UCD en relación a varios de los procesos del Plan de Bancarización, pues gran parte de los procesos de implementación del nuevo sistema de pagos se apoyó en la gestión de dichas entidades locales. Adicionalmente, la Unidad de Fortalecimiento Institucional y Gestión Territorial cuenta con un área encargada de diseñar todas las operaciones relacionadas con los pagos a los beneficiarios del programa, por lo que se cuenta con asesores especializados en banca para liderar el proceso de bancarización.

Las labores de la UCN se expanden hacia el nivel regional a partir de Unidades Coordinadoras Regionales (UCR), mediante las cuales se gestiona la operación del programa a nivel departamental. Cada una de estas unidades atiende a los municipios beneficiarios en su jurisdicción, bajo la dirección de la Unidad de de Fortalecimiento Institucional y de Gestión Regional. Estas entidades se clasifican en una de tres categorías, dependiendo del número de municipios y el número de beneficiarios del programa que deben atender en cada departamento. Dentro del plan de bancarización, estas unidades son las que apoyan directamente la logística de las jornadas masivas, donde los beneficiarios del programa son bancarizados.

Finalmente, en el ámbito municipal, la responsabilidad de la ejecución del programa recae directamente sobre las Unidades Coordinadoras Distritales (UCD). La primera autoridad en estas unidades es el alcalde municipal, quien delega la ejecución y coordinación de actividades a un Enlace Municipal, funcionario que actúa como vínculo entre el programa y las familias beneficiarias, madres líderes y entidades pagadoras, entre otras. Para el Plan de bancarización, cada uno de los Enlaces Municipales es el encargado de convocar a los beneficiarios a las jornadas masivas donde se entregan las tarjetas bancarias, además de orientar a las madres en el uso del producto financiero y la solución de problemas.

Figura 6. Organigrama de la Unidad Coordinadora Nacional

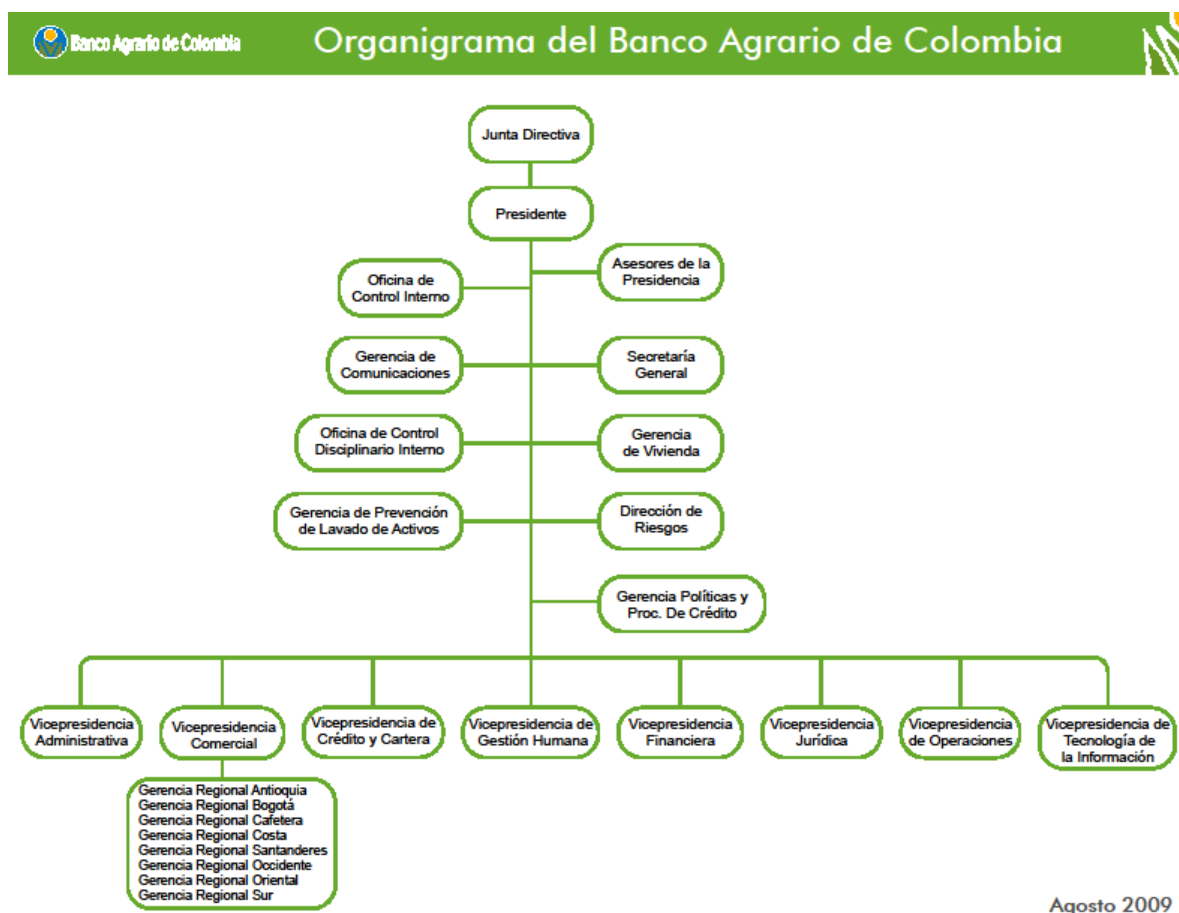


Fuente: Manual Operativo Programa Familias en Acción (2005).

La segunda entidad que participa en el Plan de Bancarización es el Banco Agrario. Para el manejo del proyecto de bancarización a través de Familias en Acción, la Vicepresidencia Comercial del banco designó un gerente de proyecto, quien es el encargado de tomar todas las decisiones relacionadas con esta cuenta. No obstante, dentro del banco no se creó un área especializada para trabajar en el Plan de Bancarización. Por el contrario, existen diferentes gerencias dentro de la

entidad que participan de forma transversal en el proyecto, entre las que se encuentran la gerencia de operaciones, gestión humana, jurídica, comercial y administrativa, entre otras. Las funciones de cada una de éstas están determinadas por los decretos y resoluciones que rigen esta entidad oficial. En la Figura 7 se aprecia el organigrama del banco.

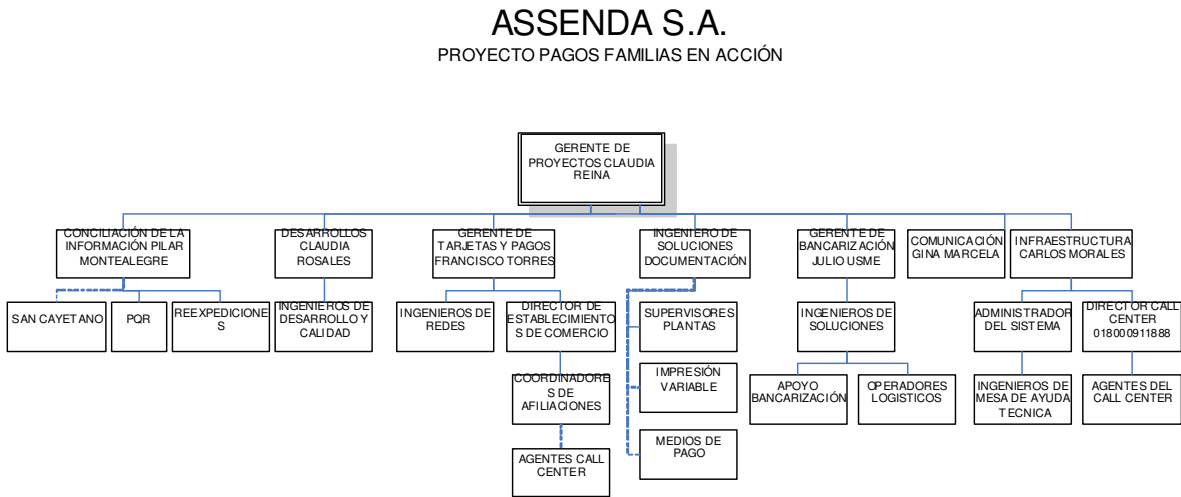
Figura 7. Organigrama del Banco Agrario



Fuente: Banagrario

Por su parte, Assenda S.A. cuenta con un equipo de trabajo especializado en el proyecto de bancarización, el cual se divide en seis ramas principales (Figura 8). En primera instancia se cuenta con un área de bancarización, la cual se encarga de la coordinación logística para llevar a cabo las jornadas de convocatoria de los beneficiarios del programa para recibir la tarjeta del Banco Agrario. Una segunda dependencia está encargada del manejo de la mesa de ayuda, la cual se encarga del diseño, manejo y actualización de todos los guiones utilizados para esta herramienta. Adicionalmente, se cuenta con un grupo cuya responsabilidad primordial es el manejo de las transacciones, acuerdos con entidades comerciales que ofrecen el servicio de entrega de los subsidios y de la administración de las tarjetas débito.

Figura 8. Organigrama de Assenda S.A. para el proyecto de pagos a beneficiarios de Familias en Acción



Fuente: Assenda S.A.

Por otro lado, la cuarta unidad cubre los aspectos relacionados con la actualización de información entre BanAgrario y Assenda S.A. El quinto grupo de trabajo está encargado de brindar atención a los diferentes actores (BanAgrario, Madres Beneficiarias y Assenda S.A.) para facilitar todos los cambios implementados a raíz del plan. Finalmente, la última unidad es la de comunicaciones, la cual coordina la publicación de la información del plan a través de medios de comunicación masivos, vallas o folletos.

3.5 Descripción de las cuentas bancarias

El componente principal que entrega este plan son las cuentas de ahorro electrónicas del Banco Agrario, que siguen los lineamientos de los decretos 4590 y 4591 expuestos anteriormente. La apertura de estas cuentas se realiza a nombre de cada uno de los beneficiarios del programa Familias en Acción, quienes reciben la tarjeta débito y una capacitación sobre su uso, en jornadas masivas programadas a lo largo del país.

Con respecto a las cuentas bancarias, son productos diseñados para utilizarse primordialmente por medio de la tarjeta débito, por lo que los usuarios no tienen la necesidad, aunque sí la posibilidad, de acercarse a las oficinas bancarias. Los retiros pueden realizarse en cajeros electrónicos, a través de corresponsales no bancarios y en los puntos de venta de aliados comerciales seleccionados. Para las poblaciones pequeñas donde no existe presencia de Bancos, los corresponsales no bancarios y los aliados comerciales resultan ejes fundamentales del programa.

Las cuentas entregadas, (1) remuneran los depósitos a la tasa vigente establecida por el Banco Agrario; (2) no tienen cuota de manejo; (3) permiten dos retiros y una consulta de saldo de manera gratuita al mes, en redes de cajeros automáticos Servibanca y Banagrario, en aliados comerciales seleccionados y en corresponsales no bancarios; (4) no exigen un depósito mínimo para su apertura, ni un saldo mínimo a mantener; (5) están exentas del impuesto a las transacciones financieras (4x1000) y (6) permiten la devolución de dos puntos del IVA por compras realizadas con la tarjeta débito.

Es importante mencionar que en caso de los beneficiarios deseen conservar el dinero del subsidio en las cuentas de ahorro y no realizar ningún movimiento del dinero, no se reportará al programa Familias en Acción como se realizaba anteriormente. Bajo la modalidad de pago en efectivo, en caso que las familias no retiraran el dinero por dos ciclos seguidos eran retirados del programa. Con la cuenta de ahorros es posible para las familias tener depositado el dinero del subsidio en la cuenta sin riesgo que sean retirados del programa. En este sentido, sólo los beneficiarios o las personas autorizadas por los mismos pueden acceder al dinero de las cuentas; bajo ninguna circunstancia el dinero podrá ser retirado por agentes diferentes a las personas titulares de la cuenta o las personas autorizadas por éstas.

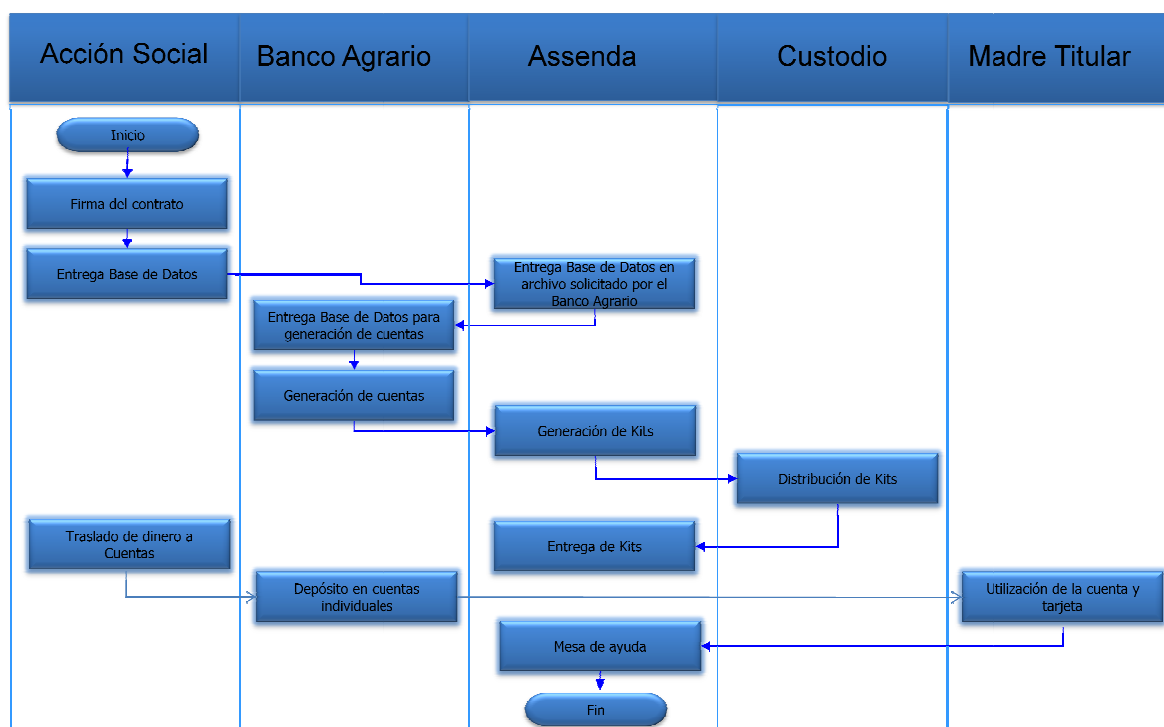
No existe ningún proceso natural a través del cual los beneficiarios puedan pasar a utilizar otros servicios financieros del banco; aún así, de acuerdo a los términos de referencia de este estudio, el programa Familias en Acción espera que estas cuentas, que para la mayoría de los usuarios resultan ser el primer contacto con el sistema financiero, sean un puente hacia créditos, seguros y otros productos ofrecidos por los bancos.

3.6 Flujos operativos del programa

Es posible dividir el Plan de Bancarización en dos fases principales. La primera, de implementación, abarca las actividades desde el inicio del Plan, hasta que se realiza la apertura de las cuentas de los beneficiarios. La segunda fase, de operación, recoge las actividades posteriores a la implementación, como la consignación de subsidios desde el programa Familias en Acción; las operaciones –retiros, consignaciones y giros- realizadas por los usuarios; y los procesos de solución de problemas, como la reposición de tarjetas débito y cambios de titular en las cuentas bancarias.

El esquema general del plan de bancarización se presenta en la Figura 9.

Figura 9 Esquema general del plan de bancarización y los diferentes agentes involucrados



Fuente: Acción Social – Banagrario- Assenda S.A.

A continuación, se analizan los flujos operativos para cada una de estas fases por separado.

3.6.1 Implementación

La Licitación Pública Internacional, previamente descrita, marcó el inicio del proceso de implementación del Plan de Bancarización. En ella, la Unión Temporal Banagrario-Assenda, se comprometió a garantizar un avance progresivo hasta alcanzar una cobertura del 100% de las familias beneficiarias, elaborar, expedir y entregar las tarjetas débito a los beneficiarios; así como garantizar el éxito de la operación mediante el uso de la red Servibanca, aliados comerciales (Éxito, Carrefour, Olímpica, entre otros) y el montaje de corresponsales no bancarios.

El proceso de apertura de cuentas bancarias lo planificó Assenda S.A., en cuatro etapas de tres meses, iniciando la primera en abril de 2009. La meta propuesta inicial, consistía en alcanzar un estado de bancarización completa para diciembre de 2009, con 2.579.513 familias beneficiarias (véase Cuadro 16); aún así, el contrato daba un plazo a la Unión Temporal de un año completo (terminando en abril de 2010) para finalizar la apertura de cuentas.

Cuadro 16. Propuesta inicial del Plan de Bancarización

Fase	Inicio	Finalización	Número de Familias
I	Abr-09	Jun-09	460.253
II	Jul-09	Sep-09	939.125
III y IV	Oct-09	Dic-09	1.108.135
	Total		2.579.513

En la implementación del plan intervienen seis actores fundamentales: El equipo operativo de Assenda S.A, los funcionarios de Banagrario, la Unidad Coordinadora Nacional (UCN) de Familias en Acción, las Coordinadoras Regionales (UCR), los Enlaces Municipales y las Madres Líderes. En primer lugar, los equipos de Assenda-Banagrario son los encargados de diseñar los diferentes medios que se utilizarán para la divulgación del plan, efectuar el proceso de apertura de cuentas, emitir de las tarjetas bancarias, y entregarlas a los beneficiarios en las jornadas masivas a realizarse en las diferentes regiones del país.

En segundo lugar, la Unidad Coordinadora Nacional de Familias en Acción se encarga de acompañar el proceso de apertura de cuentas, entregando la información inicial y las novedades que provengan de los beneficiarios, así como realizar procesos de seguimiento y control (del contrato, los cronogramas y la efectividad del programa). Adicionalmente, es responsable de dirigir los materiales necesarios suministrados por Assenda S.A, a las diferentes oficinas regionales, así como reportar inscripciones y novedades a la Unión Temporal.

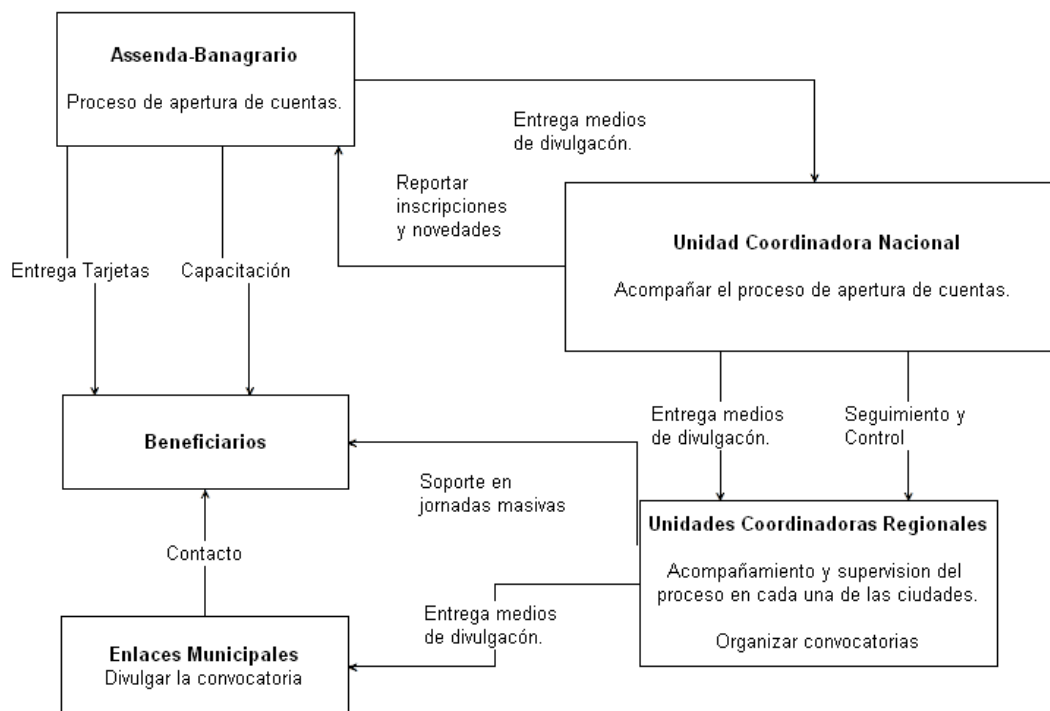
Las Unidades Coordinadoras Regionales, en tercer lugar, se concentran en el acompañamiento y supervisión del proceso en cada una de las ciudades, siendo los responsables de acompañar las convocatorias, y entregar el material aportado por la Unión Temporal (afiches, cuñas y listas de madres convocadas) a los enlaces municipales. Asimismo, participan en labores logísticas para facilitar las jornadas masivas de bancarización, organizadas por la Unión Temporal Assenda-Banagrario.

Por último, los enlaces municipales y las madres líderes tienen la labor de divulgar la convocatoria a las madres beneficiarias. Para esto, se responsabilizan de distribuir el material que reciben de las Unidades Coordinadoras Regionales en iglesias, emisoras, colegios y en los medios locales de comunicación. Asimismo, solicitan la colaboración de las madres líderes para que por medio de ellas se informe a las madres beneficiarias acerca del inicio del proceso a apertura de cuentas de ahorro electrónicas (véase Figura 10).

Entrando a detallar los diferentes procesos ejecutados en la fase de implementación, el proceso de bancarización para una región particular inicia en la Unidad Coordinadora Nacional de Familias en Acción, en las oficinas de Acción Social en Bogotá, con la elección de los beneficiarios que pasarán a ser Bancarizados.

La lista de beneficiarios seleccionados, junto con su información personal, pasa a Assenda S.A., que depura la base de datos asegurándose se tengan todos los datos requeridos para la apertura de la cuenta bancaria, y la reordena de acuerdo un formato preestablecido por Banagrario. Este formato, permite introducir con facilidad los grandes conjuntos de información al sistema computacional del banco, que generará las cuentas bancarias.

Figura 10. Actores Involucrados en la etapa de implementación



Fuente: Asobancaria. Instructivo Apertura Cuentas de Ahorro Electrónicas - Febrero de 2009.

Una vez Assenda ha terminado de organizar los datos, la información pasa a Banagrario donde la base de datos es comparada con la información existente de cuentas bancarias y verificada a partir de varios criterios (por ejemplo, el número de cedula debe ser coherente con la edad y sexo de cada individuo). Para la información que supera estos criterios de verificación, se generan las cuentas bancarias que permanecerán inactivas hasta el momento que las tarjetas estén en manos de los beneficiarios.

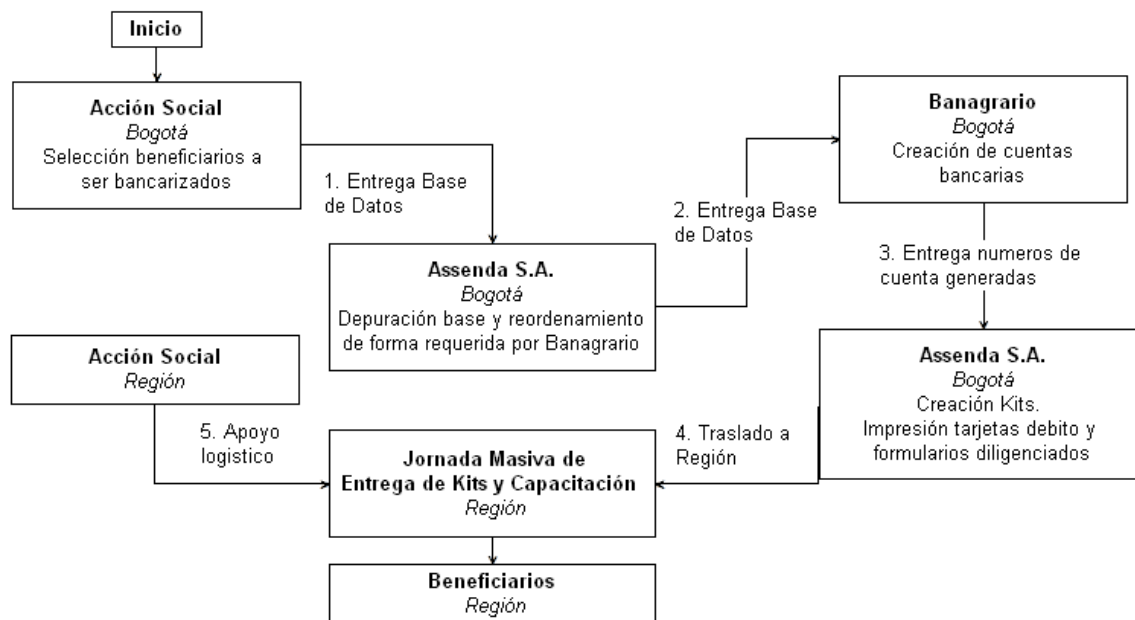
Con los números de cuentas generados por Banagrario el proceso regresa a Assenda S.A., donde se generan kits sellados y personalizados que se entregarán a cada beneficiario.

Estos kits incluyen:

1. Una carta de presentación.
2. Un formulario de solicitud de apertura de cuenta de ahorros, ya diligenciado con la información del beneficiario.
3. El reglamento de uso con las condiciones comerciales de la cuenta y la tarjeta débito.
4. La tarjeta débito y clave.
5. Un plegable informativo de los puntos donde pueden retirar los pagos.

Con los kits generados, el proceso continúa con el traslado de estos kits a las regiones correspondientes, y su entrega a los beneficiarios en una jornada masiva. La Figura 11 resume este flujo de implementación descrito.

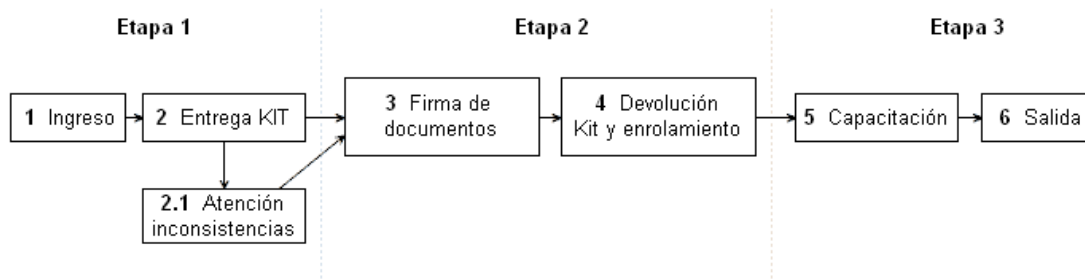
Figura 11. Flujo general de implementación en una región



Fuente: Manual operativo Assenda S.A.

Desde la perspectiva del beneficiario típico, el proceso de recepción de las cuentas inicia una vez los kits generados por Assenda S.A. ya se encuentran en su ciudad. En ese momento, se efectúa la jornada masiva de bancarización, dividida en 3 momentos clave: la entrega de los kits a los beneficiarios; la activación de las cuentas por parte de Banagrario; y la asistencia de los beneficiarios a una capacitación sobre el uso de la tarjeta débito, llamado jornada masiva (véase Figura 12).

Figura 12. Flujo jornada masiva de apertura de cuentas



Fuente: Acción Social (2009).

Las jornadas masivas de bancarización son programadas con anticipación, y se anuncian al público en ruedas de prensa y medios publicitarios (cuñas radiales, anuncios en periódico, etc.). Asimismo, los beneficiarios que serán bancarizados son contactados directamente a través de los enlaces municipales y las madres líderes. En las poblaciones grandes donde hay un gran número de beneficiarios, no se realiza una, sino múltiples jornadas en días sucesivos, con los beneficiarios previamente divididos en distintos grupos (por número de cédula). De igual manera, se hacen jornadas adicionales al final, para atender a los beneficiarios que no pudieron asistir a la fecha que les correspondía.

Una vez los beneficiarios ingresan al recinto donde se realiza la jornada, se efectúa la entrega de los kits. Los beneficiarios revisan su contenido y, en particular, la información personal que aparece en el formulario de solicitud de apertura de cuenta de ahorros, que ha sido previamente diligenciado en Bogotá.

Cuando algún beneficiario encuentra inconsistencias en la documentación ya diligenciada, debe realizar una actualización de sus datos en ese mismo recinto, en un punto de atención a cargo del enlace municipal. Esto corresponde a la atención de inconsistencias. El proceso de bancarización para estos beneficiarios, queda reprogramado para el siguiente periodo de pago, mientras se realiza un proceso de actualización de la información por parte de familias en Acción, cierre de las cuentas erróneamente generadas, y apertura de nuevas cuentas. Para estos individuos el proceso descrito en la Figura 12 se repite.

Para los beneficiarios con los formularios correctamente generados, el proceso de apertura de cuentas continúa. El formulario de solicitud de apertura de cuenta de ahorros es firmado y entregado a los funcionarios de Assenda, lo cual oficializa la apertura de la cuenta bancaria. En ese momento también se registran huellas dactilares y números celulares, y se procede a realizar la activación de las tarjetas débito en Bogotá.

En un último momento, los beneficiarios ya bancarizados son capacitados sobre el manejo y uso de la cuenta bancaria y la tarjeta débito. En particular, se les presentan los beneficios ya mencionados de este sistema y las recomendaciones de seguridad que incluyen no botar, plastificar ni rayar la

tarjeta; cambiar, memorizar y cuidar que se digite correctamente la clave, guardar la tarjeta en un lugar seguro y no revelar por ningún motivo la clave.

La capacitación se realiza utilizando diferente material preparado con Assenda S.A, incluyendo un video informativo de aproximadamente 5 minutos. Adicionalmente, personal del banco habla personalmente con las madres, insistiendo en las recomendaciones descritas.

Como se verá en la evaluación, más adelante, esta capacitación financiera es uno de los temas más importantes a considerar en todo el proceso. La alfabetización financiera requiere estar acondicionada a las características propias de bajo nivel de educación y prevención al sector financiero formal típico de las madres beneficiarias.

