

Humanitarian Practice Network

HPN

Gestionada por

Humanitarian Policy Group

Informe de Buenas Prácticas

Programas de transferencias de efectivo para emergencias

Encargado y publicado por Humanitarian Practice Network en ODI

Paul Harvey y Sarah Bailey

Acerca de la HPN

La Humanitarian Practice Network en el Overseas Development Institute (ODI) es un foro independiente donde comparten información, análisis y experiencias los que trabajan en terreno, los gerentes y los creadores de políticas en el ámbito humanitario.

Los puntos de vista y opiniones expresadas en las publicaciones de HPN no establecen o reflejan necesariamente las del Humanitarian Policy Group o del Overseas Development Institute.



Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
United Kingdom

Tel. +44 (0) 20 7922 0300
Fax. +44 (0) 20 7922 0399

E-mail HPN: hpn@odi.org.uk
Sitio web HPN: www.odi-hpn.org



Humanitarian Practice Network (HPN)

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London, SE1 7JD
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 7922 0331/74

Fax: +44 (0)20 7922 0399

Email: hpn@odi.org.uk

Sitio web: www.odihpn.org

Impreso y encuadernado en el RU

Composición tipográfica: Adelphi Translations Ltd

Acerca de los autores

Paul Harvey es socio de Humanitarian Outcomes (<http://www.humanitarianoutcomes.org>). Con anterioridad, formó parte del equipo de investigación del Humanitarian Policy Group (HPG, Grupo de Política Humanitaria) para el Overseas Development Institute (ODI, Instituto para el Desarrollo en el Exterior). También ha colaborado con ONG como director de emergencias en una amplia variedad de crisis.

Sarah Bailey es investigadora del HPG. Ha diseñado, coordinado y evaluado programas de transferencias de efectivo y ha escrito numerosos artículos sobre la materia. Antes de unirse al ODI, Sarah coordinó programas de emergencia y desarrollo en la República Democrática del Congo y en Níger.

ISBN: 978 1 907288 38 8

Precio por unidad: £10 (excluyendo gastos de envío).

© Overseas Development Institute, London, 2011.

Está permitido fotocopiar toda o parte de esta publicación siempre que se mencione la fuente. Las solicitudes para la reproducción comercial del material de HPN deben dirigirse al ODI que es el titular del derecho de autor. El coordinador de la red agradecería el envío de información respecto del uso de cualquier parte de este material ya sea para instrucción, investigación o diseño de programas, implementación o evaluación.

Programas de transferencias de efectivo para emergencias

Informe de Buenas
Prácticas (GPR) 11

Informe de Buenas Prácticas

Programas de transferencias de efectivo para emergencias

Paul Harvey y Sarah Bailey

Junio de 2011

Informe de Buenas Prácticas 11

Humanitarian Practice Network

Overseas Development Institute

Índice

Agradecimientos	vii
Introducción	1
Ámbito de este GPR	1
A quién va dirigido	2
Cómo utilizar este GPR	2
Capítulo 1 Fundamentos de los programas de transferencias de efectivo	3
1.1 Diferentes enfoques de la transferencias de efectivo y de cupones	3
1.2 Actores en la transferencias de efectivo	3
1.3 Transferencias de efectivo y respuestas por sectores	6
Capítulo 2 ¿Cuándo es apropiado el efectivo?	15
2.1 Valoración de necesidades y análisis de respuestas	19
2.2 Análisis de mercado	22
2.3 Seguridad y riesgos de corrupción	31
2.4 Cuestiones de género, relaciones de poder y grupos vulnerables	33
2.5 Rentabilidad	38
2.6 Coordinación y viabilidad política	40
2.7 Habilidades y capacidad	42
2.8 Cumplimiento de plazos y planificación de contingencias	43
2.9 Estacionalidad	44
Capítulo 3 Planificación y diseño de intervenciones con efectivo	45
3.1 Delimitación de los objetivos del proyecto	45
3.2 Diferentes programas de transferencias de efectivo	46
3.3 Cuánto ofrecer y cuándo hacerlo	49
3.4 Programas complementarios	56
3.5 Vinculación de las transferencias de efectivo para emergencias a la protección social	58
Capítulo 4 Implementación de las intervenciones con efectivo	61
4.1 Participación, sensibilización y responsabilidad	61
4.2 Selección de receptores y registro	64
4.3 Mecanismos de entrega de efectivo	71