Los beneficiarios que por alguna eventualidad no pueden asistir a los días programados, tienen dos posibilidades: primero, asistir a las jornadas adicionales que se efectúan al finalizar las jornadas programadas, y que están destinadas a atender individuos que por algún motivo no fueron atendidos en la fecha que les correspondía. En estas jornadas puede asistir cualquier beneficiario de Familias en Acción que haya sido convocado a ser bancarizado en la ciudad.

Adicionalmente, Assenda S.A. ha generado un ciclo de bancarización para remisos, donde se efectúan nuevas jornadas masivas en cada uno de los municipios posteriormente. Este último elemento no estaba definido en el cronograma inicial, pero fue ejecutado dada la inasistencia de muchos beneficiarios a las convocatorias. El flujo operativo para estas jornadas es el mismo que para las jornadas tradicionales (véase Figura 12).

3.6.2 Operación

Una vez han concluido las jornadas de apertura de cuentas en un municipio determinado, inmediatamente empieza la operación de las cuentas bancarias, de los pagos de subsidios por este canal, y se inicia el programa de atención al cliente para solucionar los inconvenientes que pueden aparecer. Estos inconvenientes se refieren a problemas asociados al uso de la tarjeta o de la cuenta, entre los que se encuentran el bloqueo o pérdida de la tarjeta, entre otros.

En este proceso intervienen tres actores fundamentales: Familias en Acción, quien realiza el pago de subsidios; el Banco Agrario quien utiliza toda su infraestructura para la administración y funcionamiento de las cuentas de ahorro; y una mesa de ayuda a los usuarios, administrada por Assenda S.A., que realiza la atención al cliente.

Para Familias en Acción, el proceso de liquidación del pago de los subsidios para familias bancarizadas es equivalente al ejecutado antes de la apertura de cuentas bancarias (véase Figura 2). La orden de pago a beneficiarios se da una vez se ha verificado el cumplimiento de compromisos, teniendo en cuenta las condiciones establecidas por el programa. Asimismo, la

cantidad de dinero a transferir se calcula utilizando un esquema de pagos diferenciales de acuerdo a la edad de los niños de las familias beneficiarias.

Para las familias que han cumplido satisfactoriamente las condiciones, el dinero a pagar en este caso se transfiere al Banco Agrario, que deposita lo correspondiente a cada beneficiario en su respectiva cuenta bancaria. El Banco utiliza todos los recursos que tiene a su disposición para administrar estas cuentas bancarias y ofrece a los beneficiarios diversas alternativas de sitios donde pueden realizar retiros.

Las cuentas bancarias de bajo monto son productos diseñados para utilizarse primordialmente por medio de la tarjeta débito, por lo que se insiste en que los beneficiarios realicen los retiros en cajeros electrónicos, o en puntos de venta de aliados comerciales seleccionados. Para realizar otras operaciones, como consignaciones y giros, los usuarios deben acercarse a las oficinas del banco, o a través de corresponsales no bancarios (CNB) que el banco ha ido estableciendo para ampliar su cobertura.

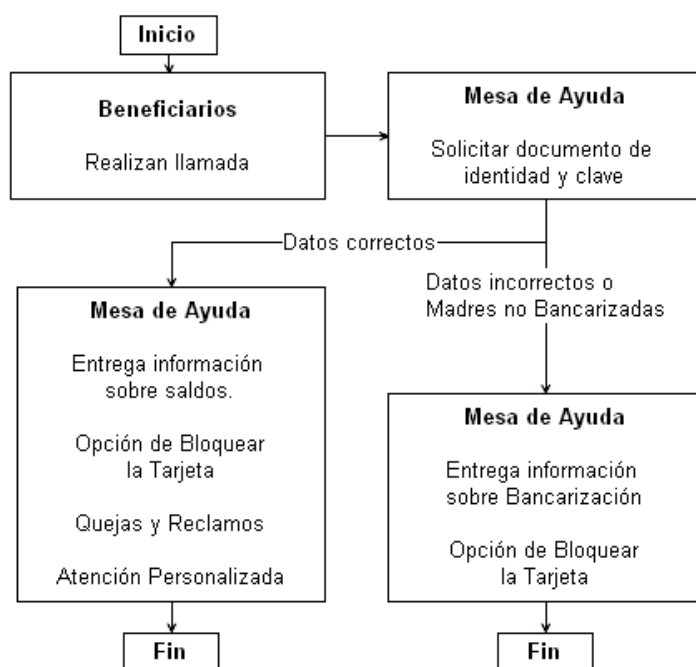
Los aliados comerciales y corresponsales no bancarios cumplen un papel fundamental, sobre todo en aquellos municipios periféricos donde no existen cajeros electrónicos, pues son los únicos lugares donde los beneficiarios pueden realizar retiros. Paralelamente al proceso de apertura de cuentas bancarias, la Unión temporal ha venido expandiendo su red de aliados comerciales y CNB, de tal forma que las madres tengan facilidad de cobrar los subsidios en el municipio donde residen.

Un elemento central dentro de la etapa de operación, es la mesa de ayuda, establecida para atender de manera centralizada los problemas que enfrentan los usuarios durante la utilización de las cuentas bancarias. Esta es una línea telefónica de cobertura nacional administrada por Assenda S.A., a la que los beneficiarios pueden llamar de forma gratuita desde cualquier lugar del país, con el número 018000 911888. En esta línea se atienden directamente a los beneficiarios, se les proporciona información con respecto al Plan, y se canalizan los diferentes inconvenientes a las dependencias responsables. En la Figura 13 se observa el flujo de operaciones de la mesa de ayuda.

La mesa de ayuda, en primer lugar, cumple una función como mecanismo de atención y solución de problemas, en particular con los temas relacionados con bloqueo y reexpedición de las tarjetas débito. De igual manera, los usuarios pueden dejar quejas y reclamos que se direccionan a las dependencias responsables de su solución.

Adicionalmente, la mesa de ayuda cumple con labores informativas, otorgando a los usuarios bancarizados la opción de realizar consulta de saldos y movimientos; informando sobre fechas de pago del programa; así como sitios y fechas de las próximas jornadas de Bancarización, para aquellos beneficiarios del programa que aún no han obtenido sus cuentas bancarias.

Figura 13. Funcionamiento Mesa de Ayuda



Fuente: Manual operativo Assenda S.A.

La mesa de ayuda, y los canales de pago a través de cajeros electrónicos, aliados comerciales y corresponsales no bancarios, es lo único que diferencia al plan de Bancarización, con los esquemas anteriores de pago. Para Familias en Acción, las condiciones y el flujo para realizar cada pago es equivalente al de los esquemas anteriores. Para Banagrario, implica un ahorro al evitar la necesidad de transferir el dinero a los beneficiarios como pagos por ventanilla o con caja extendida.

3.7 Estimación de costos para ofrecer el servicio

La licitación descrita anteriormente, fijó la tarifa que cobraría la Unión Temporal a Familias en Acción para la implementación del Plan de Bancarización, y para pagos que se siguieran ejecutando con alguno de los esquemas anteriores, mientras se efectúa la apertura de la totalidad de las cuentas bancarias.

La unión temporal ofreció una tarifa por giro, con la cual se cubrirían todos los costos de apertura de las cuentas bancarias. Esta sería una tarifa no segmentada por tipo de pago, de tal forma que para Familias en Acción costara lo mismo efectuar un pago por el nuevo sistema, o por cualquiera de los esquemas de pagos previamente implementados (Ventanilla, Caja Extendida, Municipio

Vecino). Los sistemas anteriores se seguirían usando mientras no se alcance la bancarización total de los beneficiarios.

Este esquema de pagos resulta funcional para Familias en Acción, pues los costos no irían modificándose a medida que evolucionara la bancarización, sino únicamente con la expansión del número de beneficiarios. Aún así, la unión temporal sí realizó una segmentación de la tarifa a nivel departamental, haciendo que los pagos en unos municipios fueran más costosos que en otros. El Cuadro 17 presenta los diez grupos establecidos, y el costo por transacción que se cobra para cada uno.

Cuadro 17: Segmentación a nivel departamental de la tarifa por giro

Grupo	Departamentos	Tarifa por Giro
1	Choco y Antioquia	\$19.300
2	Cundinamarca, Meta y Putumayo	\$20.300
3	Risaralda, Quindío, Caldas y Boyacá	\$20.899
4	Atlántico, Guajira y Magdalena	\$18.200
5	Caquetá, Huila y Tolima	\$17.100
6	Bogotá, Nariño, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada e Islas	\$17.800
7	Arauca, Casanare, N. Santander y Santander	\$19.600
8	Córdoba y Sucre	\$17.000
9	Cauca y Valle	\$17.600
10	Bolívar y Cesar	\$18.300

Como se observa, los costos por giro fluctúan entre \$17.000 y cerca de \$21.000 dependiendo del departamento atendido.

Costos adicionales, como el extravío de la tarjeta por parte de los beneficiarios sería cubierto por la unión temporal.

3.8 Mecanismos de seguimiento, evaluación y control

Para llevar a cabo un seguimiento exhaustivo del proyecto durante cada una de las etapas de bancarización previstas dentro del contrato entre Acción Social y la Unión Temporal BanAgrario – Assenda S.A., cada una de las entidades involucradas en el proceso cuenta con algunas áreas de trabajo encargadas de realizar dicha labor. A continuación, se describirán los procesos de seguimiento en las tres entidades.

Para comenzar, Assenda S.A. cuenta con seis equipos de trabajo especializados en la implementación del Plan de Bancarización, quienes se encuentran bajo la coordinación de un director de proyecto. Dicha figura recibe reportes semanales sobre los principales avances e

inconvenientes que se han generado en relación a la implementación de la bancarización. Así mismo, el director del proyecto recibe informes diarios sobre la utilización de la mesa de ayuda, lo cual permite hacer una actualización frecuente de la información entregada a los beneficiarios del programa que tengan dudas o problemas relacionados con la bancarización. Todo lo anterior permite una actualización continua de información y la formulación de nuevas estrategias para lograr una mejor operación del plan.

Si bien el Banco Agrario no diseñó un área específica para el manejo de los temas relacionados con el Plan de Bancarización, sí existe dentro del banco un director de proyecto. Esta figura es la encargada de recibir la información correspondiente a las diferentes actividades asociadas a las cuentas bancarias y de dirigir las decisiones del banco sobre estos clientes. Como se mencionó en la sección anterior de este documento, todas las dependencias de dicha entidad oficial tienen una participación transversal en el manejo de las cuentas de ahorro de los beneficiarios del programa, por lo que los procedimientos seguidos en relación a estos clientes ya están establecidos dentro del marco operativo que rige los procesos dentro de esta entidad.

Por su parte, Acción Social cuenta con un protocolo para hacer seguimiento a las diferentes etapas de la implementación y ejecución del Plan de Bancarización. Es así como se han generado algunos documentos de uso interno que informan sobre el número efectivo de personas que han sido bancarizadas y sobre los diferentes problemas que han surgido en las jornadas de convocatoria, entre otros aspectos. De la misma forma, la Unidad Administrativa dentro de la UCN realiza una interventoría para evaluar el cumplimiento del contrato que se realizó con la Unión Temporal BanAgrario – Assenda S. A. antes de realizar los pagos. Todo lo anterior se enmarca dentro de los protocolos generales que sigue la institución para hacer seguimiento a cualquier contrato firmado por Acción Social.

3.9 Sinergia con otros programas

Dussan (2008) documenta la sinergia general del programa Familias en Acción con otros programas enmarcados en el mismo campo de acción y enfocados a la misma población vulnerable. El autor identifica 22 programas activos, ejecutados por siete (7) entidades Estatales. Estos programas son:

1. Mini cadenas Productivas y Sociales, de Acción Social, que busca promover el desarrollo de actividades agro empresariales y comerciales.
2. Capitalización Microempresarial de Mini cadenas Productivas, de Acción Social, que provee recursos no-reembolsables para microempresarios, como maquinaria y elaboración de material publicitario.
3. Mujeres ahorradoras en Acción, de Acción Social, donde se premia el ahorro de mujeres emprendedoras con un incentivo económico.

4. Recuperación de Activos Improductivos, de Acción Social, donde se recuperan activos del Estado abandonados y se entregan a población vulnerable para desarrollar actividades productivas o funciones sociales.
5. Atención Integral en Generación de Ingresos para la Población Desplazada, de Acción Social, donde se apoya a la generación de ingresos de los desplazados, por medio de asesorías para la apertura de nuevos negocios, expansión de negocios existentes o apoyo en vinculación laboral.
6. Red de Seguridad Alimentaria-RESA, de Acción Social, donde se impulsan proyectos de producción de alimentos con el otorgamiento de insumos.
7. Proyectos Productivos - Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos, de Acción Social, donde se financian proyectos productivos que conduzcan a la sustitución de cultivos ilícitos.
8. Programa de Oportunidades Rurales, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, donde se entregan microcréditos a la población rural más pobre.
9. Alianzas Productivas, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, donde se establecen alianzas entre comercializadores y productores para incrementar el desarrollo empresarial.
10. Asistencia Técnica (Centros Provinciales de Gestión Agro Empresarial – CPGA y UMATAS), del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el cual se apoya a la población dedicada a actividades agropecuarias, con asesorías, entre las que se destacan los procedimientos para acceder a financiación.
11. Línea de crédito a pequeño productor, de Banagrario, donde se entregan créditos a pequeños productores a bajas tasas de interés.
12. Línea de crédito de población desplazada, de Banagrario, donde se entregan créditos a desplazados a bajas tasas de interés.
13. Línea de crédito Mujer Cabeza de Familia Microempresaria rural, de Banagrario, donde se entregan créditos a mujeres cabeza de familia microempresarias en áreas rurales, a bajas tasas de interés.
14. Línea de crédito Mujer Cabeza de familia urbana, de Banagrario, donde se entregan créditos a mujeres cabeza de familia microempresarias en áreas urbanas, a bajas tasas de interés.
15. Línea de crédito de microempresarios, de Banagrario, donde se entregan créditos a microempresarios, a bajas tasas de interés.
16. Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias, de INCODER, donde se subsidia la compra de predios rurales para desarrollar proyectos productivos.
17. Adjudicación de tierras para las zonas de colonización de reserva campesina, de INCODER, en la cual se adjudican tierras para regular y ordenar la colonización.
18. Jóvenes Rurales, del SENA, donde se capacitan individuos en áreas estratégicas para mejorar sus posibilidades de inserción al mercado laboral.
19. Jóvenes en acción, del SENA, en el cual se capacitan jóvenes y se les proporciona un capital semilla para desarrollar un proyecto productivo.

20. Mujer Cabeza de Familia urbana y rural, de la Consejería para la equidad de la Mujer, donde se apoya con créditos y capacitaciones el desarrollo de microempresas, lideradas por mujeres cabeza de familia.
21. Programa Mujer Cabeza de Familia Microempresaria, del Programa de Ana Julieta de la Presidencia de la República, donde se apoya con créditos y capacitaciones el desarrollo de proyectos empresariales, liderados por mujeres cabeza de familia.
22. Fondos Rotatorios, del Programa de Ana Julieta de la Presidencia de la República, donde se financian proyectos productivos a través de microcréditos.

De estos 22 programas, 10 se enmarcan en el propósito de mejorar la profundización financiera determinado por el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Proyectos Productivos y Mujeres Ahorradoras en Acción, de Acción Social; Las cinco (5) líneas de crédito de Banagrario; Mujer Cabeza de Familia urbana y rural, de la Consejería para la equidad de la Mujer; y los programas Mujer Cabeza de Familia Microempresaria, y Fondos Rotatorios, del Programa de Ana Julieta de la Presidencia de la República). Únicamente uno de estos proyectos, el denominado 'Mujeres Ahorradoras en Acción' está enfocado en promover la bancarización y el ahorro entre la población de bajos ingresos.

Este último proyecto es muy similar al Plan de Bancarización tanto por su justificación teórica, como los objetivos que pretende alcanzar: busca contribuir a la lucha contra la pobreza, bajo un esquema de ahorro programado bonificado enfocado a las madres cabezas de familia, ya pertenecientes al programa Familias en Acción. Es un programa enfocado específicamente a madres emprendedoras con una idea de negocio, lo cual corresponde una población de beneficiarios más pequeña que la abarcada en el Plan de Bancarización. Sin embargo, su alcance no ha sido de amplia cobertura en el país.

En general, en los sistemas de ahorro bonificados se premia a los beneficiarios al entregarles una bonificación determinada por cada peso ahorrado (o en algunos casos, al momento de retirar de las cuentas de ahorro dinero para ciertos fines específicos). En este caso particular, se realiza la inscripción de madres beneficiarias con actividad económica, quienes reciben capacitación en educación financiera y cultura de ahorro, y se comprometen a efectuar depósitos diarios de \$1.100 por tres meses, en una cuenta bancaria, libre de costos financieros, entregada por el programa. Como recompensa, las beneficiarias reciben un incentivo del 50% del ahorro, de manera que después de ahorrar \$100.000 pueden llegar a recibir un máximo de \$150.000. Para garantizar su finalidad como herramienta de ahorro, esta cuenta se congela por 9 meses, luego de los cuales los usuarios pueden empezar a retirar el dinero. Como se verá más adelante y en el informe de entrevistas realizadas, estos montos coinciden en buena medida con los montos tradicionalmente ahorrados por las madres beneficiarias.

4 Evaluación preliminar y rápida del Plan de Bancarización

Una vez entendido el funcionamiento de los diferentes agentes involucrados con el plan de bancarización, el siguiente paso es la evaluación de las operaciones desarrolladas en el marco de dicho plan. Siguiendo el esquema propuesto en la metodología, la evaluación se realiza a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, relacionados con cada una de las preguntas de investigación propuestas y clasificados de acuerdo a los objetivos planteados inicialmente, que se relacionan con:

1. Eficiencia y eficacia del nuevo esquema para los beneficiarios
2. Eficiencia y eficacia del nuevo esquema para Familias en Acción
3. Importancia de los retails y corresponsales no bancarios
4. Comportamiento histórico de los beneficiarios en el uso de servicios financieros
5. Análisis del proceso de apertura de cuentas

A continuación se presentan los resultados de la medición de estos indicadores.

4.1 Objetivo 1: Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia para el beneficiario

Este objetivo es evaluado a través de cinco indicadores, que son:

1. Nuevas condiciones del pago de subsidios
2. Oferta de servicios financieros
3. Percepción sobre la pertinencia de las cuentas electrónicas
4. Cambio en la rapidez del flujo de transferencias
5. Alfabetización financiera

Antes de comenzar el análisis de cada uno de los indicadores, resulta pertinente examinar la distribución de los beneficiarios en la muestra de acuerdo al sistema de pagos que han utilizado a lo largo de su participación en el programa. En primer lugar, se debe resaltar que el 44,1% de los beneficiarios encuestados afirman haber utilizado los tres sistemas de pago que han operado en el programa (Cuadro 18). Adicionalmente, otra proporción importante, equivalente al 29,03% del total de la muestra en las seis ciudades indica que sólo ha utilizado el sistema de pagos de la tarjeta débito BanAgrario para recibir la transferencia de su dinero. Lo anterior indica que cerca de un tercio de la muestra está constituida por beneficiarios que se vincularon al programa recientemente y que no conocen el funcionamiento de los sistemas de Tarjeta Eficaz y de efectivo.

Cuadro 18. Participación porcentual de los beneficiarios, de acuerdo al uso de los diferentes sistemas de pago

<i>Modalidad</i>	Bogotá	Montería	Sincelejo	Pasto	Valledupar	Cali	Total
<i>Siempre en Efectivo</i>	4,09		8,60		1,69	4,84	3,19
<i>Siempre con “Tarjeta Eficaz” del Banco Popular</i>	0,45			1,10		1,61	0,46
<i>Primero en efectivo y ahora con “Tarjeta Eficaz” del Banco Popular</i>	0,45		6,45	7,69	5,08		2,58
<i>Siempre con Tarjeta BanAgrario</i>	47,27	35,34	24,73	15,38	3,39	1,61	29,03
<i>Primero con “Tarjeta Eficaz” del Banco popular y ahora con Tarjeta BanAgrario</i>	14,55	11,28	17,20	34,07	22,03	16,13	17,78
<i>Primero en efectivo y ahora con tarjeta BanAgrario</i>	1,82		1,08		1,69	4,84	1,37
<i>Primero en efectivo, luego con “Tarjeta Eficaz” del Banco Popular y ahora con tarjeta BanAgrario</i>	30,00	52,63	41,94	40,66	61,02	67,74	44,07

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Teniendo en cuenta este recorrido histórico de las familias por los diferentes sistemas de pagos, se procede con el análisis de los indicadores del presente objetivo.

4.1.1 Indicador 1.1 Nuevas condiciones del pago de subsidios

El objetivo 1 busca establecer si la entrega del subsidio bajo el sistema de pagos dirigido por BanAgrario es más eficiente y eficaz para los beneficiarios del programa. Para completar este propósito, se presentan los resultados del indicador relacionado con el tiempo de desplazamiento, el tiempo de espera y los costos monetarios asociados a la reclamación del subsidio en cajeros automáticos, almacenes de cadena o tiendas comparados con aquellos cuando el retiro se hace en oficinas bancarias.

Para estimar el indicador, se calculan las tres medidas para poder comparar los cajeros automáticos, almacenes de cadena, corresponsales no bancarios (CNB) y tiendas o mini-mercados con las oficinas bancarias donde anteriormente se realizaba la entrega del subsidio.

Al evaluar las diferencias en el tiempo que les toma a los beneficiarios desplazarse hacia los nuevos puntos de pago con relación a las oficinas bancarias utilizadas bajo los esquemas anteriores, se encuentra una reducción importante entre los usuarios que utilizan los almacenes de cadena. Así pues, los beneficiarios que utilizan dichos almacenes demoran en promedio 16 minutos menos al desplazarse hacia estos nuevos puntos de pago (Cuadro 19). La reducción para los beneficiarios que utilizan cajeros electrónicos, aunque menor, es también importante, pues el ahorro de tiempo para movilizarse hacia los mismos es de 10 minutos menos con relación al sistema de pago por ventanilla. Finalmente, se encontró que tan solo dos de las personas encuestadas han utilizado las

oficinas bancarias para hacer el retiro bajo los sistemas anteriores y las tiendas o mini-mercados bajo el nuevo sistema. Para estos dos individuos, la reducción en el tiempo de desplazamiento que representan estos últimos canales se aproxima a 18 minutos. En las zonas urbanas analizadas, la presencia de corresponsales no bancarios no es significativa, por lo que no se reportan observaciones para esta modalidad.

Cuadro 19 Diferencia de tiempo de desplazamiento frente a oficinas bancarias (min)

	Tiempo Cajero – Oficinas Bancarias	Tiempo Almacenes – Oficinas Bancarias	Tiempo Tiendas – Oficinas Bancarias
Bogotá	-19,31	-6,66	0
Montería	-5	-3,33	<i>No Obs</i>
Sincelejo	4,42	0	<i>No Obs</i>
Pasto	-4,28	-4,44	<i>No Obs</i>
Valledupar	0,16	-5	<i>No Obs</i>
Cali	-26,06	-40,86	-35
Total	-9,68	-16,26	-17,5
Observaciones	135	46	2

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

El segundo aspecto considerado al hacer la comparación entre los nuevos canales de pago y las oficinas bancarias dispuestas para los sistemas anteriores consiste en determinar las diferencias en los costos de desplazamiento. En este sentido, se encuentra que los usuarios que después de recibir la tarjeta débito BanAgrario han utilizado cajeros electrónicos y almacenes de cadena gastan cerca de 500 pesos menos al desplazarse hacia el punto donde recogen el subsidio (Cuadro 20). Sin embargo, no hay información que permita concluir si existe una reducción en los costos de movilización hacia corresponsales no bancarios o tiendas.

Cuadro 20. Diferencia de costos de desplazamiento frente a oficinas bancarias (pesos)

	Tiempo Cajero – Oficinas Bancarias	Tiempo Almacenes – Oficinas Bancarias
Bogotá	-1.105,18	680
Montería	0	1.400
Sincelejo	83,33	0
Pasto	111,11	0
Valledupar	0	-111,11
Cali	-1.636,84	-2327,27
Total	-517,32	-513,51
Observaciones	112	37

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Por último, la tercera variable que se examina son las diferencias entre el tiempo de espera para reclamar el subsidio en cada una de los puntos de pago. La información encontrada a partir de las

encuestas aplicadas en las seis ciudades indica que las reducciones en tiempo que transcurre una vez las madres han llegado al lugar donde reclaman el subsidio y el momento en que efectivamente recogen su dinero son muy pronunciadas. Los beneficiarios que han utilizado cajeros automáticos y almacenes de cadena deben esperar en promedio tres horas menos que en las oficinas bancarias (Cuadro 21). La reducción de tiempos es también importante entre tiendas y oficinas bancarias, pues se presenta una disminución de dos horas en esta variable, aunque solo hay dos observaciones asociadas a este resultado.

Cuadro 21. Diferencia tiempo de espera frente a oficinas bancarias (min)

	Tiempo Cajero – oficinas bancarias	Tiempo Almacenes – oficinas bancarias	Tiempo Tiendas – oficinas bancarias
Bogotá	-152,07	-155,83	-56
Montería	-48	-125	<i>No Obs</i>
Sincelejo	-308,15	-215	<i>No Obs</i>
Pasto	-108,57	-111,66	<i>No Obs</i>
Valledupar	-134,83	-135,55	<i>No Obs</i>
Cali	-225,55	-232,53	-170
Total	-186,48	-171,36	-113
Observaciones	132	46	2

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

De acuerdo a las estadísticas presentadas en esta sección del documento, el nuevo sistema de pagos a través de la tarjeta débito BanAgrario ofrece canales de pago que hacen más eficiente y eficaz el retiro del dinero para los beneficiarios. Se presentan reducciones en el tiempo de desplazamiento de los beneficiarios hacia los puntos de pago y en los costos monetarios asociados a su movilización. Sin embargo, quizás la diferencia más importante se encuentra al examinar el tiempo de invertían las madres en la espera para reclamar el dinero una vez se había arribado a lugar de retiro. En este punto, las diferencias son importantes, pues en muchos casos significan una reducción de bastantes horas a la hora de hacer el trámite de la reclamación del dinero del subsidio.

4.1.2 Indicador 1.2 Oferta de servicios financieros

La oferta de servicios financieros se mide como la posibilidad de usar diferentes productos financieros, dentro de las que se encuentran las cuentas de ahorro, tarjetas de crédito, créditos, servicios de giros y transferencias, servicios de consignación nacional o seguros. Para desarrollar este indicador se calcula el porcentaje de beneficiarios que respondieron afirmativamente frente a la pregunta si el banco les había ofrecido cada uno de estos productos. Los resultados de este

indicador a nivel agregado y para cada una de las ciudades encuestadas se presentan en el Cuadro 22.

A nivel agregado, se observa que el 86,9% de los beneficiarios encuestados indica que recibieron la oferta de una cuenta de ahorros. Es decir, cerca del 13% de los encuestados no tuvo claro que lo que estaba recibiendo en las jornadas masivas era una cuenta de ahorros. Esto denota algunas deficiencias en el proceso de apertura de cuentas y errores en el proceso de capacitación financiera. Sin embargo, en ciudades como Montería, el porcentaje llegó a cerca del 98%, lo que estaría mostrando que los mecanismos de alfabetización pueden ser eficaces para ciertas beneficiarias, lo que puede depender de su nivel de educación, de su relación con las madres líderes, de las habilidades propias e incluso, de los capacitadores que entregan el kit.

Cuadro 22. Recordación de los beneficiarios bancarizados sobre los servicios financieros ofrecidos al momento de la bancarización (porcentaje)

Ciudad	Cuentas de Ahorro	Tarjetas de Crédito	Créditos o Préstamo	Servicios de Giros y Remesas	Servicios de consignación nacional	Envío de Giros Nacionales	Seguros
Bogotá	88,24	17,07	11,22	21,95	50,99	40	3,45
Montería	97,73	40,91	26,52	71,21	87,12	78,79	11,36
Sincelejo	89,74	61,54	56,41	37,66	73,08	66,67	39,74
Pasto	83,95	43,21	9,88	9,88	17,28	14,81	3,7
Valledupar	94,23	42,31	40,38	73,08	82,69	82,69	38,46
Cali	50	17,86	14,29	10,71	14,29	14,29	8,93
Total	86,9	33,77	23,01	36,48	56,57	49,83	13,46

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

El segundo producto más percibido como disponible con el PB a nivel agregado es el de servicios de consignación nacional, seguida por el envío de giros nacionales; estos dos servicios fueron reportados por algo más de la mitad de los encuestados como disponibles con la cuenta electrónica. Otros servicios como la posibilidad de realizar giros y remesas, y el acceso a tarjetas de crédito es reportado por cerca de una tercera parte de los encuestados. Adicionalmente, se encuentra que solamente el 23% de los encuestados bancarizados reportaron haber recibido ofertas para adquirir créditos o préstamos. Por su parte, los seguros son los productos que menor percepción tuvieron dentro de los servicios ofrecidos dentro de la población bancarizada encuestada, pues únicamente el 13% de las personas reporta que la entidad le haya ofrecido el acceso a este tipo de servicios.

La tendencia encontrada a nivel agregado se mantiene también entre las diferentes ciudades. Las cuentas de ahorros son los productos financieros con mayor percepción de oferta dentro de la población beneficiaria de Familias en Acción, a la vez que los seguros son los que menor oferta tienen dentro de este grupo. De todos los indicadores calculados, llama la atención el porcentaje tan reducido de beneficiarios en la ciudad de Pasto que reportan haber recibido oferta de servicios

financieros. Incluso, a la hora de analizar la oferta de productos como préstamos o créditos y servicios de giros y remesas, entre otros, se encuentran porcentajes inferiores al 10%. Así pues, Pasto es una de las ciudades de la muestra donde se acentúa de una forma más pronunciada la baja percepción sobre las posibilidades de servicios financieros disponibles con las cuentas electrónicas.

Vale la pena aclarar que varios de estos servicios no fueron siquiera mencionados en las jornadas masivas de apertura de cuentas o en el kit de activación de cuentas, ya que las cuentas electrónicas de Banagrario no se diseñaron para ofrecer soluciones integrales de acceso a servicios financieros. Inicialmente, se espera ofrecer solamente acceso a cuentas de ahorro, servicios de consignación y posibilidades de giros o remesas, que son efectivamente los más reportados. Adicionalmente, la información entregada a los beneficiarios durante las jornadas de apertura de cuentas tenía como propósito principal enseñar algunos parámetros básicos sobre el manejo de la tarjeta. La oferta de productos financieros adicionales o la entrega de material de alfabetización financiera se esperan para etapas posteriores.

Ahora bien, los resultados anteriores pueden ser complementados con la información reportada en la encuesta sobre la utilización de ahorros formales, créditos formales y seguros. En el Cuadro 23 se observa que el producto financiero con mayor utilización entre los beneficiarios de las seis ciudades son los seguros, al ser usados por más del 22% de la muestra. Seguidamente se encuentran los créditos o préstamos de entidades financieras formales, a los que acceden aproximadamente el 16% de los encuestados. Finalmente, se encuentra que el producto con menor penetración entre los beneficiarios son los depósitos, pues tan sólo el 5% de los mismos cuenta con este servicio.

Cuadro 23. Porcentaje de hogares con ahorros, créditos y seguros en el sistema financiero formal

	Ahorros	Créditos	Seguros
Bogotá	10,6	14,81	38,18
Montería	1,5	9,02	19,55
Sincelejo	3,23	10,75	21,51
Pasto	1,12	28,57	2,2
Valledupar	3,39	19,64	6,78
Cali	4,92	15,52	16,13
Total	5,21	15,46	22,19

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

4.1.3 Indicador 1.3 Percepción sobre la pertinencia de las cuentas electrónicas

Otro de los indicadores utilizado para determinar la eficiencia y eficacia del nuevo sistema de pagos para los beneficiarios del programa Familias en Acción consiste en identificar la percepción que éstos tienen sobre el tiempo y los costos de reclamar el dinero con la tarjeta BanAgrario. Para indagar sobre la percepción de los beneficiarios sobre el tiempo que invierten en el retiro con el nuevo sistema, se preguntó a los beneficiarios si consideraban que con la tarjeta BanAgrario se reducía el tiempo para cobrar el dinero del sistema. Los beneficiarios tenían la opción de responder “Sí” o “No”, a la vez que se habilitó una opción de “No Aplica” para aquellos beneficiarios que no han utilizado sistemas diferentes al de la cuenta electrónica y que por lo tanto, no pueden comparar los diferentes medios de pagos. Los resultados para cada uno de estos aspectos son presentados en el Cuadro 24.

Así pues, del total de beneficiarios encuestados que han recibido sus pagos a través de la tarjeta Banagrario, el 69% considera que la implementación del nuevo sistema reduce el tiempo asociado a reclamar el subsidio y el 52% considera que este nuevo sistema reduce costos monetarios, lo que muestra una actitud positiva hacia el nuevo sistema, especialmente por la reducción en el tiempo necesario para hacer los retiros. Los resultados son coherentes en el sentido que el principal beneficio asociado a la tarjeta debería ser la reducción en tiempo, más que en costos monetarios.

Cuadro 24. Percepción sobre tiempo y costos del reclamo del subsidio bajo sistema BanAgrario

Ciudad	Porcentaje de beneficiarios que considera que nuevo sistema reduce tiempo	Porcentaje de beneficiarios que considera que nuevo sistema reduce costos
Bogotá	40,8%	32,0%
Montería	73,5%	49,2%
Sincelejo	97,5%	98,7%
Pasto	73,2%	35,4%
Valledupar	92,3%	82,7%
Cali	94,6%	62,5%
Total	69,0%	52,1%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Sin embargo, entre ciudades hay diferencias notorias: Por una parte, en las ciudades de Sincelejo, Valledupar y Cali más del 90% de los encuestados considera que hay una reducción importante del tiempo con la nueva tarjeta de pago. Por otra, el porcentaje de estos beneficiarios en Pasto y Montería es relativamente alto, pues cerca del 73% de los encuestados en estas ciudades afirma haber percibido una reducción en el tiempo de cobro del dinero. Sin embargo, este resultado no se replica en todas las ciudades, pues en Bogotá únicamente el 41% de las personas afirma percibir una mejora en este aspecto. Esto se puede explicar por el hecho que en Bogotá el acceso al

mecanismo de tarjeta eficaz ya había generado una reducción importante en los tiempos y costos de algunas de las familias encuestadas, de manera que marginalmente, la reducción es menos significativa. En el indicador 1.1 la comparación se refiere exclusivamente a los tiempos de ir a oficinas bancarias, que sería una aproximación al pago en efectivo.

Para poder determinar la percepción de los beneficiarios con relación a los costos monetarios asociados al nuevo sistema, se preguntó si consideraban que el uso de la tarjeta BanAgrario reducía el monto monetario destinado para acceder al dinero del subsidio. De nuevo, los beneficiarios podían responder afirmativa o negativamente. Sin embargo, se habilitó una opción adicional para los beneficiarios que no han utilizado ningún otro sistema además de la tarjeta BanAgrario, por lo que no pueden responder a dicha pregunta. Ahora bien, los resultados indican que respecto a la reducción en costos monetarios, el 52% de los encuestados percibe un efecto de disminución en los mismos. Llama la atención Sincelejo, donde casi la totalidad de los encuestados acepta que con la tarjeta Banagrario se reducen los costos de ir a hacer el cobro. Sin embargo, en ciudades como Pasto y Bogotá, donde cerca de una tercera parte de los encuestados percibe este ahorro.

Ahora bien, recordemos que al realizar una comparación de los sistemas de pago en términos de costos de desplazamiento, se encontraban resultados divergentes. Por una parte, el dinero invertido por los beneficiarios para realizar el retiro era muy similar entre los usuarios del sistema efectivo y del sistema Tarjeta BanAgrario. No obstante, se encontró a nivel agregado que más del 50% de los beneficiarios identifican el nuevo sistema con una reducción en los costos. Adicionalmente, una proporción importante de beneficiarios considera que el sistema de BanAgrario reduce el tiempo asociado a la reclamación del subsidio. Lo último es congruente con los resultados encontrados en la sección anterior, pues existen reducciones significativas en el tiempo de espera para los beneficiarios. Este indicador es quizá el más significativo para entender los beneficios de la bancarización, ya que uno de los beneficios más importantes de este proceso es la reducción en los costos de transacción asociados al cobro del subsidio, lo que se hace evidente en las respuestas de los encuestados.

4.1.4 Indicador 1.4 Cambio en la rapidez del flujo de transferencias

El Banco Agrario de Colombia, que es el agente encargado de realizar los pagos a través de los diferentes esquemas descritos anteriormente (Pago en ventanilla, Caja Extendida, Municipio Vecino y Bancarización), aún no ha efectuado un análisis de flujos y movimientos que permita calcular un valor estimado para contestar esta pregunta de manera exacta.

Dado que el propósito de esta investigación es analizar globalmente el plan de bancarización y todos los procesos efectuados, tampoco se realizaron mediciones directamente. Como alternativa, para responder esta pregunta, a continuación se realiza un análisis a partir del flujo de transferencias, e información general reportada por Banagrario.

El flujo completo de pagos, muestra como el plan de bancarización afecta únicamente el último tramo del proceso; es decir, el medio a través del cual la banca comercial (en este caso, el Banagrario), entrega el dinero a los beneficiarios. El resto de momentos del proceso *no se ven alterados por la existencia del plan de bancarización, ni positiva ni negativamente*. Esto hace que el tiempo total del flujo de transferencias sea muy similar entre el nuevo esquema y los anteriores, pues la interacción entre la mayoría de agentes involucrados (como el Ministerio de Hacienda, la Banca Multilateral y el Banco de la República) es esencialmente la misma (ver Figura 2).

Con respecto al último elemento del flujo, que corresponde al pago de los subsidios desde los bancos comerciales a los usuarios, sí se observa una mejora. Para los pagos por ventanilla, Banagrario pedía cinco (5) días hábiles del dinero en caja, con el fin de imprimir la orden de los giros y dar la autorización de pagos a las sucursales. Para la bancarización, la consignación a las diferentes cuentas se efectúa de manera inmediata, dentro de las 24 horas siguientes a las que se recibe el dinero del Banco de la república, por lo que hay una mejora neta en eficiencia de al menos cuatro (4) días.

Para los pagos por Caja extendida y Municipio vecino, no hay información suficiente para estimar la mejora exacta. En todo caso, estos pagos duraban más tiempo en efectuarse que los pagos por ventanilla, por lo que se deduce que la mejora en eficiencia debe ser de cuatro (4) días o más.

En conclusión, se estima que la mejora en Eficiencia es el equivalente a cuatro días para pagos por ventanilla, pero es indeterminada, para otros tipos de pagos.

Es decir, con el nuevo esquema de pagos sí hay una reducción en el tiempo que demora el dinero desde que es entregado por el Tesoro Nacional hasta que es entregado a los beneficiarios.

4.1.5 Indicador 1.5 Alfabetización Financiera

Antes de comenzar con el análisis de los indicadores, es importante conocer las preguntas de la encuesta que fueron consideradas en esta sección del análisis. A continuación, se observan las preguntas 117 – 120 con las posibles respuestas correspondientes.

La pregunta 117 establece: “¿Cómo fue la explicación de los funcionarios en la reunión donde recibió la tarjeta BanAgrario?”, frente a lo cual los usuarios pueden responder “muy mala”, “mala”, “normal”, “buena” o “muy buena”. Adicionalmente, la pregunta 118 indaga: “¿Cuál fue la información que recibió?, después de lo cual se presentan cuatro opciones que son respondidas por los beneficiarios con “sí”, “no” o “no sabe”. Las cuatro características sobre los que debieron ser informados son: los lugares donde pueden retirar el dinero, los costos del uso de la tarjeta, las ventajas del nuevo sistema de pagos y la posibilidad de acceder a otros sistemas financieros.

Por otro lado, la pregunta 119 trata de establecer el grado de comprensión de los beneficiarios sobre el funcionamiento de la cuenta y la tarjeta. Así pues, se pregunta “¿Usted cree que con esa reunión entendió el funcionamiento de la tarjeta y de la cuenta?”, frente a lo que los encuestados podrían responder “completamente”, “casi todo”, “más o menos”, “casi nada” o “nada”. Por último, la pregunta 120 trata de establecer algunos patrones en el momento de recibir la tarjeta BanAgrario. Así las cosas, los beneficiarios debían responder si habían comprendido el cambio, las instrucciones para el manejo de la tarjeta y los documentos por firmar.

La primera medida de este indicador es el porcentaje de personas bancarizadas que considera que la explicación de los funcionarios al momento de la creación de las cuentas electrónicas fue buena o muy buena. El Cuadro 25 presenta los resultados de esta medida. Así pues, a nivel agregado se encuentra que 448 beneficiarios bancarizados califican como “Buena” la explicación de los funcionarios de BanAgrario en las reuniones de bancarización en las seis ciudades del país, representando el 76% del total de los beneficiarios bancarizados. Así mismo, el 10,3% de los beneficiarios bancarizados consideran que la explicación de los funcionarios del Banco Agrario fue “muy buena”. El mismo cuadro presenta también el porcentaje de beneficiarios que otorgan dicha calificación en cada una de las seis ciudades. En cinco de las ciudades seleccionadas para la evaluación: Bogotá, Montería, Sincelejo, Pasto y Valledupar, más del 80% de los usuarios que fueron bancarizados califican como “Buena” o “Muy Buena” la explicación de los funcionarios. No obstante, la situación contrasta con la cantidad de beneficiarios en la ciudad de Cali, pues únicamente el 51% de los beneficiarios en esta ciudad otorgan dicha calificación.

Cuadro 25. Calificación de los beneficiarios a las capacitaciones

	Porcentaje de beneficiarios que califican como “Buena” la explicación de los funcionarios de BanAgrario	Porcentaje de beneficiarios que califican como “Muy Buena” la explicación de los funcionarios de BanAgrario	Porcentaje de beneficiarios que califican como “Buena” o “Muy Buena” la explicación de los funcionarios de BanAgrario
Bogotá	80%	12,2%	92.2%
Montería	75%	18,18%	93.2%
Sincelejo	78,21%	6,41%	84.6%
Pasto	82,72%	0,00%	82.7%
Valledupar	80,77%	0,00%	80.8%
Cali	34,88%	16,28%	51.2%
Total	75,8%	10,32%	86.1%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

El Cuadro 26 presenta la segunda medida propuesta para evaluar esta pregunta de investigación, la cual consiste en determinar la cantidad de beneficiarios que afirman haber recibido información sobre cuatro características de las cuentas. Los aspectos que están siendo evaluados en este punto de la investigación es si se recibió información sobre los diferentes lugares posibles de retiro, los costos de uso de la tarjeta, las ventajas del nuevo sistema de pagos y el acceso a otros servicios financieros.

Cuadro 26. Información entregada a los beneficiarios durante las capacitaciones

Ciudad	Información sobre lugares de retiro	Información sobre costos de uso de la tarjeta	Información de ventajas de nuevo sistema	Información de acceso a otros servicios
Bogotá	98,5%	87,9%	71,8%	69,9%
Montería	100,0%	90,9%	90,9%	84,8%
Sincelejo	92,4%	94,9%	94,9%	87,3%
Pasto	98,8%	80,5%	84,1%	58,5%
Valledupar	100,0%	98,1%	88,5%	92,3%
Cali	91,1%	57,1%	64,3%	35,7%
Total	97,5%	86,5%	81,4%	72,7%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Del total de beneficiarios bancarizados encuestados en todas las ciudades de la muestra, el 97,5% reporta haber recibido información sobre los diferentes lugares posibles del retiro del subsidio. A la vez, el 86,5% de éstos afirma haber contado con explicaciones sobre los diferentes costos asociados al uso de la tarjeta y el 81,4% afirma haber conocido información sobre las ventajas del nuevo sistema de pagos. El indicador más bajo se presenta al examinar la información relacionada con el acceso a otros servicios financieros del banco además de la cuenta de ahorros, pues sólo el 73% reporta que dicha información fue ofrecida en las reuniones de capacitación. Al observar los resultados en cada una de las ciudades, llama la atención que Cali es la ciudad que presenta los porcentajes más bajos de beneficiarios que reportan conocer las características ya mencionadas, reflejando lo afirmado en la medida anterior, donde sólo el 51% califica como buena o muy buena la explicación de los funcionarios.

Una manera adicional de medir el nivel de alfabetización financiera entre la población beneficiaria del programa consiste en determinar cuál es la percepción que ellos mismos tienen sobre la comprensión de la información que se entregó en las jornadas de capacitación. Por esta razón, el Cuadro 27 enseña el número y el porcentaje de beneficiarios que dicen haber entendido “completamente” o “casi toda” la información entregada en las reuniones programadas para realizar el cambio del sistema de pagos acerca del funcionamiento de la tarjeta y de la cuenta. Del total de la muestra, el 66,4% de los beneficiarios bancarizados percibe haber comprendido al menos casi toda la información suministrada. A la vez, los resultados muestran que las ciudades donde hubo menor comprensión de la información son Cali y Pasto, con menos de la mitad de las personas; Valledupar es la ciudad donde más comprensión se percibe sobre las capacitaciones financieras.

Cuadro 27. Comprensión de la información de las capacitaciones

Ciudad	Porcentaje beneficiarios que reportan haber entendido “completamente” o “casi toda” la información
Bogotá	65,0%
Montería	79,5%
Sincelejo	77,2%
Pasto	47,6%
Valledupar	82,7%
Cali	37,5%
Total	66,4%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Finalmente, el Cuadro 28 expone la cuarta medida que es tenida en consideración para la evaluación de este objetivo. La comprensión de los beneficiarios se analiza en torno a tres aspectos relacionados con el nuevo sistema de pagos: la comprensión en la reunión de convocatoria del cambio que se realizaría, la comprensión de las instrucciones para el manejo de la tarjeta y la

comprensión de los documentos que fue necesario firmar para completar el proceso de bancarización.

De los resultados vale la pena destacar algunos rasgos interesantes. En primer lugar, el 84,3% de los beneficiarios a nivel agregado comprendió las instrucciones con respecto al manejo de la tarjeta y el 87,8% de los mismos dice haber entendido los documentos que era necesario firmar. Sin embargo, del total de beneficiarios que se encuentran bancarizados, el 68% dice haber entendido el cambio del sistema de pagos que se iba a realizar.

Cuadro 28. Comprensión de aspectos relacionados con el nuevo sistema

Ciudad	Comprensión del cambio	Comprensión de instrucciones para manejo de tarjeta	Comprensión de documentos por firmar
Bogotá	47,1%	90,3%	90,8%
Montería	76,5%	89,4%	96,2%
Sincelejo	93,7%	93,7%	92,4%
Pasto	69,5%	57,3%	76,8%
Valledupar	88,5%	84,6%	92,3%
Cali	67,9%	76,8%	62,5%
Total	68,0%	84,3%	87,8%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

A nivel regional, es importante resaltar que únicamente el 47,1% de los bogotanos bancarizados afirma haber comprendido el cambio del sistema de pagos. De la misma manera, se destaca que los beneficiarios pastusos son quienes menos entendieron las instrucciones para el manejo de la tarjeta, pues el porcentaje de encuestados que afirma haber comprendido esta característica es tan solo del 57,3%. Finalmente, se debe mencionar que los bancarizados de la ciudad de Cali son quienes menos reportan haber comprendido los documentos de legalización de las cuentas.

En resumen, aunque la unión temporal hace un esfuerzo por ofrecer de manera ágil los kits de apertura de cuentas, y la mayoría de los encuestados piensa que la explicación fue buena o muy buena, solo dos terceras partes de los encuestados bancarizados acepta haber entendido al menos casi toda la información. Es decir, la alfabetización financiera es medianamente efectiva y una tercera parte de los beneficiarios encuestados permanece con dudas con respecto al nuevo servicio. Esta puede llegar a ser una proporción importante de la población y si se atiende el proceso de alfabetización con mayor compromiso es posible incluso ahorrar muchos costos para el banco y para la unión temporal, ya que los beneficiarios actuarían mejor frente al nuevo producto. Como expone Gómez-Soto (2009), es muy importante preparar los mecanismos de alfabetización financiera de acuerdo al nivel de educación y otras características propias de la población objetivo.

4.2 Objetivo 2: Verificar y comparar con el anterior esquema la operación y el sistema de pagos en términos de eficiencia y eficacia operativa y financiera para el programa Familias en Acción

Este objetivo tiene nueve indicadores asociados:

1. Concordancia entre objetivos del Programa Familias en Acción y el Plan de Bancarización
2. Mejoras incluidas en el nuevo esquema de pagos
3. Bancarización Efectiva agregada
4. Relación costos de implementación del PB con esquemas previos
5. Relación costos de operación del PB con esquemas previos
6. Coherencia y Pertinencia de los flujos de información entre Acción Social y la Unión Temporal Banagrario-Assenda S.A
7. Indicador de uso y utilidad de la Mesa de Ayuda - Línea 018000
8. Cobertura y pertinencia del Plan de Alfabetización financiera
9. Percepción de las entidades involucradas acerca del Plan de Bancarización

Los resultados para cada uno de ellos se presentan a continuación.

4.2.1 Indicador 2.1 Concordancia entre objetivos del Programa Familias en Acción y el Plan de Bancarización

Previamente, se describieron los objetivos tanto del Programa Familias en Acción, como del Plan de Bancarización. Estos pueden resumirse como:

Familias en Acción:

- Reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria.
- Complementar el ingreso de las familias con niños menores de 7 años para apoyar el gasto familiar en alimentación.
- Aumentar la atención en salud de los niños menores de 7 años.
- Contribuir a mejorar las prácticas de cuidado de los niños en salud.
- Contribuir a mejorar las prácticas de cuidado de los niños en nutrición.
- Ayudar a la prevención de la violencia al interior de las familias.
- Apoyar las acciones Estatales de mejoramiento del nivel de salud y nutrición infantil de los niños menores de siete años.
- Atraer a los niños en edad escolar, que hayan desertado, para que regresen a la escuela y, de este modo, promover el aumento de los años de escolaridad.

Plan de Bancarización:

Favorecer la apertura de cuentas en la población beneficiaria de Familias en Acción, como herramienta para fomentar el ahorro y mejorar el acceso al crédito y a otros servicios financieros.

Adicionalmente, el plan de bancarización el PB está orientado a "... generar un sistema de pagos basado en una estructura de cuentas bancarias de bajo monto, que logre que la entrega de subsidios a las familias beneficiarias en todo el país se haga en el municipio en donde residen, de manera ágil, oportuna y eficiente, al menor costo posible..."

Se deduce que no hay una relación directa entre objetivos del Programa Familias en Acción y los del Plan de Bancarización. Este esquema de pagos no se dirige específicamente a los propósitos de mejorar la asistencia escolar o fortalecer la nutrición infantil. Sin embargo, hay una relación implícita de largo plazo y es dotar a las familias menos favorecidas con elementos que les ayuden a superar la pobreza. Tanto el programa Familias en Acción como el Plan de Bancarización basan sus objetivos en dos hechos contundentes: que la mejora de capital humano (para el caso de Familias en Acción) y la mejora del capital financiero (para el caso del Plan de Bancarización) permiten a las familias romper la trampa de la pobreza en que se hayan inmersas y en el mediano plazo poder construir posibilidades de desarrollo y de generación de ingreso estables. En ese sentido, habría alguna compatibilidad entre los dos programas.

Adicionalmente, como aclara Acción Social, los objetivos del plan de bancarización se relacionan con los del Programa en el sentido que mientras mayor eficiencia y eficacia haya en la transferencia de los subsidios a las familias beneficiarias, se tendrá una mayor posibilidad del cumplimiento de los objetivos del mismo.

4.2.2 Indicador 2.2 Mejoras incluidas en el nuevo esquema de pagos

El sistema de pagos a través de consignación bancaria, implementado con el Plan de Bancarización, incluye varias mejoras que solucionan distintas problemáticas presentadas en los esquemas de pago previamente implementados. Estas mejoras facilitan la operación para el programa Familias en Acción, pues simplifican el proceso necesario para trasladar el subsidio a los beneficiarios; igualmente, agilizan el trámite que los beneficiarios deben realizar para reclamar los pagos.

En primer lugar, el nuevo sistema soluciona las altas congestiones presentes en los pagos por ventanilla, generadas por la baja capacidad física y operativa de las sucursales bancarias, en relación al inmenso número de beneficiarios del programa. Con las consignaciones bancarias bajo el nuevo esquema de pagos no se requiere que los beneficiarios visiten las sucursales bancarias en un momento específico; pueden en cambio utilizar cajeros electrónicos, aliados comerciales y corresponsales no bancarios en los tiempos en que les parezca conveniente. Si bien deba de ser

necesario que los bancos se preparen para los inmensos flujos de visitas, puede surgir otro tipo de congestión en el momento de retirar el dinero a través de los medios electrónicos.

Las entrevistas revelan cómo, en algunas ciudades, se han dado congestiones en algunos cajeros electrónicos, en los días siguientes al pago del programa. Esto ocurre pues buena parte de los beneficiarios desean hacer retiros en esta fecha por necesidad del dinero y pues en esta etapa temprana del uso de cuentas de ahorro aún prefieren tener el dinero en efectivo. Otra razón es la idea infundada de algunos beneficiarios de que deben retirar todo su dinero o de lo contrario corren el riesgo de perderlo. De acuerdo a la información recogida en la encuesta, tan sólo el 54,9% de los bancarizados consideran que es posible dejar el dinero ahorrado en la cuenta bancaria sin riesgo de perderlo. Lo anterior implica que casi la mitad de los beneficiarios que operan bajo el nuevo sistema consideran que de no retirar el dinero lo antes posible, pueden llegar a perderlo, percepción que se confirmó en las entrevistas y grupos focales. Consideramos que esta problemática desaparecerá en el tiempo, en la medida en que las madres se acostumbren a dejar el dinero en las cuentas, y con un fortalecimiento en la oferta de puntos de pago por parte de Banagrario. Igualmente, es necesario que las madres sepan que el dinero que allí ahorren no va a ser extraído de sus cuentas por ningún otro agente diferente a ellas.

Una segunda mejora radica en que deja de ser necesario el establecimiento de cajas extendidas (oficinas temporales para realizar los pagos). Antes del Plan de Bancarización, esta estrategia era la única forma de alcanzar municipios periféricos, pero resultaba altamente costosa en términos financieros por la necesidad de desplazar equipos de cajeros y trasladar el dinero necesario en vehículos blindados o helicópteros. Este sistema, además, generaba incumplimientos frecuentes en los ciclos de pagos dada la dificultad de alcanzar ciertas zonas del país. Asimismo, para las madres beneficiarias era un sistema muy rígido, con periodos de pago muy cortos. Claro que para que esta mejora sea efectiva, es necesario que los beneficiarios cuenten con puntos de pago en sus municipios (Información obtenida a partir de entrevistas con las madres beneficiarias).

Ahora bien, a partir de la implementación del Plan de Bancarización en estos municipios, se realizará el establecimiento de alianzas con locales comerciales y de corresponsales no bancarios. Con lo anterior se generan puntos de atención permanentes en estos municipios alejados, lo cual da una flexibilidad mucho mayor a las madres. Asimismo, esta estrategia es prometedora pues seguramente por este mismo medio se podrán ofrecer otros productos financieros en un futuro, como créditos, seguros y otras transacciones, con el apoyo especial de los corresponsales no bancarios. Estas entidades se caracterizan por ser medios a través de los cuales las entidades bancarias pueden prestar servicios de recaudo y transferencia de fondos, envío y recepción de giros en moneda local y depósitos o retiros de cuentas de ahorro, cuentas corrientes o depósitos a término fijo. Todo lo anterior se realiza bajo todas las condiciones establecidas por la Superintendencia bancaria. Mediante la implementación de estos canales de pagos, el plan de bancarización atenderá a los beneficiarios ubicados en los municipios que no cuentan con oficinas bancarias. Es por tanto, muy importante considerar el efecto de CNB, especialmente en zonas no urbanas, donde el papel que van a jugar estos intermediarios definirá de manera notoria el éxito del plan de bancarización.

Otra mejora de las consignaciones bancarias es que son permanentes y no requieren ninguna acción por parte de las madres para confirmar el pago. El dinero consignado queda guardado, hasta que los beneficiarios decidan retirar el dinero. Esto es ventajoso con respecto a los esquemas previos, pues anteriormente las madres que por alguna eventualidad no lograban cobrar el dinero en las fechas estipuladas, se quedaban sin él hasta siguiente fecha de repartición y podían ser incluso retiradas del programa. Asimismo, este dinero no solicitado debía ser reintegrado al Tesoro Nacional lo que consumía recursos del programa.

Por último, el establecimiento de alianzas con locales comerciales y corresponsales no bancarios, generan puntos de atención donde las madres pueden retirar cualquier monto. El experimento del monedero electrónico del Banco Popular (bajo el nombre de tarjeta eficaz) mostró lo problemático que era que los cajeros únicamente entregaran múltiplos de 10.000 pesos, lo que evitaba que las madres retiraran la totalidad del subsidio. Con esta nueva estructura, las madres tienen la posibilidad de retirar cualquier monto. El Cuadro 29 liga las limitaciones de los esquemas de pagos previos, con mejoras incluidas en el nuevo esquema de pagos.

Esto muestra que efectivamente el Plan de Bancarización se diseñó pensando en resolver problemas importantes surgidos con los anteriores esquemas de pago. Este diseño reducirá sustancialmente los costos, especialmente para los beneficiarios del programa, así como para Acción Social, aunque los costos del Plan de bancarización se eleven.

Quizá la principal desventaja del nuevo modelo que no fue tenido en cuenta es que con las tarjetas Banagrario las madres beneficiarias pierden el control de saber en qué momento se les consigna el dinero y el monto recibido. Como se observa en el informe de entrevistas y en el informe de grupos focales, una de las principales quejas de las madres beneficiarias es que ahora no saben cuándo llegará el dinero ni la cantidad que van a recibir, aspectos que antes controlaban gracias a los enlaces municipales. Este problema ha llevado a que algunas madres sospechen que el banco se queda con algo de su dinero porque no tienen claridad acerca de las cantidades consignadas y a una larga historia de desconfianza del sector financiero. Esto se puede solucionar parcialmente con la activación del servicio de saldos ofrecido a través de la línea 01 8000. Otra opción, sobre la cual insistiremos en las conclusiones y recomendaciones es la activación de consultas o reportes a través de dispositivos móviles y canales disponibles para que los beneficiarios puedan consultar su extracto (oficinas, cajeros, página web o correo electrónico), como está por desarrollarse con la iniciativa de cuentas con trámite simplificado que la Superintendencia Financiera acaba de aprobar⁵.

⁵ Ver nota en http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-6846027.html publicada el 27 de diciembre de 2009.