Capítulo 5 Supervisión y evaluación	81
5.1 Supervisión	82
5.2 Evaluación	90
Capítulo 6 Cupones	95
6.1 Cuándo utilizar cupones	95
6.2 Cupones de efectivo o productos	97
6.3 Diseño de los cupones	98
6.4 Cupones canjeables en tiendas y comercios locales	98
6.5 Ferias de cupones	101
6.6 Fraude	104
6.7 Supervisión	105
Capítulo 7 Efectivo por trabajo (CFW)	107
7.1 Idoneidad	107
7.2 Selección del proyecto	108
7.3 Selección de receptores	110
7.4 Cantidad y frecuencia de pago	112
7.5 Implementación	114
7.6 Problemas de género y grupos vulnerables	116
7.7 Supervisión	117
7.8 Finalización de proyectos de CFW	118
Capítulo 8 Conclusión	119
Anexo 1	121
Bibliografía	123

Agradecimientos

La Humanitarian Practice Network (HPN, Red de Prácticas Humanitarias) ha producido este Informe de Buenas Prácticas en colaboración con la asociación Cash Learning Partnership (CaLP) (www.cashlearning.org). El informe ha sido posible gracias a los fondos de la Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO) y de los donantes de la HPN.

Agradecemos al grupo de asesores de GPR su orientación y sus conocimientos:

Pantaleo Creti
Ugo Gentilini (Programa Mundial de Alimentos, PMA)
Nupur Kukrety (Oxfam Reino Unido)
Hanna Mattinen (Acción Contra el Hambre)
Nick Maunder (ECHO)
Dan Maxwell (Centro Internacional Feinstein)
Miles Murray (Save the Children)
Silke Pietzsch (Acción Contra el Hambre)
Devrig Velly (ECHO)
Selvi Vikan (Consejo Noruego para Refugiados)

Gracias a Wendy Fenton, coordinadora de la Humanitarian Practice Network, por el tiempo y el apoyo que ha dedicado a la creación de este informe. Damos también las gracias al coordinador de CaLP, Nicolas Barrouillet, así como a su predecesora, Emma Delo.

Este Informe de Buenas Prácticas hace uso de anteriores directrices e informes sobre efectivo, entre los que se encuentran los de HPG, Acción Contra el Hambre (ACF), Oxfam, ECHO, Movimiento de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja, Horn Relief, Mercy Corps, SDC y PMA.

Simon Levine ha participado en la sección de planificación de contingencias y Karen Proudlock ha realizado las labores de investigación de base y las entrevistas.

Entre las numerosas personas que han proporcionado recursos e información y han participado en las entrevistas mencionamos aquí a Mike Albu (Practical Action), Paula Baizan (Cruz Roja Británica), Caroline Broudic (ACF), Jenny Chapman, Kate Ferguson (Christian Aid), Liz Hughes, Rosie Jackson (Save the Children Reino Unido), Susanne Jaspars, Diane Johnson (Mercy Corps), Marshall Kakridozo (Mercy Corps), Basil Lucima (Oxfam Reino Unido), Amanda McClelland (Concern), Fiona McSheehy (Cruz Roja Británica), Steven Michel (UNICEF), Arthur Mist (World Vision), Wale Osofisan (HelpAge), Surendra Regmi (FICR Bangladesh), Angela Rouse (CARE), Graham Saunders (FICR), Joy Singhal (Cruz Roja Británica), Marcus Skinner (HelpAge), Gabrielle Smith (Concern), Koko Sossouvi (Mercy Corps), Vicky Tennant (ACNUR), Nigel Timmins (Christian Aid), Lani Trenouth (ACF), Tina Wallace y los miembros del grupo D de CaLP.

Queremos agradecer especialmente a Matthew Foley su experta labor de edición de este GPR.