Cuadro 29. Relación entre las limitaciones de los esquemas anteriores y las mejoras incluidas en el nuevo esquema de pago

Limitaciones de los esquemas de pagos previamente implementados	Mejoras incluidas en el nuevo esquema de pagos
Pago por ventanilla, resultaba en altas congestiones, por la baja capacidad física y operativa de las sucursales bancarias.	Consignaciones bancarias, con retiros en cajeros, aliados comerciales y corresponsales no bancarios no deben modificar su esquema de atención ya que los retiros se pueden hacer por medios electrónicos.
Pagos por caja extendida son costosos, pues requieren el desplazamiento de un equipo operativo de cajeros, y el traslado del dinero necesario en vehículos blindados o helicópteros.	El establecimiento de alianzas con locales comerciales y de corresponsales no bancarios, generan puntos de atención permanentes.
Con Caja Extendida, el pago no se realizaba de manera continua, sino en fechas específicas. Esto ocasionaba incumplimientos frecuentes en los ciclos de pago, dada la dificultad de llegar a muchas regiones.	El establecimiento de alianzas con locales comerciales y de corresponsales no bancarios, generan puntos de atención permanentes, a la que los beneficiarios pueden acceder en cualquier momento.
Las madres que por alguna eventualidad no lograban cobrar el dinero en las fechas estipuladas, se quedaban sin él hasta siguiente fecha de repartición. El dinero no solicitado debía ser reintegrado al Tesoro Nacional.	Consignaciones bancarias son permanentes y no requieren ninguna acción por parte de las madres. El dinero queda depositado, hasta que los beneficiarios decidan retirar el dinero.
Los cajeros únicamente permiten retiros de múltiples de 10.000 pesos, lo que con el esquema de pagos del banco popular, evitaba que las madres retiraran la totalidad del subsidio.	El establecimiento de alianzas con locales comerciales y de corresponsales no bancarios, generan puntos de atención donde las madres pueden retirar cualquier monto.

Visto de esta manera, el nuevo sistema de pagos implementado bajo el plan de bancarización soluciona una parte importante de las limitaciones existentes en los sistemas de pagos previos utilizados por el programa para entregar a las familias el dinero del subsidio. Sin embargo, la superación de dichas limitaciones está sujeta a la capacidad de la entidad encargada de realizar los pagos para poder expandir la infraestructura. Lo anterior es fundamental para garantizar que los beneficiarios de todo el país, incluso en los municipios más pequeños y con menor contacto con la banca formal, puedan acceder fácilmente a su dinero.

4.2.3 Indicador 2.3 Bancarización efectiva agregada

La etapa de implementación del Plan de bancarización inició en la fecha planeada, con la primera etapa arrancando el 20 abril de 2009. A la fecha, siete meses después, se han ejecutado las dos de las cuatro etapas planeadas –lo que implica que el cronograma se está cumpliendo–, aunque únicamente se ha alcanzado bancarizar el 81% de los beneficiarios esperados (Figura 14), y la proyección muestra que el proceso continuará al menos hasta mediados de 2010.

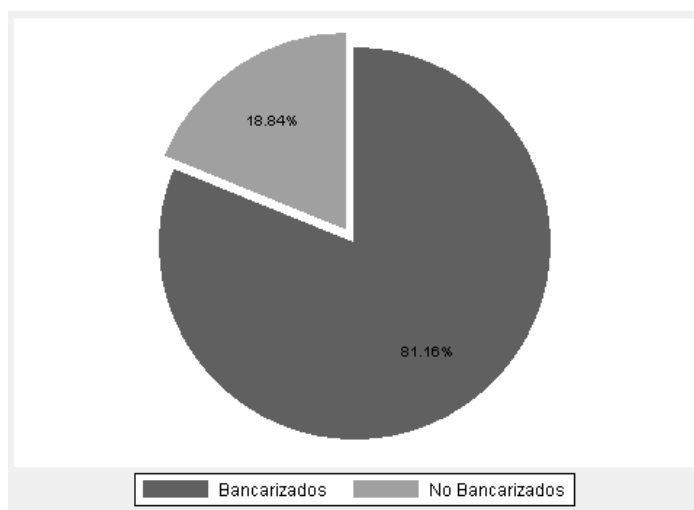
El estimado actual, suponiendo que se cumpla, corresponde a un desfase de aproximadamente 6 meses, entre las etapas planificadas inicialmente (4 etapas, todas durante 2009) y las realmente implementadas. Aún así, esto no corresponde a un incumplimiento del contrato sostenido entre Familias en Acción y la Unión Temporal, ya que éste daba un plazo de un año completo para efectuar todo el proceso de bancarización.

Las dificultades en la implementación son el resultado de dos elementos principales; en primer lugar, el crecimiento sostenido del programa Familias en Acción que continuó su expansión en número de beneficiarios, haciendo que exista la necesidad de aumentar el tamaño de las etapas 3 y 4, para alcanzar un número mayor de familias que las calculadas en un principio.

Este crecimiento del programa causa un incumplimiento inicial del cronograma, pero corresponde también a una mejoría en el alcance del programa, teniendo en cuenta que el total de nuevas cuentas bancarias tendrá un impacto significativo en la profundización financiera del país.

En segundo lugar, hay un ligero atraso en el proceso mismo de apertura de cuentas, principalmente por la generación de cuentas equivocadas resultante de inconsistencias entre la información que reporta Familias en Acción para la apertura de cuentas, y la que se verifica con los beneficiarios en las jornadas masivas.

Figura 14. Efectividad del Plan de Bancarización



Fuente: Cálculos propios a partir de Acción Social. Informe de Seguimiento Interno (Bancarización) - Octubre de 2009

Asimismo, hay complicaciones recurrentes en la entrega de tarjetas a algunos beneficiarios, y la no asistencia de otros a las jornadas masivas organizadas en cada municipio, por lo que algunas familias quedan sin ser bancarizadas. Asimismo, las jornadas de bancarización de remanentes, donde la Unión temporal vuelve a visitar a ciertas regiones, no han sido suficientemente efectivas.

De manera general, estos resultados muestran un avance positivo hacia el propósito de alcanzar los objetivos de implementar un sistema de pagos ágil, oportuno y eficiente, al menor costo posible, para entregar los subsidios a las familias beneficiarias en todo el país en el municipio en donde los beneficiarios residen. Aún así, es necesario fortalecer y mejorar la efectividad del programa, para alcanzar un mayor porcentaje de beneficiarios del programa.

4.2.4 Indicador 2.4 Relación costos de implementación del PB con esquemas previos

No fue posible obtener información para poder construir este indicador. Por lo tanto, no se calcula.

4.2.5 Indicador 2.5 Relación costos de operación del PB con esquemas previos

En caja extendida, municipio periférico y pago en efectivo –de acuerdo con Acción Social- los costos por transacción se encuentran entre \$3.000 y \$5.000. Es importante aclarar que en estas modalidades no se cuenta con servicios de líneas telefónicas y mesas de apoyo para consultas de los beneficiarios.

Con la implementación del servicio de monedero o tarjeta eficaz, parte de estos servicios se incluyen con esta modalidad, pero la misma solamente operaba en los grandes centros urbanos. El costo por transacción bajo el esquema de tarjeta eficaz es de \$12.000, en donde además se incluían los costos de la impresión y expedición de la tarjeta.

Con el esquema del plan de bancarización, el costo promedio de los giros es de \$20.000. Bajo este esquema aparece un nuevo paquete de servicios y funcionalidades que no tenían los anteriores esquemas. Se espera además, a mediano plazo, cobertura a nivel nacional, donde el servicio a los municipios de difícil acceso o con problemas de violencia incrementaría los costos.

Comparativamente, los costos asociados a cada giro después de la licitación, son significativamente más altos que los que se tenían anteriormente. Una vez entró en rigor el convenio entre Familias en Acción y la Unión Temporal, se pasó a pagar 2,5 veces más por pago: puntualmente, de 8.000

pesos por giro (la tarifa previa a la licitación, que era promedio a nivel nacional), a un promedio de casi 20.000 pesos por giro. Es decir,

RCO = 250%

Por otra parte, este nuevo esquema promete simplificar significativamente el funcionamiento del programa Familias en Acción, haciendo que el programa sea más fácilmente implementable, y a un menor costo operativo en término de trabajadores para el programa. Esto solo podrá ser constatado, una vez se alcance un estado pleno de bancarización, y se dejen de efectuar pagos por otros esquemas.

Sin embargo, es importante aceptar que los costos reales de operación del plan de bancarización no estarán disponibles para el público, ya que forman parte de la confidencialidad de cada empresa. En este caso la unión temporal Banagrario-Assenda no puede revelar esta información, máxime cuando se acercan otras licitaciones para ofrecer servicios similares.

Dos anotaciones con respecto a este indicador son de resaltar: la primera tiene que ver con que los dos valores de los giros usados, es decir los 8.000 pesos pagados anteriormente y los 20.000 pagados actualmente se asocian, necesariamente, a dos productos diferentes, ya que están atados a unas condiciones también diferentes, y así su comparabilidad no necesariamente es directa. La segunda tiene que ver con el costo adicional administrativo que debe agregarse a los 8.000 pesos del esquema anterior, correspondiente a los gastos de personal del programa para asegurar su funcionamiento. Desafortunadamente, no fue posible obtener información para calcular este valor adicional. Bajo estas condiciones, la relación exacta entre los dos valores puede ser diferente al valor estimado.

4.2.6 Indicador 2.6 Coherencia y Pertinencia de los flujos de información entre Acción Social y la Unión Temporal Banagrario-Assenda S.A

A partir de los flujos de proceso se identifican diversos canales de información que relacionan a Acción Social con la Unión Temporal Banagrario-Assenda S.A.

En primer lugar, durante la etapa de implementación, es responsabilidad de Acción Social entregar información sobre los beneficiarios del programa que pasarán a ser bancarizados, y las novedades que ocurran y que requieran alguna actividad por parte de la Unión Temporal (como el ingreso de beneficiarios al programa).

Este flujo es pertinente y coherente con los objetivos del Plan, pues directamente Familias en Acción es el único agente que tiene información puntual sobre los receptores de subsidios a los que se les efectuará la apertura de cuentas. Aún así, un problema persistente es que las bases de datos de beneficiarios de Familias en Acción no están actualizadas, lo que genera varios problemas:

(1) emisión de tarjetas para individuos inexistentes, por errores en los registros de nombres y cédulas de los beneficiarios del programa, y

(2) no generación de cuentas para beneficiarios del programa para los que no se cuenta con información suficiente, ya que la legislación bancaria obliga a los bancos a contar con al menos nombre y cédula para abrir una cuenta, y cuando las bases de datos están incompletas, no se puede efectuar el proceso de bancarización.

Entonces, las inconsistencias presentes en los listados de Familias en Acción retrasan el proceso de bancarización y las metas propuestas.

En esta misma etapa, la Unión temporal se encarga de entregar medios de divulgación a Familias en Acción con los que se efectuará la publicidad de las jornadas de Bancarización. Puntualmente no existe ningún criterio claro que determine por qué esta actividad está a cargo de la Unión Temporal y no del programa: aún así, cumple con el objetivo de informar a la población objetivo sobre las actividades que se realizarán en el marco del Plan.

Pasando a la etapa de operación, la Unión temporal, a través de la línea 01 8000, se encarga de recolectar los problemas operativos, y redirigirlos hacia las diferentes dependencias encargadas de su solución, muchas de las cuales hacen parte Familias en Acción. Aunque el flujo en este caso es apropiado y coherente, se identifica poca capacidad operativa dentro de Familias en Acción para resolver algunos problemas (en particular los errores en los montos de pagos). Esto corresponde a un cuello de botella que previene la ejecución eficiente de la etapa de operación, y que debería solucionarse.

De la misma manera, uno de los problemas más reportados por las madres beneficiarias en los grupos focales y en las entrevistas es el bloqueo de las tarjetas. Las tarjetas se bloquean cuando el beneficiario supera el número permitido de intentos de acceso sin cumplir con los requisitos establecidos; esto se puede dar por olvido de la clave o por falta de destreza en el manejo del cajero automático. Cuando ocurre un bloqueo de tarjeta, la madre beneficiaria debe reportar el problema a Acción Social. Sin embargo, es BanAgrario quien debe resolver el problema, una vez que Acción Social autoriza la necesidad de incluir a la madre beneficiaria en la lista. Esto se convierte en un trámite engorroso que según las madres puede durar hasta dos meses, es decir, implica el retraso de un ciclo completo en el pago, con las consecuencias negativas para las madres de no poder disponer de ese dinero en el ciclo perdido. Es pertinente revisar el flujo de operaciones para responder al bloqueo de las cuentas, de manera que se encuentre una manera alternativa de mayor rapidez para atender el desbloqueo de la misma.

Visto de esta manera, los flujos de información entre Acción Social y la Unión Temporal BanAgrario – Assenda S.A. son pertinentes y eficientes con relación al plan de bancarización. Sin embargo, se logran identificar cuellos de botella que reducen la eficiencia con la que opera el sistema. En la medida en que se agilicen los procesos de intercambio de información entre las dos entidades, se logrará consolidar un sistema mucho más eficaz en la prestación del servicio.

4.2.7 Indicador 2.7 Uso y utilidad de la Mesa de Ayuda - Línea 018000

El Cuadro 30 presenta las estadísticas sobre el uso de la línea 01 8000 por parte de los beneficiarios del programa. A nivel agregado, el porcentaje de usuarios que utiliza la mesa de ayuda alcanza el 22,6% de los encuestados bancarizados. La ciudad con el menor porcentaje de usuarios es Valledupar, donde tan sólo el 11,5% de los beneficiarios afirma haber acudido a la línea 01 8000 para resolver algún problema o alguna inquietud. La ciudad con el mayor porcentaje de usuarios es Cali, donde se registra que el 39,3% de los beneficiarios ha utilizado la mesa de ayuda.

Cuadro 30. Uso de la línea 01 8000

Ciudad	Número beneficiarios que han utilizado línea 01 8000	Porcentaje beneficiarios que han utilizado línea 01 8000
Bogotá	55	26,7%
Montería	29	22,0%
Sincelejo	12	15,2%
Pasto	13	15,9%
Valledupar	6	11,5%
Cali	22	39,3%
Total	137	22,6%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Este resultado es interesante ya que casi tres cuartas partes de los encuestados no usan la mesa de ayuda. La pregunta es si las otras tres cuartas partes de la población no necesitan el servicio o no pueden acceder al mismo. Durante las entrevistas y grupos focales fue evidente que uno de los principales problemas del servicio ofrecido por la línea 01 8000 es tener acceso a teléfonos que les permita hacer la llamada realmente gratuita. En muchos barrios de las ciudades los beneficiarios no poseen teléfono fijo en su casa. Como se observa en el Cuadro 31, solamente el 32% de los hogares tiene teléfono fijo en su casa, y este promedio es elevado significativamente por el caso de Bogotá y Cali. Sin tener en cuenta estas dos ciudades, en las otras la cobertura de telefonía fija no sobrepasa el 12% de los hogares.

Cuadro 31. Acceso a telefonía fija por parte de los hogares encuestados

Ciudad	Proporción de encuestados con servicio de telefonía fija
BOGOTA	65%
CALI	44%
MONTERIA	12%
PASTO	10%
SINCELEJO	9%
VALLEDUPAR	12%
Total	32%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

En esas condiciones, las madres deben buscar teléfonos públicos. Generalmente, en los barrios el servicio de telefonía se hace a través de teléfonos monederos ubicados en tiendas o pequeños almacenes, los cuales requieren monedas, incluso si la llamada es a una línea gratuita. Dados los tiempos de espera de una línea de mesa de ayuda, el gasto en monedas puede llegar a ser considerable para las madres. La otra opción es el uso de teléfonos públicos; sin embargo, algunas madres se quejan de que los teléfonos públicos no están habilitados para llamadas a líneas 01 8000.

En ese sentido, se hace necesario buscar mecanismos que garanticen el acceso más fácil a la mesa de ayuda. Un ejemplo sería la habilitación de una línea gratuita que se pueda consultar a través de un teléfono móvil.

La segunda medida, presentada en el Cuadro 32, reporta la cantidad de beneficiarios que, después de usarla, encuentran que es fácil utilizar la línea 01 8000. Del total de encuestados, 102 usuarios califican la mesa de ayuda, lo cual representa el 15,5% del total de la muestra a nivel agregado. De aquellos que han usado la mesa de ayuda, el 72% acepta que la línea es fácil de usar, mostrando que el servicio es pertinente para quienes tienen acceso a la misma. No obstante, llama la atención la ciudad de Cali donde sólo el 27% de los usuarios de la mesa de ayuda la encuentran fácil de usar. Por otro lado, en Valledupar, todos los usuarios que accedieron a la línea, la encontraron oportuna y fácil de usar.

Cuadro 32. Facilidad del uso del línea 01 8000

Ciudad	Número beneficiarios que encuentran la línea fácil de usar	Porcentaje beneficiarios que encuentran la línea fácil de usar
Bogotá	43	78%
Montería	24	83%
Sincalejo	12	100%
Pasto	8	62%
Valledupar	6	100%
Cali	6	27%
Total	99	72%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Por último, el Cuadro 33 indica la proporción de beneficiarios que acudiendo a la mesa de ayuda ha encontrado solución a diferentes tipos de problemas relacionados con el pago del subsidio. Este indicador es a nivel agregado del 63%, es decir, dos terceras partes de las personas que usan el servicio encuentran solución a sus problemas. En el análisis por ciudades, se observa que Cali, y luego Pasto y Bogotá, son las ciudades donde la solución de problemas es menos evidente.

Aunque no se tiene información precisa sobre los usos que se le dan a la mesa de ayuda, en las entrevistas y grupos focales se detectó que una buena proporción de beneficiarios la usaban como medio para resolver problemas cuya solución no era competencia de la mesa. Es decir, algunos usuarios llaman a la mesa de ayuda para resolver problemas relacionados con el subsidio y la aprobación de los pagos, pero la mesa de ayuda solamente atiende problemas estrictamente relacionados con las cuentas de ahorro y las consignaciones. Aun considerando que estas personas podrían encontrar poco útil la mesa de ayuda, se podría concluir que el nivel de satisfacción de los usuarios de la mesa de ayuda es de medio a alto.

Cuadro 33. Solución de problemas con línea 01 8000

Ciudad	Número beneficiarios que han encontrado solución a los problemas con el uso de la línea	Porcentaje beneficiarios que han encontrado solución a los problemas con el uso de la línea
Bogotá	33	60%
Montería	24	83%
Sincelejo	11	92%
Pasto	7	54%
Valledupar	5	83%
Cali	6	27%
Total	86	63%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

La línea 01 8000 puede llegar a ser un canal importante de comunicación entre el programa y las madres beneficiarias. Sin embargo, para que se logre una relación adecuada y pertinente, es importante que se amplíe el paquete de servicios y soluciones que puede generar la línea, así como los medios de acceso a la misma. Para una población vulnerable como es la que atiende Familias en Acción, poder contar con un interlocutor válido para resolver sus problemas puede significar una mejora sustancial en su calidad de vida, a través de la solución adecuada y oportuna de problemas, que en muchos casos se deben simplemente a fallas de información. La línea debe ser mucho más adecuada a las condiciones propias de la población objetivo y no puede ser tan inflexible como una línea tradicional de consulta de la banca formal. Como se mencionó anteriormente, este diseño correspondería a la habilitación de canales de comunicación diferentes entre los beneficiarios y las entidades proveedoras de los diferentes servicios, entre los que se encontraría la habilitación de una línea gratuita por medio de líneas celulares. Otra opción que mejoraría las condiciones de comunicación de los beneficiarios con el programa sería que Acción Social autorizara a la mesa de ayuda para dar información sobre los subsidios, el cumplimiento de compromisos y los montos a recibir en cada ciclo.

4.2.8 Indicador 2.8 Cobertura y pertinencia del Plan de Alfabetización financiera

De acuerdo con Acción Social, el proceso de bancarización se pensó esencialmente como el sistema que permitiría mejorar el proceso de pagos, el cual, debido a la ampliación de cobertura adelantada en el año 2007, resultaba imposible de atender a través del sistema de pago por ventanilla/hall bancario. Desde este punto de vista la capacitación que se realiza en el proceso de vinculación financiera de las beneficiarias del Programa se propone en varias etapas o estadios:

- a) Una capacitación que informa al beneficiario del proceso de vinculación financiera, el cual le ofrece una cuenta de ahorros y una tarjeta electrónica para el retiro de los recursos, esta primera capacitación se realiza en el sitio de convocatoria y ante la dimensiones en el numero de beneficiarias el tiempo de duración es corto, la misma va acompañada de un instructivo y un directorio de cajeros (ciudades grandes).
- b) Una segunda capacitación que se tiene prevista en el plan de acción del Programa para el presente año, que permita a las beneficiarias conocer los beneficios adicionales que proporciona la vinculación financiera, la cual pretende un posicionamiento de las mismas como “clientes financieros”.
- c) A través de otros recursos, el programa radial que se encuentra al aire en el año 2009, en el cual se viene haciendo énfasis en la importancia de la bancarización y del comportamiento ciudadano que se debe tener, para hacer de este mecanismo de pago un solución y no convertirlo en un problema para el Programa Familias en Acción.
- d) Otro aspecto que se ha manejado en la capacitación a las beneficiarias es la confianza que deben tener en el producto (tarjeta); sin embargo, ésta solo se alcanza con el transcurrir del tiempo y del uso del producto.

Al momento de la encuesta, las preguntas se centraron en torno a la capacitación referenciada en el inciso a) de este plan de bancarización. Para evaluar la cobertura y pertinencia del Plan de Alfabetización financiera, es posible analizar los resultados de esa encuesta, realizada específicamente para esta investigación. Para resolver este interrogante, se tomó cada una de las características de la cuenta bancaria que fueron incluidas en el plan de alfabetización financiera y se preguntó a los individuos bancarizados, de forma que respondieran como falso o verdadero. Posteriormente se contabilizó el número de respuestas correctas sobre el total, lo cual corresponde a un indicador de comprensión por parte de los beneficiarios.

De manera general, en el Cuadro 34 se observa cómo la alfabetización ha sido moderadamente efectiva, ya que en ningún caso hubo un 100% de acuerdo con respecto a las características de la cuenta.

En los temas en los que mayor consenso existe sobre la cuenta es sobre las transacciones que son gratuitas para los usuarios, con más del 80% de los encuestados acertando en las características de

estas cuentas. Otras características como no tener cuota de manejo, no exigir saldo mínimo, no cobro del impuesto 4 por mil, la posibilidad de hacer depósitos adicionales y de dejar dinero, sólo son vistas como ciertas por cerca del 60% de los encuestados.

Cuadro 34. Percepciones de los encuestados sobre la cuenta electrónica

	Bogotá	Montería	Sincelejo	Pasto	Valledupar	Cali	Total
Las dos primeras transacciones de cada mes son gratis en Cajeros ServiBanca y Banagrario	80%	89%	92%	50%	91%	60%	79%
La primera consulta de saldo de la cuenta cada mes es gratis	85%	91%	95%	89%	98%	65%	88%
La cuenta de ahorros en Banagrario no tiene cuota de Manejo	67%	71%	42%	39%	60%	53%	59%
Al hacer compras con la tarjeta de Banagrario se obtiene una devolución de dos puntos del IVA	9%	14%	39%	7%	9%	19%	15%
Los depósitos hechos en la cuenta tienen un rendimiento	10%	16%	54%	2%	9%	2%	15%
La cuenta no requiere saldo mínimo	70%	74%	58%	57%	75%	39%	65%
No se cobra 4 x 1000	73%	55%	73%	38%	69%	40%	61%
Se puede dejar dinero en la cuenta más de dos meses y no se pierde	57%	80%	51%	42%	64%	7%	55%
Se pueden hacer depósitos adicionales	74%	86%	71%	37%	75%	12%	65%
Funcionarios le dicen que debe retirar todo el dinero	28%	25%	13%	19%	32%	20%	23%

En particular, se identifican dos características de las cuentas en un nivel preocupante de desconocimiento, que los encuestados parecen no tener claras: la devolución de dos puntos del IVA por compras con tarjeta débito y el rendimiento de los depósitos. En ambos casos, solo el 15% de los individuos afirmaron que estas eran características de la cuenta bancaria, siendo Pasto, Valledupar y Cali los lugares donde existe mayor desconocimiento.

Hay una pregunta especialmente formulada en esta encuesta y es si los beneficiarios han recibido instrucciones de retirar todo el dinero. Es alarmante encontrar que el 23% de los encuestados admite haber recibido tales instrucciones, lo cual iría en contra de los objetivos de la bancarización. De hecho, durante las entrevistas y grupos focales, algunas madres beneficiarias relataron que si bien los funcionarios no les recomendaban retirar todo el dinero, sí había casos en los que las madres líderes adoptaban esta recomendación. Los grupos focales y entrevistas muestran que la razón para que se generara esta recomendación es una confusión con las características de los anteriores sistemas de pagos. De acuerdo al testimonio de algunas madres, bajo el sistema de “Efectivo” y “Tarjeta Eficaz” los beneficiarios perdían el dinero del subsidio en caso que no hicieran el cobro por más de dos ciclos seguidos. Así pues, las madres líderes recomiendan sacar el dinero

de la cuenta de ahorros para evitar el riesgo asociado a esta pérdida. Esto afecta directamente el comportamiento de los individuos con relación a la cuenta: en particular, si los individuos creen que el dinero que dejan va a desaparecer, o va a disminuir, tendrán la tendencia a retirar su totalidad lo cual va en contra del objetivo de fomentar el ahorro.

De lo anterior se deduce que es recomendable profundizar en el plan de alfabetización financiera, para mejorar la comprensión por parte de los individuos. Se recomienda la realización de segundas y terceras rondas de capacitación financiera para llevar a las madres información que en la primera entrega masiva no hayan podido entender o apropiar.

4.2.9 Indicador 2.9 Percepción de las entidades involucradas acerca del Plan de Bancarización

Las entrevistas efectuadas a diferentes funcionarios en cada una de las entidades involucradas en el plan de bancarización, permiten evaluar la percepción de las entidades involucradas acerca del Plan de Bancarización. Puntualmente, se efectuaron entrevistas a:

Familias en Acción:

- Jaime Benavides, Unidad Coordinadora Nacional
- Claudia Helena Ruiz Mejía, Unidad Coordinadora Regional de Córdoba
- Clara Helena Ramos, Enlace Municipal de Montería
- Edgar Vela, Enlace Municipal de Pasto
- Icela Lucia Díaz Cárdenas, Unidad Coordinadora Regional de Sucre
- Arminda Mendoza, Enlace Municipal de Sincelejo
- Margarita Maria Aristizábal Ariza, Unidad Coordinadora Regional del Valle de Cauca
- Enlace Municipal de Cali

Banco Agrario de Colombia:

- Eduardo Obregón, Gerencia de Banca Oficial
- Gabriel Olivella, Director Operativo en Sincelejo
- Henry Maussa, Director Operativo en Montería
- Director Operativo en Pasto

Assenda S.A.

- Claudia Reina, Gerente del Proyecto

De manera general, todos los funcionarios entrevistados encuentran que el Plan de Bancarización es un proyecto que mejora sustancialmente el sistema de pagos de subsidios y la profundización financiera como algo relevante para el desarrollo del país.

Aún reconociendo las ventajas mencionadas, muchos agentes reconocen que hay mucho por mejorar. Esto no lo atribuyen a una mala planificación de los procesos, sino a las complejidades propias que se deducen de los volúmenes de transacciones del proyecto, que pretende llegar a un gran número de beneficiarios en un plazo muy corto.

Para muchos, las complejidades de este proyecto implican que es necesario abordarlo de una manera muy creativa y diferente al manejo de la banca tradicional. Esto, a su vez, es una oportunidad para los agentes involucrados para mejorar sus procesos internos y generar nuevos sistemas que puedan aplicarse posteriormente para llevar servicios bancarios a municipios periféricos.

Varios de los entrevistados afirman que los beneficiarios se encuentran muy agradecidos pues de cierta forma se dignifica el pago. Con el plan de bancarización, los receptores de subsidios dejan de sentirse recibiendo limosnas, pues la tarjeta les entrega mayor status y flexibilidad. Asimismo los entrevistados dicen que madres se encuentran agradecidas por la oportunidad de pertenecer al sistema financiero, y tienen expectativa de acceder a créditos formales en el futuro cercano.

En resumen, desde la perspectiva institucional se perciben avances logrados con el proceso de bancarización de los beneficiarios de Familias en Acción; se ha recorrido un camino importante en un muy corto plazo. Sin embargo, también se reconocen diversas fallas que deben ser consideradas para las siguientes etapas del proceso, especialmente cuando se pase a municipios más pequeños.

4.3 Objetivo 3: Establecer y evaluar el papel de los Retails y Corresponsales No Bancarios

Los indicadores asociados a este objetivo son cuatro:

- Servicios ofrecidos por Retails y Corresponsales no Bancarios
- Percepción sobre Retails y Corresponsales no bancarios (R-CNB)
- Eficiencia y eficacia de Retails y CNB
- Cobertura de los retails y corresponsales no Bancarios, en relación a las sucursales bancarias tradicionales

Los resultados para cada uno de ellos se presentan a continuación.

4.3.1 Indicador 3.1 Servicios ofrecidos por Retails y Corresponsales no Bancarios

Los aliados comerciales y los corresponsales no bancarios, resultan elementos novedosos dentro del diseño del Plan de Bancarización. Estos agentes resultan relevantes con el propósito de expandir los puntos de pago del programa, de tal forma que sea cómodo y sencillo para los beneficiarios retirar el dinero consignado, y hacer uso de otros servicios bancarios ofrecidos por la cuenta. El Cuadro 35 identifica los servicios ofrecidos por cada uno de ellos.

Cuadro 35. Servicios ofrecidos por aliados comerciales (retails) y corresponsales no bancarios (CNB) para beneficiarios de Familias en Acción.

Servicios ofrecidos por Aliados Comerciales	Servicios ofrecidos por Corresponsales no Bancarios
Retiros de dinero en efectivo.	Retiros de dinero en efectivo.
Compras con tarjeta débito.	Consignaciones a la cuenta de ahorros del programa.
	Giros de dinero a otras cuentas.

Los aliados comerciales permiten el retiro del dinero de manera similar a como se efectuaría en un cajero electrónico. Para utilizar este servicio, los beneficiarios del programa deben acercarse a la caja de pago, presentar su tarjeta y digitar la clave en un datáfono suministrado por la Unión temporal Assenda-Banagrario específicamente para este propósito. A diferencia de los cajeros, los beneficiarios gozan de tener contacto cara a cara con una persona que puede asistirles en caso de

algún problema con la transacción. Adicionalmente, pueden realizar retiros de cualquier valor (los cajeros solo entregan múltiplos de 10.000, lo cual implica menos flexibilidad para los usuarios).

Asimismo, en los aliados comerciales pueden realizarse compras con la tarjeta, tal y como lo realiza cualquier individuo con una tarjeta débito. Para esta transacción, los beneficiarios deben presentar la tarjeta bancaria, digitar la clave y firmar el recibo de pago.

Los corresponsales no bancarios ofrecen los mismos servicios que se entregan a una sucursal bancaria tradicional, como consignaciones, giros y retiros. Para su funcionamiento, Banagrario ha establecido toda una estructura operacional, siguiendo la regulación existente para este propósito.

Para las madres beneficiarias el acceso a los servicios de retails y CNB va a cobrar cada vez más importancia, especialmente en zonas donde el acceso a cajeros no es fácil.

4.3.2 Indicador 3.2 Percepción sobre Retails y Corresponsales no bancarios (R-CNB)

La evaluación de la percepción que tienen los beneficiarios sobre el papel que desempeñan los Retails y Corresponsales no Bancarios (R – CNB) se realizará sobre siete aspectos diferentes, todos relacionados con su funcionamiento como canales de pago. Cada una de las secciones siguientes presenta los resultados obtenidos para cada una de estas características.

1. Aceptación de la tarjeta BanAgrario en R – CNB

El primer aspecto que debe ser considerado para evaluar el papel que desempeñan los Retails y Corresponsales no Bancarios dentro del nuevo sistema de pagos es la percepción que los beneficiarios tienen sobre la aceptación de la nueva tarjeta BanAgrario en las sucursales de estas entidades. La información sobre este interrogante son presentados en el Cuadro 36.

Cuadro 36. Aceptación de tarjeta BanAgrario en R-CNB

Ciudad	Número de beneficiarios que consideran que R-CNB aceptan Tarjeta BanAgrario	Porcentaje de beneficiarios que consideran que R-CNB aceptan Tarjeta BanAgrario
Bogotá	124	58,5%
Montería	122	91,7%
Sincelejo	32	41,0%
Pasto	55	65,5%
Valledupar	53	96,4%
Cali	52	92,9%
Total	438	70,9%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Los resultados totales indican que el 71% de los beneficiarios entrevistados consideran que los Retails y Corresponsales no Bancarios aceptan la tarjeta BanAgrario en el momento de querer retirar el dinero del subsidio. Lo anterior implica que cerca de un tercio de la población encuestada desconoce que estas entidades actúan como canales para realizar el pago del subsidio. Ahora bien, a la hora de examinar los resultados en cada una de las ciudades de la muestra, se encuentran resultados diversos. Algunas ciudades como Montería, Cali y Valledupar presentan un indicador con valores muy elevados, lo cual da luces sobre la percepción positiva de los beneficiarios sobre la posibilidad de utilizar las sucursales de R – CNB como canales para retirar el pago. Por el contrario, la percepción de la aceptación de la tarjeta en Sincelejo es muy baja, lo cual constituye un obstáculo para que estas entidades desempeñen un papel importante en el nuevo esquema de pagos a través de cuentas electrónicas.

2. Pertinencia de los productos

Uno de los determinantes para que los Retails desempeñen un papel importante en el nuevo sistema de pagos del subsidio de Familias en Acción es la percepción sobre los productos de venta en estas sucursales. Lo anterior se debe a que la creencia que los productos no sean los que más se adecúan a las necesidades de los hogares beneficiarios del programa puede desincentivar el uso de estos canales de pago, en caso que los beneficiarios hagan compras en estas sucursales. Los resultados obtenidos para esta percepción se presentan en el Cuadro 37. Como se puede observar, aproximadamente el 57% de los beneficiarios de las seis ciudades considera que los productos de venta en estas sucursales se adecúan a sus necesidades de consumo.

Cuadro 37. Pertinencia de los productos ofrecidos por R-CNB

Ciudad	Número de beneficiarios que consideran que los Retails ofrecen productos adecuados a sus necesidades	Porcentaje de beneficiarios que consideran que los Retails ofrecen productos adecuados a sus necesidades
Bogotá	134	63,2%
Montería	77	57,9%
Sincelejo	32	41,0%
Pasto	38	45,2%
Valledupar	41	74,5%
Cali	29	51,8%
Total	351	56,8%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Una vez más, los resultados varían sustancialmente cuando se presentan para cada una de las ciudades. El 75% de los beneficiarios entrevistados en Valledupar coincide en que los productos ofrecidos por Retails son adecuados para sus necesidades. Por el contrario, en la ciudad de Sincelejo tan sólo el 41% de los beneficiarios afirma encontrar en los Retails productos convenientes para realizar sus compras. Llama la atención que la misma tendencia se observó en la medida anterior, lo que muestra el distanciamiento entre los encuestados y el acceso a los CNB-R.

3. Precios de los productos

Otro factor clave que puede incidir en el bajo uso de los Retails es la percepción sobre los precios de los productos de venta en estos almacenes. Como se mencionó en una de las secciones anteriores, en la medida en que los beneficiarios consideren que es necesario hacer compras para poder retirar el dinero del subsidio y que el precio de los productos de ventas es muy elevado, se desincentiva el uso de estos canales de pago. Precisamente los resultados encontrados para esta última característica son reportados en el Cuadro 38. Al considerar el total de los encuestados en las seis ciudades, se encuentra que el 47% de los beneficiarios del programa considera que los precios de los productos ofrecidos por Retails son muy elevados. Es decir, cerca de la mitad de la población encuestada no encontraría un obstáculo en el precio de los productos para acercarse a ellos a adquirir algunos bienes. Esto se puede deber al hecho que algunos de los principales retails son almacenes de cadena grandes donde la competencia por precios es notoria y donde es posible encontrar algunos bienes básicos a precios competitivos para las beneficiarias. Simultáneamente, aproximadamente la mitad de los beneficiarios encuestados encuentra los precios suficientemente altos en los R-CNB, ya que suelen comprar los bienes en otros lugares donde obtienen mejores precios.

Cuadro 38. Precios de los productos ofrecidos en los R-CNB.

Ciudad	Número de beneficiarios que consideran que los Retails tienen precios muy elevados	Porcentaje de beneficiarios que consideran que los Retails tienen precios muy elevados
Bogotá	141	66,5%
Montería	22	16,5%
Sincelejo	15	19,2%
Pasto	46	54,8%
Valledupar	43	78,2%
Cali	24	42,9%
Total	291	47,1%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Sin embargo, este indicador presenta algunas variaciones cuando es calculado en cada una de las seis ciudades. De los resultados se destaca que la ciudad con una percepción más negativa sobre el precio de dichos productos es Valledupar, pues el 78% de los entrevistados afirma que los precios

son muy elevados. En Bogotá también se percibe que los precios son mayores en los almacenes de cadena que en otros lugares. La situación de Montería y Sincelejo contrasta con lo anterior, pues la proporción de beneficiarios que tiene dicha percepción es de alrededor del 18% en cada una de las ciudades. Claramente, esto depende de la oferta de almacenes de cadena y otras fuentes alternativas de bienes en cada una de las ciudades.

4. Funcionamiento de la tarjeta BanAgrario en sucursales R - CNB

La cuarta característica que se busca evaluar es si las personas encuestadas creen que la tarjeta de Banagrario funcionaría si la utilizaran en el R-CNB. Contrasta con la característica 1, donde se indaga si los encuestados creen que la tarjeta puede ser utilizada en los R-CNB. La importancia de este rasgo radica en que más allá de la aceptación de la tarjeta en las sucursales, el buen funcionamiento para todos los procesos de retiro de dinero puede determinar la pertinencia de estos canales dentro de la etapa de operación el Plan de Bancarización. El Cuadro 39 enseña los resultados de la percepción que tienen los beneficiarios de cada una de las ciudades sobre el buen funcionamiento de la tarjeta Banagrario en estas entidades. El 65% de los encuestados considera que la tarjeta de Banagrario no tiene ningún inconveniente para ser usada en los retails o CNB, siendo excepcionalmente alta esta proporción en la ciudad de Valledupar, seguida por Cali. Sin embargo, el panorama no es el mismo en Sincelejo, pues en esta ciudad únicamente el 41% de los usuarios considera que pueden retirar el dinero del subsidio en estas sucursales sin encontrar mayores inconvenientes. De las anteriores medidas se evidencia cada vez más una percepción negativa en los encuestados de Sincelejo con respecto al uso de CNB y retails, comparado con otras ciudades.

Cuadro 39. Funcionamiento de tarjeta BanAgrario en sucursales R - CNB

Ciudad	Número de beneficiarios que consideran que la tarjeta de BanAgrario funciona en sucursales de R-CNB	Porcentaje de beneficiarios que consideran que la tarjeta de BanAgrario funciona en sucursales de R-CNB
Bogotá	121	57,1%
Montería	94	70,7%
Sincelejo	32	41,0%
Pasto	53	63,1%
Valledupar	54	98,2%
Cali	48	85,7%
Total	402	65,0%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

5. Cómo hacer el cobro del subsidio

El quinto rasgo que se considera importante en el momento de evaluar la percepción sobre el papel que tienen los Retails y Corresponsables no Bancarios consiste en examinar si los beneficiarios consideran que saben cómo realizar el retiro del dinero del subsidio en estas sucursales. Los cálculos para este indicador son presentados en el Cuadro 40. Los resultados para esta variable indican para el total que el 51% de los beneficiarios que reciben el subsidio consideran que saben cómo cobrar el dinero por medio de estos canales.

Cuadro 40. Cobro del subsidio en retails y CNB

Ciudad	Número de beneficiarios que considera que sabe cómo cobrar el subsidio en sucursales de R-CNB	Porcentaje de beneficiarios que considera que sabe cómo cobrar el subsidio en sucursales de R-CNB
Bogotá	87	41,0%
Montería	81	60,9%
Sincelejo	27	34,6%
Pasto	28	33,3%
Valledupar	51	92,7%
Cali	41	73,2%
Total	315	51,0%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

La situación es crítica en Sincelejo y Pasto, donde sólo una tercera parte de los encuestados consideran conocer el procedimiento para hacer el retiro en un almacén de cadena o CNB. También llama la atención que en Bogotá, donde se encuentra la mayor parte de almacenes retails, solo el 41% reconozca conocer cómo hacer retiros allí.

6. Compras para retirar el subsidio

Una característica adicional que debe ser analizada para establecer y evaluar el papel de los Retails se relaciona con la percepción que los usuarios tienen sobre la obligatoriedad de realizar compras en los almacenes en el momento de hacer el retiro del dinero del subsidio. Las estadísticas de este rasgo son incluidos en el Cuadro 41. Esta es una característica muy importante, ya que en los grupos focales y entrevistas se insinuó varias veces el hecho de que las madres se abstenían de usar los almacenes de cadena porque allí les obligaban a comprar algunos bienes para poder acceder al dinero de su pago. En promedio, una cuarta parte de los encuestados menciona que se ha enfrentado a este requisito.

Cuadro 41. Compras por el retiro del subsidio

Ciudad	Número de beneficiarios que considera que es necesario hacer compras en los Retails para retirar el subsidio	Porcentaje de beneficiarios que considera que es necesario hacer compras en los Retails para retirar el subsidio
Bogotá	29	13,7%
Montería	29	21,8%
Sincelejo	22	28,2%
Pasto	21	25,0%
Valledupar	18	32,7%
Cali	44	78,6%
Total	163	26,4%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Sin embargo, en Bogotá el porcentaje de usuarios que tiene esta creencia es mucho menor, siendo únicamente el 13% quienes consideran que las compras son un requisito para acceder al dinero entregado por Familias en Acción. El otro extremo de la situación se presenta en Cali, pues el 79% de las personas encuestadas afirma que la compra de los productos ofrecidos por Retails es un requisito indispensable para utilizar este canal de retiro, lo cual sugiere que existe presión en algunos almacenes de la ciudad por exigir compras a las usuarias.

7. Comisiones por el retiro

El último punto que es evaluado como parte de este objetivo es la creencia que tienen los beneficiarios en relación al cobro de comisiones que los Retails y Corresponsales no Bancarios hagan cuando ellos realizan el retiro en estos lugares. El Cuadro 42 muestra cuales son los hallazgos de esta característica.

Cuadro 42. Comisiones por el retiro del subsidio

Ciudad	Número de beneficiarios que considera que R-CNB cobran comisión por el retiro del subsidio	Número de beneficiarios que considera que R-CNB cobran comisión por el retiro del subsidio
Bogotá	9	4,2%
Montería	7	5,3%
Sincelejo	7	9,0%
Pasto	7	8,3%
Valledupar	16	29,1%
Cali	10	17,9%
Total	56	9,1%

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

El porcentaje de beneficiarios a nivel agregado que considera que los Retails y Corresponsales no Bancarios cobran una comisión por realizar el pago del dinero es del nueve por ciento. En cuatro de las ciudades seleccionadas para la muestra (Bogotá, Montería, Sincelejo y Pasto) este porcentaje es menor al nueve por ciento. A la vez, el 29% de los beneficiarios encuestados en la ciudad de Valledupar considera que sí se cobra una comisión mientras que esta proporción es del 18% para Cali.

Es decir, aunque Valledupar y Cali son las ciudades donde mayor aceptación de la tarjeta es percibida, son simultáneamente las ciudades donde está arraigada más la concepción de que deben pagar comisiones por retiro y que deben comprar algún artículo o hacer algún gasto adicional en estos almacenes para poder acceder al subsidio. Esto se debe fundamentalmente a desconocimiento por parte de los beneficiarios de las condiciones de uso de los R-CNB.

4.3.3 Indicador 3.3 Eficiencia y eficacia de Retails y CNB

Para determinar el grado de eficiencia y eficacia de los Retails y los Corresponsales no Bancarios dentro del nuevo proceso de pago de los subsidios, se calculan indicadores relacionados con el tiempo de desplazamiento, tiempo de espera y costos monetarios de desplazamiento de los beneficiarios que han sido bancarizados. A continuación, se presentan los indicadores calculados para Almacenes de Cadena, mini-mercados o tiendas y Corresponsales no Bancarios (CNB). Recordemos que estos últimos se caracterizan por ser personas naturales o jurídicas que cuentan con autorización de la Superintendencia Financiera para realizar operaciones financieras en representación de las entidades bancarias. Así pues, los Retails (Almacenes de Cadena, mini – mercados, entre otros) no pueden realizar las mismas transacciones de los CNB, entre las que se encuentran consignaciones, giros nacionales o transferencias entre cuentas, entre otros.

1. Almacenes de Cadena

El primer aspecto que es evaluado en relación a la eficiencia y eficacia de los almacenes de cadena es la cantidad de tiempo que invierten los beneficiarios en desplazarse hasta estas sucursales en relación al tiempo empleado en desplazamiento hacia otros canales de distribución de pago como los bancos o los cajeros automáticos.

El Cuadro 43 presenta los indicadores de tiempo de desplazamiento a los almacenes de cadena. El primer indicador destaca que el tiempo promedio de desplazamiento hacia almacenes de cadena en agregado es menor que el tiempo promedio empleado en acercarse a sucursales bancarias.

Cuadro 43. Tiempo de desplazamiento hacia almacenes de Cadena (minutos) comparado con bancos y cajeros

Ciudad	Almacenes de Cadena	Bancos	Cajero Automático	Indicador 1: almacenes/bancos	Indicador 2: almacenes/cajeros
Bogotá	28,55	41,66	26,34	0,69	1,08
Montería	17,27	29,44	21,32	0,59	0,81
Sincelejo	17,50	No Obs.	22,88	---	0,76
Pasto	45,88	25,00	35,87	1,84	1,28
Valledupar	12,91	10,00	16,27	1,29	0,79
Cali	21,94	45,00	31,61	0,49	0,69
Total	25,66	31,52	25,49	0,81	1,01
Observaciones	113	23	519		

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

La situación no es la misma en todas las ciudades del país, pues los beneficiarios de ciudades como Pasto y Valledupar encuentran que el tiempo empleado en trasladarse hasta las sucursales de los Retails es mucho mayor que el tiempo para acudir a una oficina bancaria. Por su parte, el indicador 2 revela que el tiempo de desplazamiento hacia almacenes de cadena o supermercados y el tiempo de desplazamiento hacia cajeros automáticos es parecido. Sin embargo, se destaca que los usuarios de Montería, Sincelejo, Valledupar y Cali demoran menos tiempo acudiendo a estos Retails que a los cajeros automáticos.

Adicionalmente, el Cuadro 44 presenta los indicadores relacionados con el tiempo de espera para reclamar el subsidio, una vez los beneficiarios se encuentran en los almacenes de cadena, los bancos y los cajeros automáticos. Se puede observar que a nivel agregado, el tiempo promedio de espera es significativamente menor para beneficiarios que han utilizado almacenes de cadena en comparación al tiempo de espera en oficinas bancarias, siendo una cuarta parte del tiempo gastado en bancos. Para el caso de cajeros automáticos, el tiempo de espera también es menor en aproximadamente una tercera parte.

Cuadro 44. Tiempo de espera en almacenes de cadena (minutos) comparado con bancos y cajeros

Ciudad	Almacenes de Cadena	Bancos	Cajero Automático	Indicador 7: almacenes/bancos	Indicador 8: almacenes/cajero
Bogotá	50,15	90,00	44,85	0,56	1,12
Montería	15,22	178,88	63,20	0,09	0,24
Sincelejo	71,66	No Obs.	86,81	---	0,83
Pasto	28,23	135,00	74,01	0,21	0,38
Valledupar	26,66	40,00	12,67	0,67	2,10
Cali	40,38	195,00	66,12	0,21	0,61
Total	37,15	141,81	57,13	0,26	0,65
Observaciones	113	22	518		

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Cuando se examinan los resultados para cada una de las ciudades, se encuentra que los beneficiarios de todas las ciudades han experimentado esta reducción en el tiempo de espera en el momento usan los almacenes de cadena para retirar su dinero. Sin embargo, Valledupar es una excepción para esta tendencia, pues el tiempo de espera en almacenes de cadena es el doble del tiempo de espera que cuando se utilizan cajeros automáticos para hacer el retiro del dinero.

Finalmente, los últimos indicadores calculados para determinar la eficiencia y eficacia de los almacenes de cadena son los costos monetarios en los que incurren los beneficiarios para hacer el retiro del subsidio. Los datos del Cuadro 45 revelan que a nivel agregado, los beneficiarios incurren en menores gastos cuando acuden a los almacenes de cadena para obtener el dinero en comparación a los bancos. En contraste, los costos monetarios para los beneficiarios que han utilizado almacenes de cadena y cajeros automáticos son cercanos. El análisis para cada una de las ciudades revela que en Valledupar es menos costoso utilizar los bancos y los cajeros automáticos frente a la posibilidad de acercarse a un almacén de cadena. De la misma forma, en Bogotá es donde los beneficiarios incurren en mayores gastos cuando utilizan los almacenes de cadena frente a la opción de utilizar los cajeros automáticos, aunque les resulta más costoso ir a las oficinas de los bancos que cualquiera de las dos opciones anteriores. Además de estas dos ciudades, los indicadores desagregados siguen la misma tendencia de los resultados a nivel agregado para las seis ciudades.

Cuadro 45. Costos de desplazamiento hacia almacenes de cadena (pesos) comparado con bancos y cajeros

Ciudad	Almacenes de Cadena	Bancos	Cajero Automático	Indicador 12: almacenes/bancos	Indicador 13: almacenes/cajero
Bogotá	1.312,50	2.766,66	995,53	0,47	1,32
Montería	1.952,38	2.311,11	2.183,63	0,84	0,89
Sincelejo	220,00	<i>No Obs.</i>	2.601,49	---	0,08
Pasto	2.285,71	4.000,00	2.134,69	0,57	1,07
Valledupar	2.250,00	2.000,00	2.000,00	1,13	1,13
Cali	450,00	3.000,00	1.340,90	0,15	0,34
Total	1.600,00	2.600,00	1.688,77	0,62	0,95
Observaciones	89	19	449		

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

2. Mini – mercados o tiendas

Al examinar el tiempo de desplazamiento de los beneficiarios a nivel agregado para reclamar el subsidio por medio de mini-mercados o tiendas (MMT) en relación a otros canales como las oficinas bancarias o los cajeros automáticos, se encuentran los resultados reportados en el Cuadro 46. Como se puede observar, el tiempo promedio de desplazamiento hacia estos puntos es menor que el tiempo promedio de desplazamiento hacia bancos y hacia cajeros automáticos. La disminución del tiempo para los beneficiarios es menor en relación a los bancos que a los cajeros

automáticos. Esto demuestra las ventajas en términos de tiempo que ofrecen este tipo de sucursales de pago, lo cual sería ser mucho más evidente en ciudades más pequeñas y en municipios medianos y pequeños. Como se observa, el número de observaciones para la seis ciudades analizadas es muy bajo, ya que es usual encontrar cadenas de supermercados u otros retails más fácilmente.

Los indicadores a nivel desagregado sólo pudieron ser calculados para Bogotá y Pasto, pues en las demás ciudades no se encontraron usuarios que utilicen o hayan utilizado mini – mercados o tiendas para cobrar el pago del subsidio. En este sentido, Pasto se caracteriza por presentar indicadores muchos más bajos para el tiempo promedio de desplazamiento hacia los mini – mercados o tiendas. A la vez, Bogotá se caracteriza por ser el único caso donde los beneficiarios dedican más tiempo en el desplazamiento hasta mini - mercados o tiendas en relación a los cajeros automáticos.

Cuadro 46. Tiempo de desplazamiento hacia mini-mercados (minutos) comparado con bancos y cajeros

Ciudad	Mini – Mercados (MMT)	Bancos	Cajero Automático	Indicador 3: MMT/bancos	Indicador 4: MMT/cajero
Bogotá	30,00	41,66	26,34	0,72	1,14
Montería	<i>No Obs.</i>	29,44	21,32	---	---
Sincelejo	<i>No Obs.</i>	<i>No Obs.</i>	22,88	---	---
Pasto	10,00	25,00	35,87	0,40	0,28
Valledupar	<i>No Obs.</i>	10,00	16,27	---	---
Cali	<i>No Obs.</i>	45,00	31,61	---	---
Total	20,00	31,52	25,49	0,63	0,78
Observaciones	10	23	519		

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

El Cuadro 47 presenta los resultados para los indicadores calculados sobre el tiempo de espera en mini – mercados o tiendas. A nivel agregado, el promedio del tiempo que esperan los beneficiarios para reclamar el subsidio es muy similar al tiempo en las sucursales bancarias, aunque más del doble de tiempo de espera en los cajeros automáticos. Además de lo anterior, se puede observar que la situación para las dos ciudades donde se encontraron beneficiarios que utilizaron estos canales para el retiro del dinero es opuesta. En primer lugar, los beneficiarios de Pasto incurren en un menor tiempo de espera cuando utilizan mini –mercados en relación a bancos y a cajeros automáticos. Por su parte, los beneficiarios en Bogotá experimentan más del doble del tiempo en estos Retails en relación a los otros dos canales. De hecho, el tiempo de espera es tan alto en los mini – mercados que equivale a cinco veces el tiempo empleado en cajeros automáticos.

Cuadro 47. Tiempo de espera en mini-mercados (minutos) comparado con bancos y cajeros

Ciudad	Mini - Mercados	Bancos	Cajero Automático	Indicador 9: MMT/bancos	Indicador 10: MMT/cajero
Bogotá	240,00	90,00	44,85	2,67	5,35
Montería	No Obs.	178,88	63,20	---	---
Sincelejo	No Obs.	No Obs.	86,81	---	---
Pasto	30,00	135,00	74,01	0,22	0,41
Valledupar	No Obs.	40,00	12,67	---	---
Cali	No Obs.	195,00	66,12	---	---
Total	135,00	141,81	57,13	0,95	2,36
Observaciones	10	22	518		

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Los indicadores relacionados con la última variable examinada se presentan en el Cuadro 48. El total de los beneficiarios en las seis ciudades que han utilizado mini – mercados o tiendas para hacer el retiro del dinero coinciden en que no hay gastos monetarios asociados al retiro, por ser lugares muy cercanos al sitio de vivienda o de trabajo.

Cuadro 48. Costos de desplazamiento hacia mini-mercados (pesos) comparado con bancos y cajeros

Ciudad	Mini - Mercados	Bancos	Cajero Automático	Indicador 15: MMT/bancos	Indicador 16: MMT/cajeros
Bogotá	0,00	2.766,66	995,53	0,00	0,00
Montería	No Obs.	2.311,11	2.183,63	---	---
Sincelejo	No Obs.	No Obs.	2.601,49	---	---
Pasto	0,00	4.000,00	2.134,69	0,00	0,00
Valledupar	No Obs.	2.000,00	2.000,00	---	---
Cali	No Obs.	3.000,00	1.340,90	---	---
Total	0,00	2.600,00	1.688,77	0,00	0,00
Observaciones	8	19	449		

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Estos resultados evidencian que en ciudades grandes como Bogotá, los cajeros automáticos tienden a estar más disponibles y a requerir menos tiempo que los retails, probablemente debido a que la densidad de éstos es mucho mayor que en otras ciudades. Por el contrario, a medida que las ciudades o municipios son más pequeños, cobra mayor importancia los retails como medios de pago.

3. Corresponsales no Bancarios (CNB)

Esta sección presenta los resultados correspondientes al cálculo de seis indicadores para medir la eficiencia y la eficacia de los Corresponsales no Bancarios en relación a otros canales de pago del subsidio. Antes de presentar los resultados, es importante mencionar que no fue posible realizar el cálculo de los indicadores de forma desagregada para todas las ciudades, pues en algunos casos no se encontraron beneficiarios que hubieran utilizado este canal para el retiro del dinero. Esto se debe a que la creación y la penetración de CNB en el país aun son precarios comparados con otras formas de retirar el dinero, especialmente en las ciudades, donde, como se ha visto, los almacenes de cadena juegan un papel importante en la prestación de este servicio de retiro para los beneficiarios del programa. Esto no quiere decir que CNB no sea un tema importante; de hecho, como se resaltaré en las recomendaciones, el papel de CNB en ciudades pequeñas y otros municipios será más importante que el de almacenes de cadena.

Para comenzar, los indicadores sobre el tiempo de desplazamiento son presentados en el Cuadro 49. Los resultados revelan que el tiempo promedio de desplazamiento para los beneficiarios que utilizan Corresponsales no Bancarios es mucho menor que el tiempo empleado en acercarse a sucursales de otro tipo como las oficinas bancarias o los cajeros automáticos, básicamente por encontrarse más cerca de los lugares de vivienda de los beneficiarios.

El mismo resultado agregado se mantiene en las dos ciudades donde fue posible hacer un cálculo de los indicadores, aunque en Cali se encuentra que el tiempo empleado en desplazamiento hacía CNB es menor que en Bogotá.

Cuadro 49. Tiempo de desplazamiento hacia CNB (minutos) comparado con bancos y cajeros

Ciudad	CNB	Bancos	Cajero Automático	Indicador 5: CNB/bancos	Indicador 6: CNB/cajeros
Bogotá	22,77	41,66	26,34	0,55	0,86
Montería	No Obs.	29,44	21,32	---	---
Sincelejo	No Obs.	No Obs.	22,88	---	---
Pasto	No Obs.	25,00	35,87	---	---
Valledupar	No Obs.	10,00	16,27	---	---
Cali	10,00	45,00	31,61	0,22	0,32
Total	21,50	31,52	25,49	0,68	0,84
Observaciones	2	23	519		

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Ahora bien, el Cuadro 50 muestra que el tiempo de espera para reclamar el dinero de los subsidios es mucho menor en las oficinas de los Corresponsales no Bancarios (CNB) en relación a las sucursales bancarias y a los cajeros automáticos. Al examinar la situación de las dos ciudades donde se pudo realizar el cálculo de estos indicadores, se encuentra una reducción importante en

el tiempo para los usuarios que utilizan sucursales de Corresponsales no Bancarios en la ciudad de Cali. Por el contrario, en Bogotá los beneficiarios que acuden a CNB en relación a cajeros automáticos deben esperar un tiempo más prolongado para efectuar el retiro del dinero. De nuevo se constata la hipótesis de que en ciudades grandes los beneficios de los CNB es marginal comparado con aquellos generados en ciudades menores.

Cuadro 50. Tiempo de espera en CNB (minutos) comparado con bancos y cajeros

Ciudad	CNB	Bancos	Cajero Automático	Indicador 11	Indicador12
Bogotá	50,44	90,00	44,85	0,56	1,12
Montería	<i>No Obs.</i>	178,88	63,20	---	---
Sincelejo	<i>No Obs.</i>	<i>No Obs.</i>	86,81	---	---
Pasto	<i>No Obs.</i>	135,00	74,01	---	---
Valledupar	<i>No Obs.</i>	40,00	12,67	---	---
Cali	10,00	195,00	66,12	0,05	0,15
Total	46,40	141,81	57,13	0,33	0,81
Observaciones del total	2	22	518		

Fuente: Cálculos propios a partir de encuesta del Plan de Bancarización

Finalmente, con respecto al costo monetario, sólo se tuvo una observación en Bogotá, donde el encuestado afirmó que el costo de desplazamiento a CNB era nulo, por lo que los indicadores correspondientes serían cero.

En resumen, aunque la evidencia del rol de retailers y CNB no es contundente en el caso de las seis ciudades analizadas, es claro que los corresponsales no bancarios y retailers juegan un papel muy importante en aquellas ciudades donde la oferta de cajeros automáticos es limitada. Esto cobrará relevancia en las siguientes fases de la bancarización, cuando se empiece a atender ciudades menores y municipios.

4.3.4 Indicador 3.4 Cobertura de los aliados comerciales y corresponsales no Bancarios, en relación a las sucursales bancarias tradicionales y cajeros electrónicos

El Cuadro 51 muestra la cobertura de los distintos medios de pago disponibles en la red establecida por el Plan de Bancarización. Allí se observa cómo los corresponsales no bancarios y los aliados comerciales tienen una participación relativamente baja en comparación a los medios de pago tradicionales (sucursales bancarias y cajeros electrónicos).

Cuadro 51. Cobertura de distintos medios de pago a nivel municipal

Cobertura distintos medios de Pago	
Municipios con Oficina de Banagrario	43%
Municipios con Cajero Electrónico	25%
Municipios con Corresponsal No Bancario	20%
Municipios con Aliados Comerciales	3%

Fuente: Cálculos propios a partir de Información suministrada por Banagrario

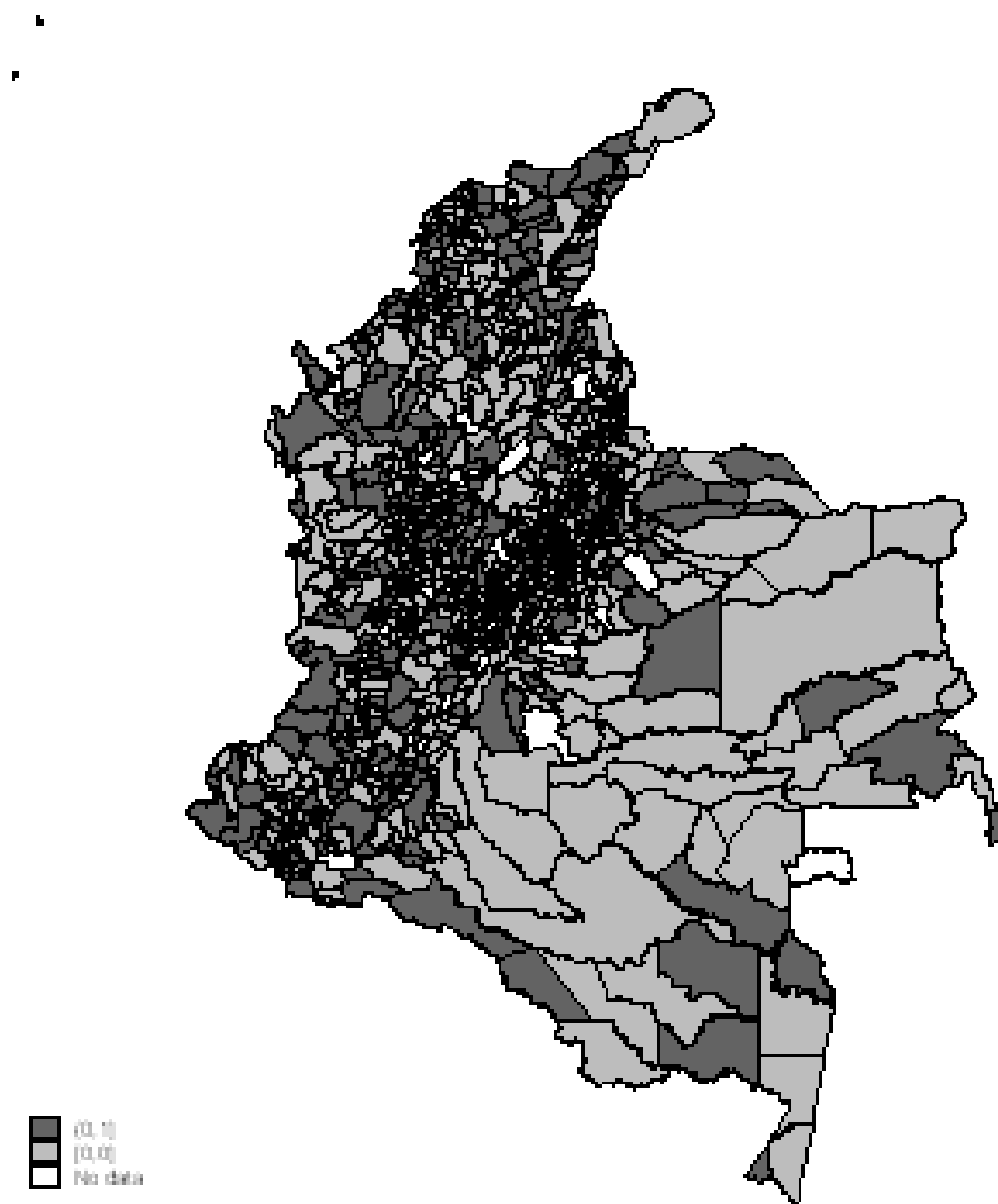
Mientras casi la mitad de municipios (43%) tienen oficina del Banco Agrario y 25% de ellos, cajeros electrónicos, únicamente 20% cuentan con corresponsales no bancarios y 3% con aliados comerciales. Esta red está en constante mejora, por lo que debería observarse una mejoría en estos números con el paso del tiempo; aun así, el estado actual muestra una participación baja de estos canales alternativos.

El cálculo del indicador muestra un valor de 51% lo que implica que existen menos Retails y CNB que sucursales bancarias. Entrando a detallar la ubicación geográfica de los diferentes elementos, se reafirma lo presentado anteriormente, con un gran número de municipios con sucursales de Banagrario, y una cobertura muy inferior de cajeros, corresponsales no bancarios y aliados comerciales.

Del análisis anterior se deduce la necesidad de fortalecer esta red, con el fin de garantizarles una oferta suficientemente amplia de lugares de pago a los beneficiarios, donde puedan efectuar retiros de los subsidios, y otros servicios de la cuenta (como consignaciones y giros).

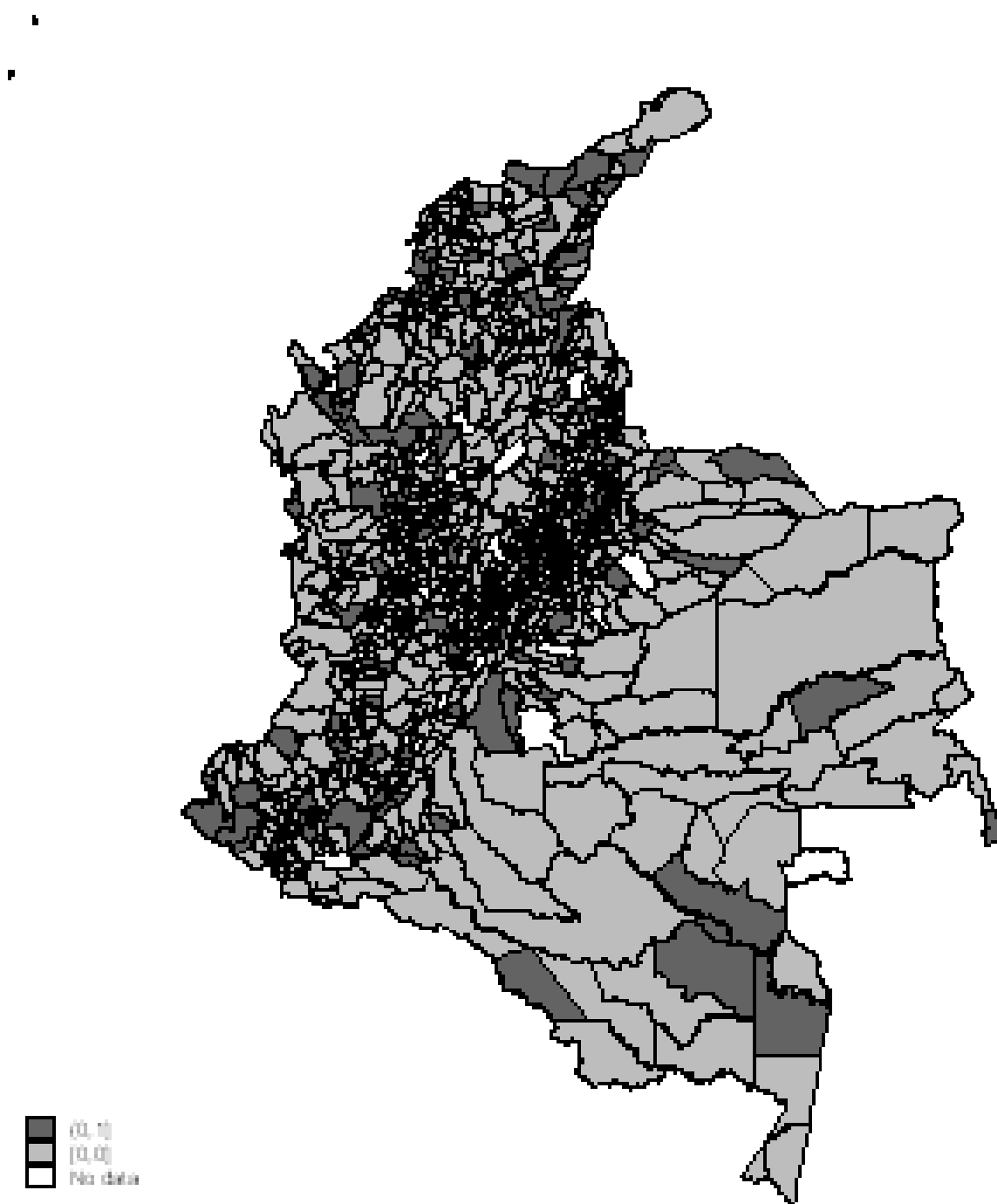
Un análisis espacial muestra el bajo cubrimiento de retails y corresponsales no bancarios en el país, a excepción de las grandes ciudades. En las Figuras 15 a 18 se presentan los mapas que muestran el cubrimiento a nivel municipal de oficinas de Banagrario, cajeros automáticos, corresponsales no bancarios y retails, respectivamente.

Figura 15: Municipios con Sucursal de Banagrario



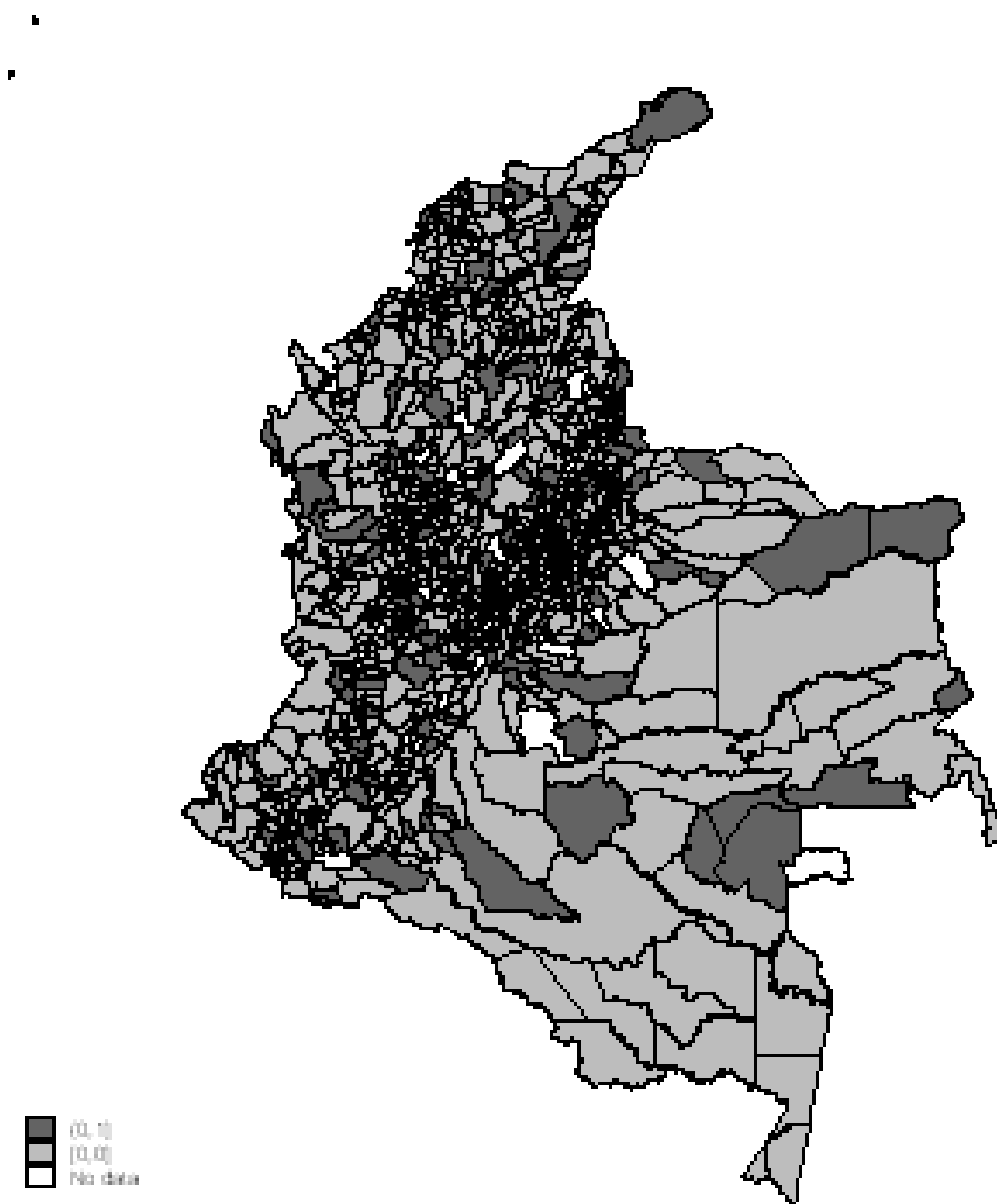
Fuente: Cálculos propios a partir de Información suministrada por Banagrario

Figura 16: Municipios con cajeros electrónicos



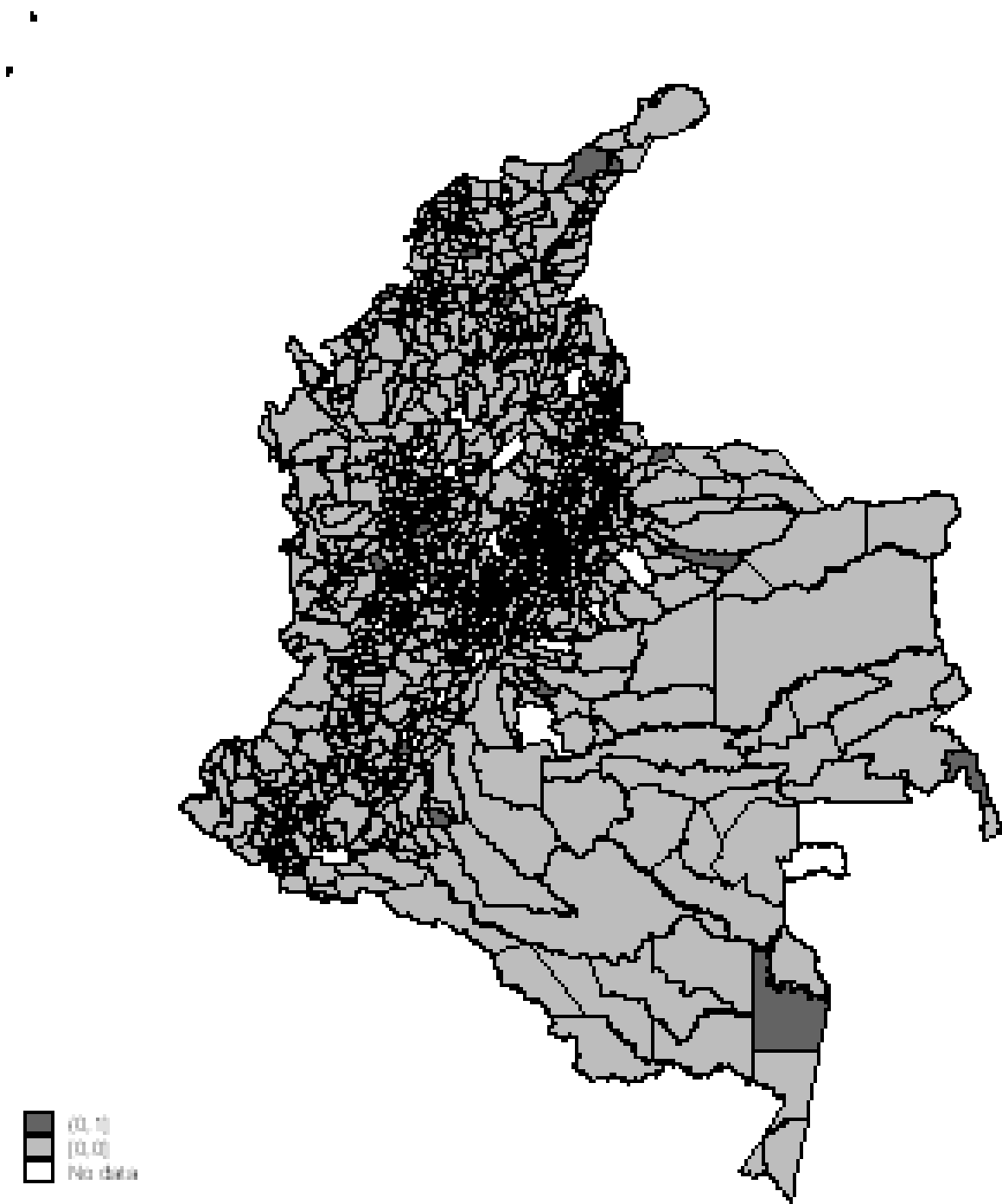
Fuente: Cálculos propios a partir de Información suministrada por Banagrario

Figura 17: Municipios con CNB



Fuente: Cálculos propios a partir de Información suministrada por Banagrario

Figura 18: Municipios con Aliados Comerciales



Fuente: Cálculos propios a partir de Información suministrada por Banagrario

De estos mapas, se hace evidente la concentración de oferta de cualquiera de estos medios en grandes y medianas ciudades, y la necesidad de expandir los servicios, especialmente a través de CNB, para garantizar el éxito de la bancarización en ciudades pequeñas y municipios donde grandes almacenes de cadena no tienen presencia actualmente.

4.4 Objetivo 4: Establecer el comportamiento histórico de las familias beneficiarias de Familias en Acción en cuanto al acceso al crédito y uso del sistema financiero

Este objetivo se relaciona con tres indicadores:

- Uso del Sistema Financiero
- Evolución del Uso de Productos Financieros
- Evolución del crédito informal

Todos ellos son contruidos a partir de la información histórica de las encuestas anteriores, línea base, primer seguimiento y segundo seguimiento, rurales, y de la línea base urbana.

Para contextualizar estos resultados es importante tener en cuenta que estas evaluaciones se realizaron para las familias ubicadas en los municipios con población menor a 100.000 habitantes (municipios rurales) y que contaban al menos con una entidad bancaria, lo cual moldea los alcances de este análisis.

A continuación se presentan los resultados de estos indicadores.

4.4.1 Indicador 4.1 Uso del Sistema Financiero

El primer servicio financiero que puede ser analizado a partir de la información recogida en la línea base, primer seguimiento y segundo seguimiento para los beneficiarios rurales del programa Familias en Acción es el ahorro en instituciones financieras formales. Estas evaluaciones fueron realizadas para familias ubicadas en municipios rurales con menos de 100,000 habitantes y que contaban con al menos una entidad bancaria. El Cuadro 52 presenta el número y porcentaje de personas que cuentan con ahorros en alguna entidad formal para cada uno de los momentos de tiempo. Así pues, se puede observar que el porcentaje de individuos que en el momento de realizar la encuesta de línea base a nivel rural contaban con depósitos de ahorro en alguna entidad financiera formal fue cercano al 2,1%, independientemente de si pertenecía al grupo de control o al de tratamiento. Posteriormente, en el primer seguimiento se presenta un aumento hasta casi duplicar esa cifra, con valores cercanos al 5 y al 4% para grupos control y tratamiento, respectivamente. En la segunda evaluación, el grupo tratamiento permanece con un porcentaje similar al de la primera evaluación (cerca del 4%), pero el grupo de control muestra una caída abrupta hasta casi el 2%, incluso inferior al nivel alcanzado en la línea base. Una posible explicación que afectó principalmente a los grupos de control en el uso de depósitos es la implementación del impuesto financiero, conocido como el 4 por mil, que pudo haber desincentivado el ahorro en este grupo de ahorradores. Sin embargo, no es claro por qué el grupo de tratados se mantiene en el mismo porcentaje.

El porcentaje de hogares urbanos con ahorros en entidades formales es más alto, pues en la línea base se encontró cerca del 4% de encuestados con uso de depósitos formales.

En todos los casos se observa una baja penetración financiera, tanto a nivel rural como a nivel urbano, para el caso de los depósitos formales. De hecho, Tejerina y Westley (2007) reportan para Latinoamérica y El Caribe un promedio de 18% de hogares con acceso a servicios de depósitos en la banca formal, promedio muy por encima del promedio acá obtenido. Ahora, según Tejerina y Westley, para el sector rural, el promedio baja a 8,4% y para el grupo clasificado como pobres al 10%. En cualquier caso, los resultados obtenidos acá son bajos comparados con estos promedios estimados, y solo comparables con casos reportados por estos autores en Paraguay, Nicaragua y Perú.

Cuadro 52. Ahorros en entidades financieras en LB, Primer Seguimiento y Segundo Seguimiento.

	Control	Tratamiento
	Porcentaje	Porcentaje
Línea Base Rural	2,13%	2,16%
Primer Seguimiento Rural	4,88%	3,8%
Segundo Seguimiento Rural	2,03%	3,94%
Línea Base Urbana	3,96%	3,85%

Fuente: Cálculos propios a partir de bases de datos de Familias en Acción

Para examinar el acceso a servicios financieros a través de los créditos, se utiliza información sobre la forma de pago de la vivienda, que es la información disponible en las encuestas. Del total de beneficiarios encuestados en la línea base, 5,6% recurrieron a un préstamo en una entidad bancaria formal para poder realizar la compra del inmueble donde habitan. Ahora bien, las encuestas de primer y segundo seguimiento rurales permiten también identificar si los hogares accedieron a algún tipo de crédito para poder financiar dicha compra. Sin embargo, a partir del primer seguimiento rural, la pregunta incluida en las encuestas sobre este aspecto fue ampliada al incluir no sólo los préstamos con entidades bancarias sino con cualquier tipo de entidad o persona, por lo que los resultados no son comparables.

Por su parte, la cantidad de beneficiarios de la línea base urbana que contaron con este tipo de préstamos representa el 22,8% del total de la muestra. Si se asume que son comparables estos resultados, se observa, como ha sucedido tradicionalmente, que en el sector urbano la penetración crediticia es mucho más amplia en el sector urbano que en el rural.

En el caso del acceso a fuentes de financiamiento formales medidas a través de los préstamos para la compra de vivienda, no se pudo completar el análisis de forma desagregada entre los diferentes grupos para los cuatro levantamientos de información. Lo anterior se debe a que las bases de datos de los beneficiarios del programa en el primer y segundo seguimiento a nivel rural no permiten identificar a qué grupo pertenecen los hogares que han adquirido un préstamo bancario

para la compra de este tipo de inmueble. Sin embargo, se identificó que la proporción de hogares de control con acceso a este tipo de financiamiento es mucho mayor entre los municipios de control con relación a los de tratamiento en la línea base rural del programa; tan sólo el 6,1% de los beneficiarios del programa adquirieron su vivienda mediante préstamos, a la vez que el 4,9% de los controles lo hizo.

Estos valores también contrastan con los resultados de Tejerina y Westley (2007), quienes encuentran, para Latinoamérica y el Caribe, un promedio ponderado de 6,3% de hogares con acceso a crédito formal. Cuando se considera al grupo clasificado como pobres, este promedio baja a 4,5% y cuando se incluyen solamente a los del sector rural, el promedio es de 3,8%.

Ahora bien, otro de los servicios financieros que puede ser medido a través de la información contenida en las líneas base rural y urbana, el primer seguimiento y el segundo seguimiento a nivel rural son los seguros. Se cuenta con dos preguntas independientes que indagan por la tenencia de seguros de algún miembro del hogar.

El Cuadro 53 presenta el porcentaje de hogares que en el momento de realizar cada una de las encuestas contaba con al menos un miembro del hogar que tuviera cobertura de algún seguro médico. A nivel rural, el 1,1% de los hogares beneficiarios en la línea base contaban con este servicio. Este porcentaje aumenta en el momento de hacer la recolección de información del primer seguimiento, pues cerca del 1,5% de los grupos de tratamiento y 2,4% de los grupos de control incluidos en dicha muestra contaban con este producto. Para el segundo seguimiento, estos porcentajes continúan aumentando, hasta llegar a cerca del 2,0% en los hogares tratamiento y 4,4% en los grupos de control, donde el aumento es significativo. A nivel urbano la cobertura de seguros médicos es más alta, pues cerca del 6,2% de los hogares beneficiarios del programa cuentan con este servicio.

Cuadro 53. Uso de seguros Médicos en LB, Primer Seguimiento y Segundo Seguimiento

	Control	Tratamiento
	Porcentaje	Porcentaje
Línea Base Rural	1,19%	1,06%
Primer Seguimiento Rural	2,44%	1,49%
Segundo Seguimiento Rural	4,38%	1,97%
Línea Base Urbana	6,18%	6,24%

Fuente: Cálculos propios a partir de bases de datos de Familias en Acción

Ahora bien, el Cuadro 54 presenta los resultados sobre seguros diferentes al seguro médico, dentro de los que se incluyen seguros de vida o de gastos funerarios, entre otros. En primer lugar, los hogares beneficiarios urbanos son quienes más acceso tienen a estos servicios, pues cerca del 8% reporta que algún miembro de su hogar cuenta con cobertura de algún tipo de seguro diferente al médico. A nivel rural, el nivel más bajo de acceso se presenta en los hogares de la

muestra de la línea base, donde únicamente cerca del 2,5% de los hogares contaba con estos productos, siendo un poco inferior en el caso de los hogares tratamiento. El acceso fue mejorando con el transcurso del tiempo y en el momento de recolectar información en el primer seguimiento del programa se encontró que cerca del 5% de los hogares encuestados estaban cubiertos por estos seguros, con un aumento proporcionalmente mayor en los hogares tratamiento. Se presentó otro ligero aumento en la proporción de hogares con este tipo de acceso financiero en el segundo seguimiento rural, con una reducción en el porcentaje de hogares tratamiento, y un aumento en el de los hogares control.

Cuadro 54. Otros seguros en LB, Primer Seguimiento y Segundo Seguimiento

	Control	Tratamiento
	Porcentaje	Porcentaje
Línea Base Rural	2,79%	2,16%
Primer Seguimiento Rural	4,88%	5,3%
Segundo Seguimiento Rural	6,26%	4,96%
Línea Base Urbana	8,17%	7,48%

Fuente: Cálculos propios a partir de bases de datos de Familias en Acción

Después del primer seguimiento de la línea rural del programa se incluyó en las encuestas una pregunta que buscaba identificar si el hogar contaba con algún tipo de deuda con una entidad bancaria formal. Esta variable es incluida en el presente análisis debido a que puede dar luces sobre el acceso de los hogares a los productos ofrecidos por las entidades financieras formales, en especial sobre créditos o préstamos. Los resultados de estas preguntas son presentados en el Cuadro 55.

Cuadro 55. Deudas con entidades bancarias en LB, Primer Seguimiento y Segundo Seguimiento

	Control	Tratamiento
	Porcentaje	Porcentaje
Línea Base Rural	NA	NA
Primer Seguimiento Rural	3,02%	6,91%
Segundo Seguimiento Rural	12,66%	15,42%
Línea Base Urbana	20,80%	20,19%

Fuente: Cálculos propios a partir de bases de datos de Familias en Acción

En el momento de observar los hogares rurales, se encuentra que del total de hogares encuestados en el primer seguimiento el 3% de los hogares del grupo control tenían una deuda con alguna entidad bancaria, mientras este porcentaje era de cerca del 7% para los hogares del grupo tratamiento. Este porcentaje de hogares aumentó significativamente en los dos casos, pues

cuando se realizó el segundo seguimiento los hogares que contaban con el mismo tipo de deuda representaban el 13% de los hogares control, más de cuatro veces lo observado en el primer seguimiento, y un poco más del 15% en los hogares tratamiento, algo más del doble.

Por el lado de los usuarios urbanos, se encuentra que en el momento de la línea base cerca del 20% de los hogares encuestados habían adquirido este tipo de deudas, resultado muy similar para los dos grupos.

Los resultados de los indicadores evidencian el bajo acceso a los productos financieros formales por parte de los hogares beneficiarios del programa y de los hogares seleccionados como controles dentro de la muestra. Así pues, la proporción de hogares con depósitos de ahorro en entidades financieras y el porcentaje de hogares que cuentan con acceso a crédito de fuentes formales es muy reducido. Sin embargo, llama la atención la fracción importante de hogares que cuenta con seguros, diferentes al médico, entre los diferentes grupos estudiados, y la evolución en los últimos años. Una posible explicación para lo anterior radica en el aumento de las entidades que ofrecen algún tipo de seguro. Es importante recordar que durante los últimos años las compañías aseguradoras han extendido la oferta de sus productos a través de canales como las empresas de servicios públicos, entre otras, para alcanzar los sectores más vulnerables de la población. Sin embargo, los niveles de acceso a productos de este tipo siguen siendo reducidos.

4.4.2 Indicador 4.2 Evolución del Uso de Productos Financieros

Después de haber observado la cantidad de hogares que acceden a diferentes servicios financieros de ahorro, crédito y seguros, se presenta en el Cuadro 56 algunas estadísticas de las variables mencionadas. El número de observaciones se presenta para cada una de las variables, al igual que el valor de la media y los errores estándar.

Cuadro 56. Estadísticas de la media para variables de acceso a servicios financieros

	Línea Base		Primer Seguimiento		Segundo Seguimiento	
	Obs.	Media (error estándar)	Obs.	Media (error estándar)	Obs.	Media (error estándar)
Ahorro	11462	1,22 (0,008)	10762	0,07 (0,003)	9566	0,13 (0,004)
Crédito	11462	1,97 (0,001)	10762	1,97 (0,001)	9566	1,97 (0,001)
Seguros Médicos	11462	1,98 (0,001)	10762	1,98 (0,001)	9566	1,97 (0,001)
Seguros	11462	1,97 (0,001)	10762	1,95 (0,001)	9566	1,96 (0,001)

Fuente: Cálculos propios a partir de bases de datos de Familias en Acción

Ahora bien, para responder al objetivo que busca determinar la evolución de las variables a lo largo de las diferentes etapas de recolección de información, se realizaron pruebas estadísticas de diferencias de medias. Los resultados de estos ejercicios se presentan en el Cuadro 57.

Cuadro 57. Diferencias entre medias para las encuestas rurales

	Diferencia entre Línea Base y Primer Seguimiento	Diferencia entre Primer y Segundo Seguimientos
Ahorro	1,14 (0,009)***	-0,05 (0,006)***
Crédito	0,00 (0,002)	-0,002 (0,002)
Seguros Médicos	0,003 (0,001)**	0,004 (0,001)**
Seguros	0,019 (0,002)***	-0,006 (0,002)**

Entre paréntesis se presentan los errores estándar de las diferencias

*** Significativo al 99%, ** Significativo al 95%, * Significativo al 90%.

Fuente: Cálculos propios a partir de bases de datos de Familias en Acción

En primer lugar, se observa que las diferencias para la media de la variable ahorro entre cada una de las etapas contempladas dentro de este análisis son significativas al 99%. Inicialmente se presentó un aumento en la media de los hogares que tenían ahorros en instituciones formales, aunque después se presentó una reducción de magnitud más pequeña.

Por su parte, se observa que los cambios entre línea base, primer seguimiento y segundo seguimiento para la variable de crédito no son estadísticamente significativos, mostrando que el acceso a este servicio financiero se ha mantenido estable durante el período de análisis.

Contrario al caso del crédito, los cambios de la media de la variable de seguros y seguros médicos sí presentan diferencias significativas entre cada uno de los periodos. Se destaca que los seguros médicos tuvieron un aumento significativo a lo largo de los tres momentos, aunque de magnitud reducida. Además se encuentra que la media de hogares con acceso a seguros diferentes al médico aumentó al comparar los beneficiarios de línea base y los del primer seguimiento, a la vez que disminuyó al hacer el contraste entre los encuestados del primer y segundo seguimientos.

En todos los casos donde hay aumento y luego disminución (ahorro y otros seguros), el aumento entre la línea base y el primer seguimiento es mayor que la reducción entre el primer y el segundo seguimientos. Es decir, se observa un ligero aumento en el acceso a servicios financieros por parte de la población encuestada en el caso de los ahorros, un aumento más marcado en el acceso a seguros y un estancamiento en el acceso a crédito formal.

4.4.3 Indicador 4.3 Evolución crédito informal

El primer aspecto que puede ser analizado a partir de la información recogida en las encuestas anteriores sobre el uso del crédito informal son las deudas de los hogares con familiares o amigos. El Cuadro 58 presenta el porcentaje de hogares que cuenta con algún préstamo informal de estas fuentes. Nótese que no se encuentra información disponible para la línea base rural, pues la pregunta no había sido incluida en las encuestas en ese momento.

Cuadro 58. Deudas con familiares o amigos

	Control	Tratamiento
	Porcentaje	Porcentaje
Línea Base Rural	NA	NA
Primer Seguimiento Rural	65,66%	61,52%
Segundo Seguimiento Rural	56,36%	49,57%
Línea Base Urbana	27,67%	30,08%

Fuente: Cálculos propios a partir de bases de datos de Familias en Acción

Así pues, se encuentra que el porcentaje de hogares tanto a nivel rural como urbano que utiliza créditos de familiares o amigos es mucho mayor a la proporción que utiliza créditos de entidades formales. En el primer seguimiento rural, se calculó que más del 60% de los hogares había adquirido este tipo de deudas, tanto en grupos control como tratamiento. Esta proporción de hogares disminuyó al realizar el segundo seguimiento rural, pues en dicha muestra se encontraron cerca del 50% de hogares con deudas a familiares o amigos. Adicionalmente, la información disponible para la línea base a nivel urbano revela que cerca del 30% hace uso de estas fuentes para adquirir préstamos o créditos.

Una conjetura que se puede hacer es que los hogares rurales, al tener menor acceso a fuentes formales de crédito, recurren con mayor frecuencia a los préstamos informales, comparados con la población urbana de la línea base.

Otra de las fuentes de financiamiento que puede ser analizada con la información recogida en las encuestas anteriores es la cantidad de hogares que acuden a personas diferentes a sus familiares, amigos o entidades bancarias para solicitar algún tipo de préstamo. El Cuadro 59 presenta estas estadísticas.

Los resultados indican que el porcentaje de hogares que en primer seguimiento había adquirido una deuda con prestamistas particulares era cercano al 31%, mientras que en el segundo seguimiento aumenta ligeramente para los hogares del grupo tratamiento. En los dos casos, los créditos de estas fuentes son utilizados con menor frecuencia en relación a los créditos de familiares o amigos. En cuanto a la población urbana, se encuentra que cerca del 30% de los

hogares cuenta con préstamos de este tipo, lo que evidencia lo ampliamente distribuido de esta forma de financiación de los hogares tanto a nivel rural como urbano. En todos los casos, las cifras para los grupos de control y tratamiento son muy similares, con excepción de la muestra del segundo seguimiento donde el segundo grupo se caracteriza por tener una fracción de hogares con préstamos informales ligeramente más alta. Se evidencia la importancia de estas fuentes de financiamiento informales en la estructura crediticia de los hogares de bajos recursos.

Cuadro 59. Deudas con sector informal

	Control	Tratamiento
	Porcentaje	Porcentaje
Línea Base Rural	NA	NA
Primer Seguimiento Rural	31,32%	31,56%
Segundo Seguimiento Rural	31,12%	35,01%
Línea Base Urbana	31,98%	29,00%

Fuente: Cálculos propios a partir de bases de datos de Familias en Acción

De acuerdo a la información presentada en esta sección, la utilización de préstamos o créditos de fuentes como los familiares, amigos o prestamistas informales es frecuente entre los encuestados en las diferentes evaluaciones. Lo anterior contrasta con la situación encontrada al realizar el análisis del financiamiento con fuentes formales, donde el porcentaje de hogares que acudía a entidades financieras reglamentadas era muy reducido. Estos resultados ponen en evidencia el difícil acceso de los grupos más vulnerables de la población en el sistema financiero tradicional y la necesidad de acudir a fuentes menos rigurosas para acceder a productos como los créditos o los préstamos de dinero, aunque –presumiblemente- implique un mayor costo.

4.5 Objetivo 5: Analizar y evaluar el proceso de apertura de cuentas en las dos primeras fases del Plan de Bancarización

Este objetivo se caracteriza a través de tres indicadores:

- Costos en el diseño del proceso de implementación del PB como proporción a los costos totales de implementación
- Cumplimiento de los objetivos de bancarización
- Bancarización Efectiva desagregada por fases

A continuación se presentan los resultados logrados para estos indicadores. Debe mencionarse que en este caso hubo serias deficiencias de información, por lo que sólo fue posible calcular uno de los indicadores.

4.5.1 Indicador 5.1 Costos en el diseño del proceso de implementación del PB como proporción a los costos totales de implementación

No fue posible obtener información para poder construir este indicador. Por lo tanto, no se calcula.

4.5.2 Indicador 5.2 Cumplimiento de los objetivos de bancarización

No fue posible obtener información para poder construir este indicador. Por lo tanto, no se calcula.

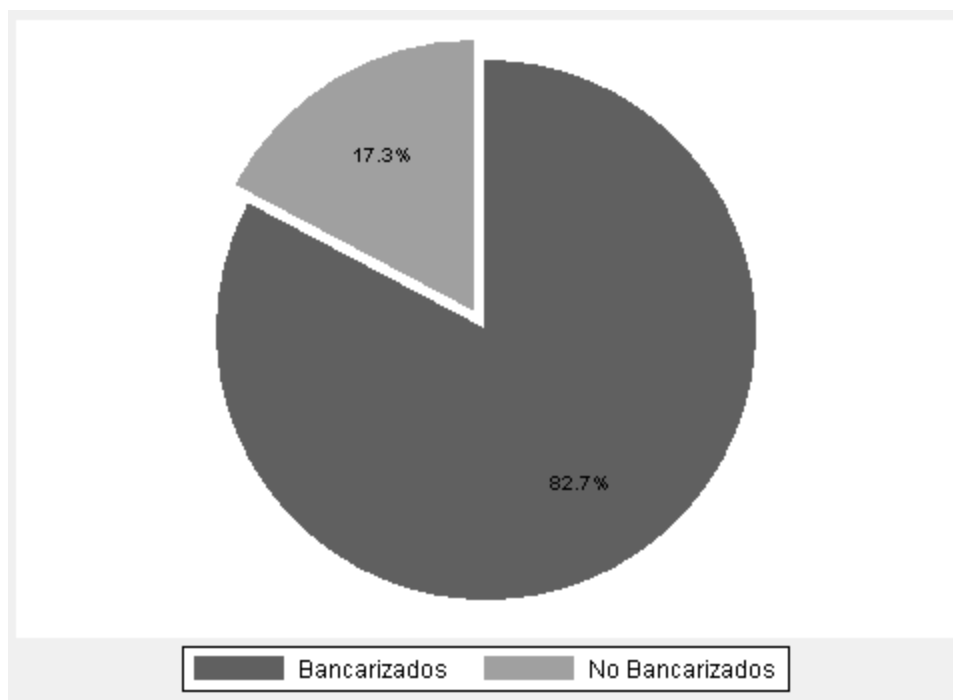
4.5.3 Indicador 5.3 Bancarización Efectiva desagregada por fases

El principal indicador para verificar el cumplimiento de objetivos de las fases propuestas para el plan de Bancarización, es el porcentaje de bancarización efectiva, que se refiere a la proporción de beneficiarios bancarizados, en relación al total de familias elegibles convocadas a recibir la cuenta bancaria.

La primera etapa del Plan de Bancarización inició el 20 abril de 2009 y se extendió hasta el 31 de mayo de 2009, convocando a 551.031 familias de 37 municipios. En esta etapa se bancarizaron la mayoría de capitales departamentales, lugares que se consideraron propicios para iniciar el proceso, dada la abundancia de cajeros electrónicos y sucursales bancarias donde los beneficiarios podrían efectuar los retiros.

En esa ocasión, se abrieron cuentas a un total de 455.718 familias, correspondiente a un indicador de bancarización efectiva del 82.7%, es decir, más de 82 usuarios efectivamente bancarizados por cada 100 convocados (véase Figura 19).

Figura 19: Primera etapa del Plan de Bancarización



Fuente: Cálculos propios a partir de Acción Social. Informe de Seguimiento Interno (Bancarización) - Octubre de 2009

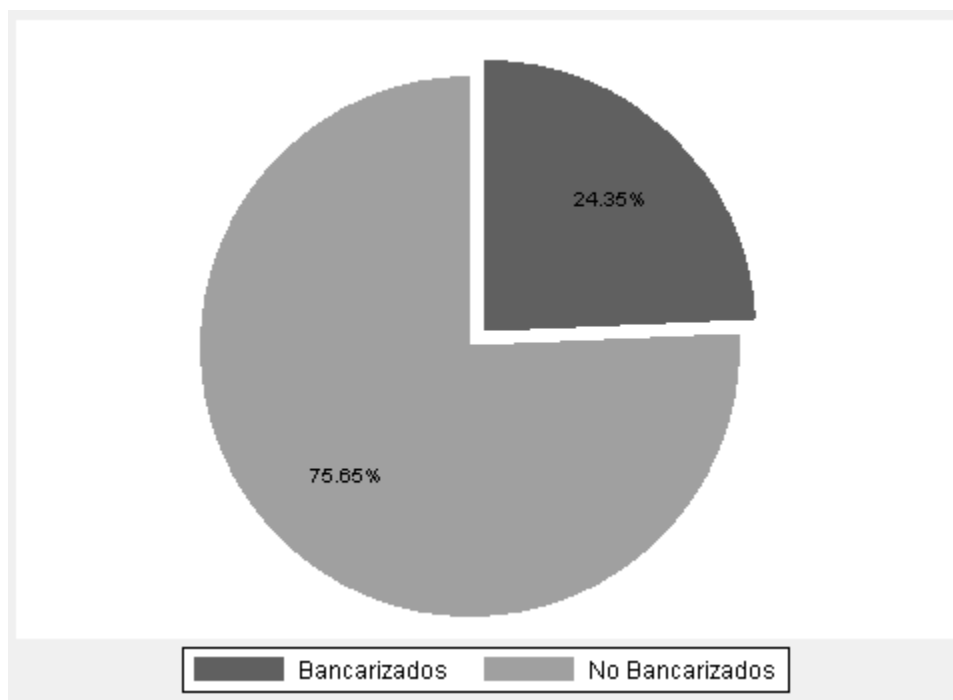
De los municipios bancarizados, se destaca la situación de Valledupar y Cali, que obtuvieron un porcentaje de bancarización efectiva baja, con indicadores de 63,8% y 70,5%, respectivamente. En las demás ciudades, este indicador varía, siendo la implementación en Cúcuta la más efectiva, con una cobertura total del 92,1% de las familias beneficiarias elegibles.

Entre la primera y segunda etapas de bancarización se realizó un proceso de bancarización de remanentes, donde se volvieron a hacer convocatorias masivas en cada municipio, citando los beneficiarios que no asistieron a las convocatorias de la primera etapa. El objetivo de esta fase, no definida en el proceso inicial, fue la de bancarizar al menos parte de las 95.313 familias convocadas que hasta ese momento no habían logrado obtener su cuenta.

Este proceso inicia el 26 de mayo y se extiende hasta el 24 de julio en 24 municipios, incluyendo Valledupar y Cali, lugares donde se habían presentado los indicadores de bancarización efectiva

más bajos. Del total de 95.313 remanentes, se vuelven a convocar 51.339 familias, de las cuales se bancarizan un total de 12.500, correspondiente a un 24,35% (véase Figura 20).

Figura 20: Bancarización de Remanentes de la Primera Etapa



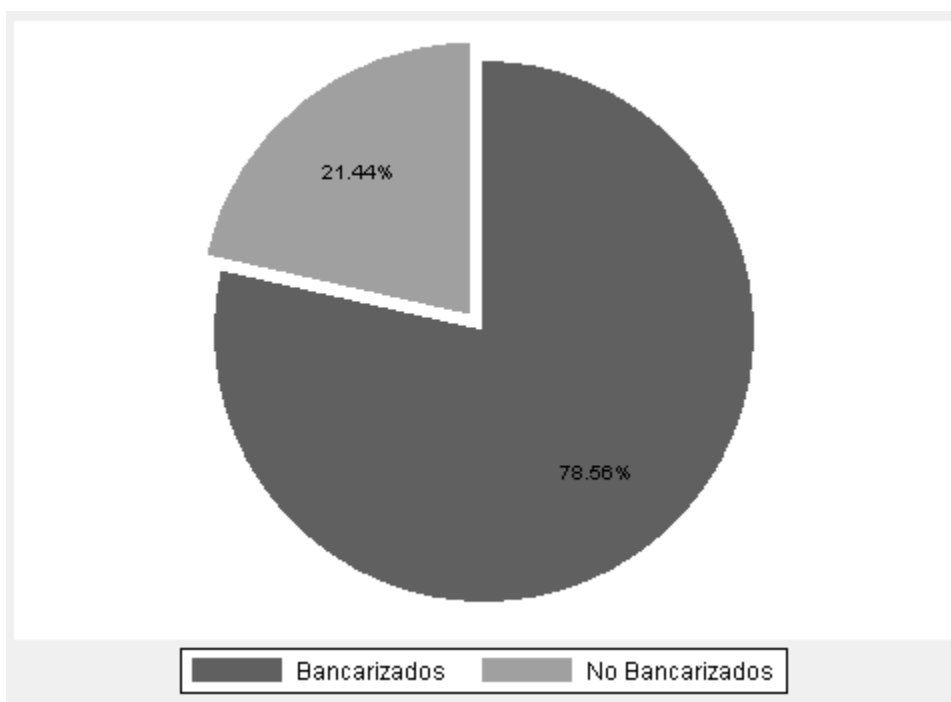
Fuente: Cálculos propios a partir de Acción Social. Informe de Seguimiento Interno (Bancarización) - Octubre de 2009

Incluyendo la etapa de bancarización de remanentes, la fase 1 de bancarización culmina con un total de 468.218 vinculadas al sector financiero, siendo el 84,9% de las 551.031 familias convocadas.

La fase 2 de bancarización, que inicia el 21 de julio y finaliza el 17 de septiembre, se desarrolla sobre 178 municipios, de los cuales 13 ya habían tenido proceso de bancarización en la fase 1. En estos 13 municipios, se convocan los remanentes de la etapa anterior, así como las familias que tuvieron problemas con la entrega del kit en las primeras convocatorias.

En esta fase se citaron 804.669 familias, la mayoría de las cuales (94.3%, para un total de 759.343) corresponden a familias nuevas, es decir que no habían sido previamente citadas. Del total de convocados, asistieron 632.130 (78.5%), lo que corresponde a un indicador de bancarización efectiva inferior a la alcanzada en la primera etapa (véase Figura 21).

Figura 21: Segunda etapa del Plan de Bancarización



Fuente: Cálculos propios a partir de Acción Social. Informe de Seguimiento Interno (Bancarización) - Octubre de 2009

La tercera y la cuarta etapa del Plan de Bancarización, restan por ser ejecutadas. Según el cronograma inicial, deberían estar concluidas para el final de 2009; aún así, principalmente por el crecimiento sostenido del programa que ha continuado su proceso de crecimiento en número de beneficiarios durante todo el año, debería continuar hasta mediados del 2010.

El proceso de bancarización ha avanzado rápidamente en las dos primeras fases y se espera avance aun más rápidamente en las dos fases restantes. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, este proceso acelerado ha traído consigo algunas desventajas que no se hubieran presentado de no proponerse un proceso tan rápido. Algunas de las recomendaciones de este estudio apuntan a subsanar esas deficiencias y desventajas aparecidas en las dos primeras fases para que en las dos últimas el proceso sea mucho más eficiente y eficaz.

5 Conclusiones

Con este estudio se realiza una evaluación de la gestión y la operación del Plan de Bancarización de los beneficiarios del programa de transferencias condicionadas Familias en Acción, en sus primeras dos fases de ejecución. El propósito último del estudio es generar recomendaciones que ayuden a que el proceso de bancarización sea más eficiente en el uso de recursos y más eficaz en lograr las metas de aumentar el acceso a los servicios financieros por parte de los beneficiarios.

El **primer objetivo** específico del estudio consiste en evaluar **la eficiencia y eficacia del nuevo sistema de tarjetas electrónicas para los beneficiarios** (Tarjetas del Banco Agrario), en términos relativos a los sistemas anteriores; a saber, el pago en efectivo en sucursales bancarias y el pago a través del monedero electrónico, conocido como Tarjeta Eficaz. Quizá la mayor ventaja del nuevo sistema es la *reducción del tiempo de espera* de los beneficiarios para obtener el pago del subsidio. Con el sistema de tarjetas electrónicas de Banagrario, los tiempos de espera para recibir el pago se reducen en cerca del 44% comparado con el pago en efectivo. De manera similar, aunque en menor proporción, los *tiempos de desplazamiento* al lugar de retiro del dinero también se reducen con respecto al primer mecanismo de pago implementado (13%). Esto representa un conjunto de beneficios para las madres beneficiarias ya que las largas jornadas para recibir el dinero con el sistema de pago en efectivo implicaban, entre otros, planear el cuidado de los niños durante la ausencia de las madres, soportar condiciones climáticas adversas durante largos periodos de tiempo, muchas veces sin alimento o bebida suficientes para la jornada, sobrellevar conflictos entre personas que no respetaban los turnos o las filas, y en ocasiones, sacrificar jornadas de trabajo con la respectiva reducción en el ingreso del hogar. Aunque no expresados en términos monetarios, estos ahorros en tiempo reflejan costos de transacción importantes que sin duda tienen un valor económico significativo. También se reportan reducciones en los costos monetarios asociados a los trámites bimestrales para recibir el subsidio.

Aunque uno de los objetivos centrales del plan de bancarización es aumentar el acceso a los servicios financieros para las madres beneficiarias, *fallas en el diseño de las jornadas de entrega de las tarjetas y apertura de las cuentas* redundaron en que cerca del 20% de los encuestados no se enteraron que estaban abriendo una cuenta de ahorros. De hecho, una tercera parte de los encuestados admite que la reunión no fue adecuada para transmitir información sobre los aspectos relacionados con la bancarización y sus posibilidades de acceso a servicios financieros.

Las fallas en las jornadas masivas se relacionan con aspectos logísticos, organizativos y de contenido, como la prisa con que se realizaron las jornadas, el uso de espacios inadecuados, convocatorias masivas y la ausencia de material audiovisual y de herramientas pedagógicas adecuadas para los niveles de educación y comprensión de los beneficiarios y para el bajo o nulo acercamiento que los mismos tienen con el sistema financiero formal;

En este sentido, una recomendación es la realización de *jornadas de seguimiento* donde se profundice sobre las características de las cuentas de ahorro, y sobre las posibilidades de uso de

ese y otros servicios financieros. Estas jornadas de seguimiento podrían aprovecharse para aclarar dudas, inquietudes y solucionar problemas con la cuenta o el uso de la tarjeta. En este sentido, el mejor entendimiento y comprensión de los beneficiarios acerca de la bancarización y los servicios financieros que reciben imprime no solo transparencia al proceso sino que reduce la desconfianza que hacia el sistema financiero, tiene la población de bajos ingresos.

Igualmente, para las nuevas fases se recomienda un *rediseño de las jornadas de apertura de cuentas*, con grupos menos numerosos, con material audiovisual más adecuado y, de ser posible, con un cajero electrónico portátil que permita a las madres enfrentar –de manera lúdica- el retiro de dinero antes de tener que hacerlo en la realidad. Los costos de mejorar las jornadas de capacitación deberían verse compensados con la reducción en los reclamos, bloqueos y demás inconvenientes asociados a la inexperiencia de las madres con los medios financieros. Con toda seguridad, esta inexperiencia de las madres beneficiarias cada vez será menor y en muy poco tiempo la mayoría de los problemas que enfrentan con el sistema financiero estarán resueltos. Lo importante acá es encontrar rápidamente mecanismos que hagan menos traumática esta transición. Vale la pena mencionar que situaciones como el bloqueo de las tarjetas puede tener efectos importantes sobre la planificación de consumo de los hogares e incluso podría generar shocks: para una población caracterizada por actividades ocupaciones informales e ingresos inestables, el subsidio se convierte en una fuente de ingresos sobre la cual basan sus decisiones de consumo, que se sustentan, a su vez en el crédito o los préstamos.

El **segundo objetivo** específico del estudio busca evaluar **la eficiencia y eficacia del nuevo sistema de tarjetas electrónicas para el programa Familias en Acción**, comparado con los sistemas anteriores. El plan de bancarización trae consigo una serie de ventajas importantes que redundan directamente en *reducción de costos de operación para el programa*, e indirectamente en el cumplimiento de los objetivos centrales del mismo. Particularmente, la agilización del proceso de pagos en general y la flexibilidad que otorga el hecho que las madres puedan retirar el dinero de acuerdo a su conveniencia de tiempo y localización, ahorra recursos monetarios y de personal para FA. Esta agilización de procesos puede incluso estar favoreciendo indirectamente el logro en el cumplimiento de los objetivos de FA, si el tiempo que las madres gastaban en cobrar el subsidio lo destinan a su hogar, al cuidado de sus hijos e incluso a sus actividades ocupacionales generadoras de ingresos. Esta es una percepción que se pudo capturar durante los grupos focales y las entrevistas, de acuerdo a algunas de las madres beneficiarias participantes. Esta hipótesis, sin embargo, debe ser parte de estudios detallados posteriores, que profundicen en investigar cómo el Plan de Bancarización contribuye al logro de los objetivos del programa FA. Adicionalmente, el hecho que los pagos sean consignados en las cuentas de las beneficiarias y no deban ser regresados al Tesoro Nacional cuando la madre no los reclama también reduce los costos de transacción asociados a la devolución de los dineros.

Sin embargo, como es de esperarse, existen *trade-offs* entre ventajas y desventajas. En particular se identifican tres inconvenientes. En primer lugar, *los giros con el nuevo sistema son mucho más costosos para el programa*. En promedio, con el nuevo mecanismo se paga 2,5 veces lo que se pagaba anteriormente; Aunque no se realiza un análisis costo beneficio en este estudio, el

supuesto detrás de aceptar este costo mayor es que la suma de los beneficios para el programa y los beneficiarios cubren y sobrepasan este costo adicional. Este supuesto será más evidente a medida que se mejore la cultura financiera de los beneficiarios, se reduzcan los problemas propios de las primeras etapas de la bancarización y los beneficiarios aumenten su acceso a los servicios financieros asociados al nuevo mecanismo.

El segundo inconveniente tiene que ver con los *cuellos de botella identificados en los flujos* de cada una de las instituciones involucradas en el plan (Acción Social, Banagrario y Assenda) y entre ellas. Un primer cuello de botella identificado es el de las *inconsistencias en los listados* de Familias en Acción, relacionadas con nombres y números de cédula de los beneficiarios. La unión temporal recibe estas listas y con base en ellas prepara las cuentas de ahorro para entregar en las jornadas masivas. Sin embargo, en muchos casos no coincidía la información almacenada en Acción Social con la verdadera identificación de los beneficiarios, lo que hace retrasar el proceso de bancarización, con costos altos tanto para la unión temporal como para los beneficiarios, perdiéndose la eficiencia ganada en otros aspectos. Adicionalmente, la actualización de las listas es un proceso tedioso, largo y complicado que puede retrasar la bancarización para algunos beneficiarios por varias semanas.

Otro cuello de botella adicional tiene que ver con los *bloqueos de las cuentas*, cuando las madres hacen mal uso del cajero u olvidan la clave; en ese caso, la madre beneficiaria debe reportar al Banco, luego a Acción Social, quien revisa y autoriza la reactivación de la cuenta a Assenda, antes de que la autorización llegue al Banco y la cuenta sea desbloqueada. Este es un proceso demasiado complicado y en ocasiones, según las entrevistas y grupos focales, puede pasar más de dos meses antes de que la madre beneficiaria vuelva a tener acceso a su cuenta de ahorros, con los respectivos impactos negativos sobre el bienestar del beneficiario. Aunque en términos relativos son pocas las madres con problemas de bloqueo de tarjetas, los beneficiarios de FA son considerados en situación de vulnerabilidad; la demora en la solución del bloqueo de la tarjeta podría fácilmente convertirse en un shock y agravar la situación de vulnerabilidad de esta población, teniendo un efecto opuesto al inicialmente planeado. Un ejemplo que ilustraría esta situación, y que se construye fácilmente con los resultados de esta investigación a partir de comentarios en las entrevistas, sería el caso de un hogar que planifique el consumo intertemporalmente a través de “fiar” víveres en la tienda. En su planificación, este hogar realizaría estos pagos una vez el subsidio sea consignado; no obstante, si el bloqueo de la tarjeta impide a este hogar recibir el subsidio por uno o más ciclos, algún miembro de este hogar deberá cubrir esas deudas a través de modalidades de préstamos de usura como el gota a gota o empeñar activos del hogar como joyas o electrodomésticos para superar la situación. En este sentido cada caso particular cuenta y los efectos no pueden ser menospreciados.

Un tercer cuello de botella de los flujos operativos tiene que ver con la *capacidad operativa de la mesa de ayuda* y la línea 01 8000. El diseño original de la línea 01 8000 fue muy parecido al de una mesa de ayuda del sector financiero corriente, donde los usuarios tienen diferentes mecanismos y ventajas para resolver sus dudas y la cultura financiera es mucho más arraigada. Aunque esta mesa de ayuda les ofrece información, desafortunadamente su diseño no permite que los beneficiarios

de Familias en Acción accedan fácilmente a un mecanismo que les ofrezca solución a sus problemas, o al menos conocer el procedimiento que deben seguir para buscar la solución. El diseño de la mesa de ayuda no parece tener en cuenta las características de la población objetivo: bajos niveles de educación, dispersión y aislamiento geográfico –algunas veces localizados en zonas sin cobertura telefónica pública- y bajo o nulo contacto con el sistema financiero, entre otros. Bajo esas condiciones, la mesa de ayuda no representa una mejora significativa para el bienestar de las madres y no es visto como una forma de solucionar los problemas que puedan enfrentar. Un avance en este sentido fue el rediseño de la mesa de ayuda para brindar a las madres la posibilidad de conocer su saldo en la cuenta de ahorros. La línea 01 8000 puede llegar a ser una herramienta muy útil para los beneficiarios del programa si se mejora el conjunto de servicios ofrecidos y si además puede ser utilizada con medios como el teléfono celular, pero que siga siendo gratuita.

Este problema de diseño en los flujos de operación del plan se relaciona con el tercer inconveniente detectado, que tiene que ver con el *acceso a información* para las madres beneficiarias. Una queja común de los participantes en los grupos focales y entrevistas es que anteriormente, con el sistema de pagos en efectivo, las madres tenían un mayor control de los pagos que recibían: conocían el monto que iban a recibir con exactitud y las fechas en que los pagos estaban programados. Con el nuevo esquema tienen problemas en conocer los valores exactos que reciben, información que para ellas es de mucho valor tanto para entender cómo está siendo liquidado el subsidio y organizar sus retiros, como para planificar sus gastos mensuales.

En este sentido se sugiere la posibilidad de habilitar canales adicionales para que las madres tengan acceso a los extractos bancarios donde se reflejen las transacciones que se realizan en su cuenta. Dentro de estos canales adicionales, está la entrega de extractos por medios pertinentes y adecuados a las familias. Otra opción que ya se ha adoptado en el sistema financiero es el reporte de transacciones a través de los teléfonos móviles; aunque no se cuenta con información de la cobertura de teléfonos celulares en el grupo de beneficiarios del programa, si es una realidad que la penetración de este servicio es de una alta cobertura en gran parte del territorio nacional. Estos canales reducirían la desconfianza de las madres con el nuevo mecanismo de pago y las instituciones involucradas y le imprimiría transparencia al proceso.

Así como las deficiencias en la alfabetización financiera generan costos para los usuarios, también se generan costos altos para los oferentes de los servicios. En ese sentido, se debe recalcar la necesidad de rediseñar las herramientas de capacitación financiera de forma que se profundice en la alfabetización financiera y los beneficiarios obtengan completo provecho y eficiente uso de los servicios financieros a los que pueden acceder. Gomez-Soto (2009) recomienda un paquete de medidas para garantizar una adecuada alfabetización financiera a grupos vulnerables.

Por otro lado, quizá el mayor reto del plan de bancarización es *aumentar el acceso real a servicios financieros* diferentes a las cuentas de ahorro. El plan de bancarización actualmente no está diseñado explícitamente para ofrecer un abanico amplio de acceso a servicios financieros a los beneficiarios del programa Familias en Acción. Hasta el momento, el plan está orientado a ofrecer

el acceso a cuentas de ahorro y a medios de pago que hagan más efectivo el retiro del dinero; no se contemplan posibilidades reales de oferta de otros servicios importantes para esta población como son el acceso a seguros o a créditos. El acceso a servicios como el crédito y los seguros puede estar limitado porque la tecnología de esos servicios aún no está adaptada a las condiciones de las madres beneficiarias como sí se hizo para el caso de los depósitos. Una de las razones puede ser la premura con que se desarrolla la implementación del plan. Es posible que una vez las madres beneficiarias estén bancarizadas y haciendo un uso eficiente de los servicios provistos por la cuenta de ahorros, se dé el siguiente paso, dirigido a ampliar verdaderamente el acceso a servicios financieros. Una vez completado el plan de bancarización, prácticamente la mitad de los clientes del Banco Agrario serán beneficiarios de Familias en Acción. En ese momento, el banco debe enfrentar las condiciones de esa población que ocupa el 50% de su clientela y debe preparar y diseñar instrumentos y tecnología bancaria que estén acordes a las necesidades de las madres beneficiarias, de sus capacidades, de su educación y de su contexto cultural.

Aquí surge con firmeza la necesidad de diseñar una tecnología basada en los preceptos de las microfinanzas, tecnología que se adapte a las condiciones de esta población y que además permita sacar provecho de las oportunidades que se vislumbran de ofrecer servicios financieros adecuados a una población de cerca de tres millones de personas, principalmente mujeres, que, como se observó en los grupos focales y entrevistas y se ha comprobado con ya varios casos a nivel mundial, son capaces de gestionar y repagar, por ejemplo, créditos destinados a mejorar el capital humano de su hogar y a invertir en sus pequeños negocios. Particularmente, en el informe de entrevistas a madres beneficiarias, que hace parte de este estudio, se muestra cómo las madres acceden a préstamos bajo la modalidad de gota a gota, pagando generalmente intereses muy superiores a los requeridos en las entidades de crédito formal, principalmente para invertir en sus negocios. En ese mismo informe se concluye que *“[...] esta situación da luces acerca de cómo los mecanismos de crédito formal, particularmente microcrédito orientado a estas pequeñas empresarias, pueden llenar estos espacios. De hecho, varias madres han accedido a crédito formal en entidades de microfinanzas orientadas a apoyar los pequeños negocios de mujeres, tales como Bancamía y la Fundación Mundo Mujer.*

De esta forma, el Banco Agrario se puede convertir en la institución líder de las microfinanzas, explorando un nicho que hasta ahora está siendo realmente explorado en el país.

Sin embargo, como anota Tejerina (comunicación personal), se debe tener cuidado en la combinación de programas de transferencias garantizadas con programas de crédito, ya que pueden emerger riesgos potenciales. Por ejemplo, el banco que hace el préstamo puede reducir sus incentivos a verificar la capacidad de repago ya que sabe que el hogar tendrá un flujo de ingreso garantizado. Por su parte, los beneficiarios podrían verse incentivados a solicitar créditos para actividades que no tengan retorno, ya que saben que van a tener un flujo de ingresos garantizado y que puede ser utilizado para repagar el crédito.

El **tercer objetivo** se orienta a evaluar **el papel de los retails y los corresponsales no bancarios** en el plan de bancarización. A partir de las encuestas, entrevistas y grupos focales fue posible

identificar que los *retails* y CNB son oportunos y útiles para los beneficiarios ya que reducen el tiempo de desplazamiento para cobrar el subsidio, al encontrarse más cerca que otros puntos de pago, y reducen los costos monetarios de hacer este trámite, aunque no necesariamente se reducen los tiempos de espera para hacer el cobro. Los *retails* y CNB juegan un papel importante en las alternativas de lugares de cobro para las madres beneficiarias, y su papel será aun más importante en las siguientes fases, cuando se cubran municipios donde la cobertura de cajeros automáticos es baja.

Sin embargo a la fecha, como sucede para los cajeros electrónicos, en algunas zonas de las ciudades objeto de estudio la cobertura de *retails* y especialmente de CNB es aún baja en el territorio nacional. Se espera que haya un crecimiento importante de afiliados a estos sistemas que ayuden a dar más opciones para el pago a las madres beneficiarias. Se recomienda fomentar la creación de contratos con locales para que adquieran las propiedades de CNB en los municipios donde la presencia de cajeros automáticos es limitada. Debido a la percepción que reportan algunas madres acerca de los requisitos exigidos por los *retails* para realizar en ellos el retiro del subsidio –específicamente compras mínimas–, sería deseable revisar los términos de los contratos para identificar si se están ofreciendo los incentivos correctos a los locales comerciales o realizar auditorías a los mismos. En Jamaica también se detectó la exigencia de compra mínima para las beneficiarias de las transferencias condicionadas (PATH, 2007). Como se mencionó anteriormente, el papel de estas entidades es complementario al papel de los cajeros automáticos y fallas en el cumplimiento de los contratos reduce eficiencia y eficacia en el diseño planeado.

El **cuarto objetivo** busca establecer el **comportamiento histórico de las familias beneficiarias del programa en cuanto al acceso al crédito y el uso de sistema financiero**, a través del análisis de las evaluaciones previas. Con base en las encuestas anteriores se observa que el *acceso a servicios financieros formales ha sido tradicionalmente bajo* en esta población. El uso de cuentas de ahorro en instituciones financieras formales no alcanza el 3% de cubrimiento, y aunque tuvo un ligero aumento entre la línea base y el primer seguimiento, entre éste y el segundo se observa un retroceso en la cobertura. El acceso a crédito formal es muy bajo y no se encuentra evidencia de aumento o disminución entre los tres momentos observados. Quizá donde se observa una evolución positiva clara es en el acceso a seguros médicos, cuyo porcentaje aumentó en los dos momentos evaluados. De forma similar, otros seguros aumentaron significativamente en el primer momento, aunque de manera similar a los depósitos, tuvieron un retroceso para la segunda evaluación.

En términos generales lo que se observa es una muy baja cobertura del sistema financiero formal a esta población, explicado por la tecnología ofrecida y por las condiciones propias de la población beneficiaria. Incluso, si se comparan estos resultados con los de otros países de América Latina, el caso de Colombia refleja niveles muy bajos de bancarización. Con el plan de bancarización se abre una puerta de opciones para llevar servicios financieros eficaces, interesantes y adecuados a las familias pobres del país. Sin embargo, eso implica un cambio en la visión tradicional de oferta de servicios financieros, a una tecnología adaptada a las condiciones de los nuevos clientes. Este cambio tecnológico puede ser una inversión costosa; no obstante, el respaldo de tres millones de

cuentas es un gran potencial que debe ser estimado en sus justas proporciones. Tradicionalmente, el sector financiero no ofrece servicios a los sectores de más bajo ingreso del país debido a que asumen costos fijos muy altos, comparado con el monto de las transacciones realizadas. Sin embargo, desde la creación del Grameen Bank y otras experiencias en países en desarrollo, se han desarrollado tecnologías que reducen los costos, trasladan una buena proporción del riesgo a los clientes y se basan en colaterales fundados en el capital social (responsabilidad y solidaridad, entre otros), que es uno de los activos más recurrentes en las poblaciones de bajos ingresos. Esta experiencia no aplica directamente al tema del plan de bancarización, pero sí para futuros escenarios de oferta de servicios microfinancieros para estos hogares. De hecho varias madres entrevistadas y encuestadas acceden a servicios de microfinanzas ofrecidos por entidades nacionales como Bancamía y Fundación Mundo Mujer, quienes ofrecen crédito basado en la tecnología de las microfinanzas.

El **quinto objetivo** busca evaluar el proceso de **apertura de cuentas en las dos primeras fases del plan de bancarización**. Desafortunadamente, no fue posible obtener información detallada sobre los costos y el uso de recursos financieros y no financieros utilizados en la implementación del plan de bancarización. Lo que sí es evidente es que el proceso de apertura de cuentas avanzó rápidamente en las dos primeras fases y que la Unión Temporal ha hecho esfuerzos grandes por garantizar cumplir con las metas. Problemas como las inconsistencias en las listas a utilizar y el largo proceso de reexpedición de las tarjetas hacen que el proceso tome más de lo esperado. A pesar de estos inconvenientes, las jornadas de remanentes y otras estrategias han permitido acelerar el proceso. Se debe aprovechar la oportunidad para que tanto Acción Social como el Banco actualicen las listas y puedan detectar rápidamente si no hay beneficiarios inexistentes o falsificaciones que puedan estar drenando el sistema innecesariamente. Las recomendaciones ofrecidas por este estudio tienen el propósito de estimular mejoras en el proceso, incluida la etapa de apertura de cuentas y la capacitación financiera asociada.

Finalmente, como se observa en los resultados presentados en este documento, existen diferencias regionales importantes y por tanto se resalta la necesidad de revisar las necesidades de cada caso particular.

6 Recomendaciones

A partir de las conclusiones anteriormente presentadas y las respuestas sugeridas, se presenta una serie de recomendaciones puntuales que se espera sirvan para mejorar la eficiencia y la eficacia del plan de bancarización, tanto para el programa y la unión temporal como para los beneficiarios. Las recomendaciones se centran en cuatro puntos que consideramos clave atender:

1. Mejoras en los flujos de información hacia los beneficiarios y entre las entidades involucradas.
2. Mejoras en algunos procesos internos de operación.
3. Ajustes a la mesa de ayuda.
4. Planeación hacia futuro para la oferta de servicios financieros adecuados.

A continuación se revisa cada uno de estos puntos.

6.1 Mejoras en los flujos de información

La información es un factor fundamental para que las operaciones sean eficientes. Cuando hay problemas de información, los costos de transacción empiezan a aumentar a un ritmo creciente tanto para los usuarios del servicio como para las entidades que lo prestan. Por tanto, si se atienden desde el principio de los procesos los puntos neurálgicos con respecto a la información, se reducen rápidamente los costos y se potencian los beneficios del plan.

En este orden de ideas, una primera recomendación al respecto consiste en el rediseño y refuerzo de los procesos de alfabetización financiera. La educación financiera facilita que los pobres conozcan los servicios financieros, contribuye a restablecer la confianza en el sector financiero, reduce los riesgos de sobreendeudamiento, y dota a los clientes de conocimiento acerca de sus derechos como consumidores financieros (Gómez-Soto, 2009). Gómez-Soto (2009) recomienda que los programas de educación financiera para adultos usen material que sea fácilmente interpretado, a través de imágenes (videos cortos, fotografías, dibujos), con jornadas participativas, intercambio de experiencias, juegos de roles, trabajos en grupos, juegos y actividades lúdicas, que sean entendibles incluso para personas analfabetas. Adicionalmente, Gómez-Soto recomienda tener en cuenta que los bajos niveles de instrucción, la heterogeneidad de los grupos en cuanto a destrezas financieras, intereses y actividades económicas, exige que los programas no sean totalmente estandarizados.

Es decir, en las jornadas masivas se debe revisar tanto el contenido de la capacitación como la logística utilizada para garantizar llegar con mayor efectividad a los clientes. Al respecto, Gómez-Soto concluye que un programa de educación financiera adecuado debe tener un objetivo preciso y alcanzable, con material muy práctico, de utilidad inmediata y de acceso a diferentes niveles de

educación. También insiste que la forma de transmitir la información sea amena y participativa, que el perfil de los responsables de la alfabetización no sea muy distinto de aquel del grupo atendido y que el programa debe ser suficientemente flexible para adaptarse a diferentes situaciones y audiencias.

En este sentido, la alfabetización financiera podría programarse en dos o incluso tres jornadas. Una primera orientada a la entrega de las tarjetas y aspectos básicos de su uso, y una segunda jornada de refuerzo y de demostración de los diferentes canales y servicios a los cuales tienen acceso los beneficiarios. Jornadas de refuerzo y de demostración de nuevos servicios ampliarían la inclusión financiera aún más.

Generar una interacción apropiada de los usuarios con la tecnología bancaria es fundamental para alcanzar la inclusión deseada. Las entrevistas y grupos focales muestran que los beneficiarios tienen cierto temor al usar los cajeros electrónicos y no conocen la alternativa de retirar en locales comerciales, o dirigirse a oficinas de Corresponsales No Bancarios.

Se podrían diseñar cajeros automáticos de simulación para que las madres practiquen el retiro y aprendan su correcto manejo.

Dos aspectos de especial importancia para tratar en las jornadas de capacitación son: i) que las madres beneficiarias tengan claro que no deben retirar todo el dinero de la cuenta, si no lo desean, y ii) que pueden usar aliados comerciales y corresponsales no bancarios para hacer sus retiros sin que tengan que pagar una comisión o hacer una compra en el establecimiento.

Otro tema relacionado con el flujo de información tiene que ver con el acceso de los beneficiarios a los movimientos de su cuenta. En este sentido, es recomendable que los beneficiarios cuenten con diversos canales de información a través de los cuales puedan conocer el estado actual de sus transacciones. Algunos de los canales que se pueden considerar son:

- Puntos de atención *cara a cara* en oficinas de Banagrario o en oficinas de Acción Social. Por tratarse de una población vulnerable, algunas veces las madres no se sienten cómodas con la atención telefónica. Puntos de atención donde las madres puedan acceder a información, resolver dudas, y presentar los problemas que tengan con las cuentas permitiría un mayor flujo de información.
- Consulta de saldos y movimientos por canales innovadores usados por el sector financiero. Medios como páginas web y reporte de transacciones a través del teléfono celular son herramientas que cada vez cobran mayor vigencia en el sector financiero, y que pueden llegar a reducir los costos operativos.

Finalmente, hay un tema de comunicación que algunos beneficiarios reportaron y es la publicidad respecto a las jornadas masivas y otro tipo de eventos que afectan directamente a las madres beneficiarias. En las primeras fases, la publicidad de estos eventos se realizó a través de comunicaciones radiales y publicidad visual en las oficinas. Dado el tamaño tan importante de beneficiarios, medios como la televisión o la prensa deberían también ser tenidos en cuenta. La

televisión tiene un alcance prácticamente universal y una pauta explicando que se va a hacer la bancarización a todos los beneficiarios, los cuidados que se deben tener con la tarjeta, o los mecanismos para resolver problemas, tendrían un gran impacto en la población beneficiaria.

6.2 Mejoras en algunos procesos internos de operación

Existen algunos problemas o cuellos de botella en los flujos operativos de las entidades involucradas que podrían ser mejorados para aumentar la eficiencia y eficacia del plan.

Un primer reto es la necesidad de garantizar un mecanismo de detección temprana de inconsistencias. Cuando las bases de datos de Acción Social presentan inconsistencias se generan diversos problemas:

De una parte, se emiten tarjetas para individuos inexistentes, por errores en los registros de nombres y cédulas de los beneficiarios del programa a ser bancarizados. Una vez se verifican los datos con los usuarios en las jornadas masivas, se encuentran inconsistencias que obligan a la Unión temporal Banagrario-Assenda a revertir el proceso, destruir las tarjetas y cancelar las cuentas bancarias, para luego reiniciar el proceso con los datos correctos, lo que genera altos costos de transacción para la Unión.

De otra parte, no se generan cuentas para aquellos beneficiarios del programa para los que no se cuenta con información suficiente. La legislación bancaria obliga a los bancos a contar con al menos nombre y cédula para abrir una cuenta. Cuando las bases de datos están incompletas, no se puede hacer la apertura de cuentas para ciertos individuos, con los correspondientes costos de transacción para los beneficiarios afectados. No se cuenta con información precisa de la magnitud de este problema, pero se sabe que se han dado algunos casos en las ciudades analizadas.

En este sentido, la recomendación central es promover una actualización de las bases de datos de beneficiarios de Familias en Acción y un cruce de las mismas con los datos de la Registraduría para identificar y corregir inconsistencias que minimicen errores en el proceso, lo que ayudaría a que el proceso de bancarización fuera más eficiente. Jornadas de actualización de datos de las beneficiarias serían muy útiles para éstos y otros procesos de interés para el programa FA.

Otro reto o cuello de botella identificado tiene que ver con el desbloqueo y reexpedición de las tarjetas inválidas. El proceso actual de reexpedición de tarjetas, para los casos de bloqueo y robo, puede llegar a tomar hasta dos meses, ya que las tarjetas deben ser generadas en Bogotá y llevadas físicamente al usuario. Sin embargo, para que esto ocurra, se requieren autorizaciones tanto de Acción Social como de la Unión temporal, lo que alarga el proceso. Es necesario idear un sistema más efectivo, utilizando por ejemplo, las redes de sucursales de Banagrario existentes y los procedimientos que se usan para otro tipo de usuarios del sistema financiero. Como se comenta en el documento, los resultados muestran que la proporción de beneficiarios con bloqueo de

cuenta es relativamente baja, pero para ellos el trámite se convierte en algo engorroso. Los costos de la reexpedición es asumida por el banco.

Un tercer cuello de botella en el que ya se ha venido trabajando tiene que ver con la necesidad de aumentar el número y la distribución geográfica de los puntos de pago, expandiendo la red de cajeros electrónicos y fortaleciendo las alianzas con locales comerciales y corresponsables no bancarios. Como se observó en la evaluación, las alianzas con locales comerciales y corresponsables no bancarios son una estrategia efectiva para alcanzar el cubrimiento bancario en lugares remotos. Aún así, la red actual es comparativamente muy pequeña comparada con la red existente de sucursales bancarias. Asimismo, el número de cajeros electrónicos Banagrario y Servibanca es muy pequeño para satisfacer la demanda. En Montería, por ejemplo, la falta de lugares de pago generaba filas muy largas en los cajeros y los tiempos de espera aumentaron con respecto al sistema original, como se observó en las encuestas. Como solución, los enlaces programaron a las madres con fechas y horas específicas de retiro, lo cual elimina la flexibilidad y puede desincentivar el ahorro. En ciudades más pequeñas o con menos cajeros disponibles el problema puede ser importante. Los locales comerciales y corresponsales no bancarios van a jugar un papel muy importante en la profundización del servicio para las beneficiarias. De ser necesario, se deben revisar los términos de los contratos para inscribir corresponsales no bancarios y asegurar que tienen los incentivos adecuados.

Otro tema relacionado con los procesos de pagos que se recomienda es realizar una auditoría a los aliados comerciales. Tanto en las encuestas como en los grupos focales y entrevistas, algunas madres manifestaron que algunos aliados comerciales les exigen hacer compras mínimas para poder hacer los retiros de su pago. Esto es un incumplimiento del contrato establecido con los aliados comerciales, por lo cual es recomendable hacer una auditoría que permita identificar aquellos locales comerciales que están incumpliendo el pacto acordado. Igualmente, un mecanismo de atención a quejas sería de mucha utilidad; por ejemplo, en la mesa de ayuda. También es importante resaltar estos temas en las jornadas de capacitación financiera.

6.3 Ajustes a la mesa de ayuda

La mesa de ayuda puede llegar a ser un canal de vital importancia para los usuarios, particularmente para el suministro de información, incluidos procedimientos efectivos para la solución de problemas. Los servicios ofrecidos por la línea 018000 han venido adaptándose a las condiciones de la demanda y nuevos servicios, como la consulta de saldo, han generado mejoras en el bienestar de las madres beneficiarias.

Sin embargo, algunos beneficiarios del programa que han usado la línea se quejan de su ineffectividad para resolver algunos problemas. Una de las principales quejas es que se les pide que vuelvan a llamar dentro de unos días, y en muchos casos después de ese lapso tampoco tienen respuesta para sus problemas. De allí surge la necesidad de incluir otros servicios adicionales que

pueda ofrecer la mesa de ayuda, incluso más allá de la bancarización misma y contemplar la posibilidad de compartir información de Acción Social, que pueda ser ofrecida a las beneficiarias en el momento que lo requieran.

Otro tema relacionado con la mesa de ayuda tiene que ver con el acceso a la misma. Muchos beneficiarios del programa Familias en Acción que están siendo bancarizados no tienen teléfono fijo. Actualmente, para poder usar la línea 01 8000 deben acudir a tiendas y otros locales donde les cobran por llamar a esta línea. Se recomienda instalar teléfonos directos a la línea de atención, en sucursales de Banagrario y en las oficinas de los Enlaces Municipales. Igualmente, se puede explorar la posibilidad de una línea que pueda ser consultada a través de un teléfono celular de forma gratuita.

Finalmente, se recomienda la realización de una auditoría a la mesa de ayuda. Existen errores sistemáticos en el funcionamiento de la línea 01 8000, que podrían solucionarse o al menos minimizarse si se realizara un análisis detallado de su funcionamiento, y del uso que le dan los beneficiarios. Una auditoría de la línea 018000 corresponde a un elemento necesario para garantizar la efectividad de la mesa de ayuda, ya que permite detectar fallas, inconsistencias y servicios demandados por los usuarios.

6.4 Planeación hacia futuro para la oferta de servicios financieros adecuados

Finalmente, más que una recomendación, este punto tiene que ver con la gran oportunidad a la que se enfrenta actualmente el sector financiero. Con el plan de bancarización aumenta el número de usuarios del sistema es casi tres millones de personas, un número nada despreciable. Sin embargo, esta población posee unas características diferentes a las de los usuarios tradicionales del sector financiero y por tanto requiere una tecnología financiera diferente, que se adapte a sus condiciones y necesidades particulares.

Para este perfil de clientes ya existe una tecnología que ha probado ser muy exitosa en los últimos años y es la que se recoge bajo el nombre de microfinanzas. Con las microfinanzas es posible generar mecanismos a través de los cuales los beneficiarios de Familias en Acción puedan acceder a servicios financieros como créditos o seguros que sean adecuados, oportunos y con bajos costos de transacción. Existen tecnologías probadas en diferentes lugares del mundo, incluso en Colombia, con las cuales se ha logrado ofrecer servicios eficientes y eficaces a poblaciones vulnerables. Sin embargo, se debe considerar que las microfinanzas se han desarrollado como herramientas para grupos en pobreza, pero aún se debate mucho sobre su pertinencia en grupos de extrema pobreza. Tendría que evaluarse su pertinencia para este grupo en particular.

De hecho, entre los beneficiarios encuestados o entrevistados encontramos casos de madres beneficiarias que hacen uso de servicios microfinancieros –de programas como Madres

Ahorradoras en Acción-, de fondos para la educación, vivienda o proyectos productivos, de bancos comunitarios y, madres que adquieren seguros de diferentes tipos. Esto demuestra que un servicio adecuado a sus necesidades podría tener aceptación y movilizar recursos importantes en el sector financiero.

Otro aspecto importante a considerar en esta población es el hecho de que el capital social, es decir, las relaciones de ayuda, solidaridad, responsabilidad y reciprocidad que se manejan en las redes sociales, garantiza la implementación de programas que pueden llegar a ser exitosos, aunque en otros contextos no lo fueran. Este capital social debe ser fortalecido a través de grupos asociativos y otros emprendimientos que permitan afianzar y fortalecer las redes sociales, y a través de actividades como los encuentros de cuidado, que han demostrado ser de especial utilidad en algunas comunidades.

Un tema adicional que se debe considerar a futuro es qué va a ocurrir con los beneficiarios que salen del programa. El plan de bancarización en este momento no tiene en cuenta que algunos beneficiarios presentes eventualmente abandonarán el programa, bien porque sus hijos dejan de ser elegibles por edad o por incumplimiento de los requisitos. Es necesario definir si estos individuos van a mantener las cuentas bancarias y, en caso que mantengan las cuentas, definir claramente a quien corresponde la responsabilidad de solucionar problemas como reexpedición de tarjetas electrónicas. En las entrevistas y grupos focales se hizo evidente que las madres no tienen claro si pueden seguir usando las cuentas después de finalizada su vinculación al programa, o si al salir de éste también deben abandonar el sistema financiero. De acuerdo a la reunión de presentación de resultados, se espera que los individuos mantengan estas cuentas incluso después de salir del programa; en ese caso, los problemas asociados al manejo de la cuenta deben ser resueltos entre el banco y el cliente.

En conclusión, el plan de bancarización es una gran oportunidad para los diferentes agentes involucrados. Para los beneficiarios, además de que les ayuda a reducir el tiempo y los costos asociados a recibir el pago de la transferencia, se convierte en una herramienta poderosa de acceso a servicios financieros que sirva para mejorar sus condiciones y aliviar sus condiciones de pobreza. Para Acción Social es útil ya que permite agilizar los procedimientos de pago de las transferencias condicionadas. Para el Banco Agrario y el sector financiero en general se convierte en una oportunidad para actualizar y adaptar varios de sus procedimientos, mejorar su competitividad y alcanzar a un grupo de usuarios con un gran potencial de necesidades que pueden ser atendidas a través de unos servicios financieros adecuados.

Finalmente, se recomienda la realización de una evaluación de impacto en un momento más lejano del plan de bancarización ya que actualmente es muy temprano para poder observar algunos de los efectos generados por la bancarización, en particular aquellos relacionados con el acceso a servicios financieros y su impacto sobre el bienestar de los hogares. Para esto se requiere el pronto levantamiento de una línea base representativa a nivel nacional.

7 Referencias

- Acción Social. 2008. Informe de estado y avance segundo semestre de 2008. Bogotá.
- Acción Social. 2009. Familias en Acción. Instructivo Apertura Cuentas de Ahorro Electrónicas - Febrero de 2009. Bogotá.
- Acción Social. 2009. Informe de Seguimiento Interno (Bancarización) - Octubre de 2009. Bogotá.
- Asobancaria. 2009. Reporte de Bancarización - Marzo de 2009.
- Documento CONPES 3424 del 16 de Mayo del 2006. “La Banca de las oportunidades. Una política para promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros buscando equidad social”. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.
- Dussan López, P.A. 2008. Diagnóstico de país: Colombia. Proyecto Capital. Fundación Capital. Diciembre 2008.
- Federación Latinoamericana de Banco –FELABAN-. 2007. ¿Qué sabemos sobre bancarización en América Latina?: un inventario de fuentes de datos y literatura. Marzo, 2007.
- Gómez-Soto, F. 2009. Educación Financiera: Retos y Lecciones a Partir de Experiencias Representativas en el Mundo. Documento preparado para el Proyecto Capital. Bogotá, Colombia.
- Marulanda, B. y Paredes, M. 2006. Acceso a servicios financieros en Colombia y políticas para promoverlo a través de instituciones formales. Diagnostico” Bogotá, D.C. Febrero 2006.
- Program of Advancement through Health and Education, PATH. 2007. PATH Keycard Cash Pilot Study. Planning and Monitoring Unit PATH, Ministry of Labour and Social Security, Jamaica, April 2007.
- Tejerina, L. & Westley, G. 2007. Financial services for the poor: household survey sources and gaps in borrowing and saving. Sustainable Development Department Technical Papers Series. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Tejerina, L. 2009. Inclusión Financiera Como Protección Social. Working paper.
- Tejerina, L., Bouillon, C. & Demaestri, E. (Eds) 2006. Financial Services and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Ley 1151 de 2007
- Decreto 1119 y Decretos 4590 y 4591 de 2008

8 Anexos

8.1 Anexo 1. Encuesta definitiva

8.2 Anexo 2. Formato de la entrevista

8.3 Anexo 3. Protocolo de los grupos focales

8.4 Anexo 4. Guión de las entrevistas a funcionarios