Introducción

La mayor parte de la ayuda humanitaria internacional se proporciona en especie, ya sea en forma de alimentos, semillas, herramientas, medicamentos, materiales para construcción de viviendas o bienes domésticos entre otros. Al mismo tiempo, no obstante, ha surgido una significativa y creciente tendencia a ofrecer efectivo o cupones como alternativas o complementos a dicha ayuda en especie. A medida que se adquiere experiencia en el uso de transferencias de efectivo, se hace también más evidente que éste puede jugar un papel importante en la ayuda tras emergencias en una amplia variedad de sectores. Puede facilitar el acceso a alimentos, ayudar a regenerar o proteger medios de vida y a satisfacer las necesidades de alojamiento y de productos no alimentarios, apoyar a los refugiados y propiciar los procesos de retorno y reintegración. La cuestión ya no es *si* el efectivo es un medio apropiado para satisfacer las necesidades de las personas afectadas por algún desastre, sino *cómo* conseguir que las organizaciones, los donantes y los gobiernos utilicen estas transferencias de la forma más eficaz, como dictan sus resoluciones y objetivos.

Las transferencias de efectivo no son un ámbito de estudio en sí mismas; el efectivo es un mero instrumento que puede emplearse, si es conveniente, para alcanzar objetivos particulares en contextos y sectores de respuesta concretos. Las transferencias de efectivo no son la panacea, pero tampoco están justificadas en la práctica muchas de las reticencias que aún las rodean en el contexto de la respuesta humanitaria. Comparar en una lista teórica las ventajas e inconvenientes de las transferencias de efectivo frente a la ayuda en especie no resulta un marco de discusión útil. La idoneidad de las transferencias de efectivo depende de las necesidades, los mercados y otros factores clave; factores que varían en cada contexto.

Ámbito de este GPR

Este GPR sintetiza directrices sobre transferencias de efectivo previas, concentra conclusiones extraídas de ciertas investigaciones y evaluaciones y añade ejemplos prácticos de intervenciones basadas en efectivo. Una de las dificultades que entraña escribir sobre respuestas basadas en efectivo es decidir qué incluir en el análisis, ya que el efectivo es una alternativa aplicable a cualquier forma de ayuda. Aquí nos centraremos en la temática específica del efectivo. Aunque somos conscientes de su importancia, no abordaremos con detalle los aspectos generales relativos a cómo realizar valoraciones, seleccionar a los destinatarios de la ayuda, supervisar los programas y garantizar la rendición de cuentas a las personas afectadas por un desastre. Los recursos sugeridos se enumeran en el Anexo 1.

Este GPR cubre la oferta de efectivo y cupones a individuos y unidades familiares en situación de emergencia, crisis prolongadas y contextos de recuperación. Dedicamos capítulos separados a los cupones y al efectivo por trabajo (CFW) para añadir información específica sobre estos programas, pero el resto del GPR también se aplica a este tipo de intervenciones. Este informe no aborda la asistencia social

a largo plazo (a excepción de los programas de emergencia y de recuperación que se intentan convertir en enfoques de protección social a largo plazo). Tampoco trata sobre programas de crédito, microfinanciación, microseguros o subsidios económicos para comunidades u organizaciones basadas en comunidades.

A quién va dirigido

Este GPR está dirigido principalmente a los cooperantes humanitarios que planifican e implementan respuestas de emergencia, tanto si están familiarizados con las intervenciones basadas en efectivo como si son nuevos en la materia. También será útil para los directores, tanto en el campo de intervención como en las oficinas centrales, cuyo papel esté relacionado con la aprobación de respuestas operativas y con la supervisión de la capacitación y el equipamiento del personal a la hora de implementar proyectos con transferencias de efectivo. También encontrarán este GPR de utilidad los donantes humanitarios, funcionarios gubernamentales relacionados con la respuesta a los desastres, estudiantes del campo de la ayuda humanitaria y el personal de agencias de ayuda especializado en asuntos políticas.

Cómo utilizar este GPR

La estructura del informe es la siguiente: el capítulo 1 ofrece una perspectiva básica con definiciones, tipos de programas de transferencias de efectivo y los actores que intervienen en ellos. También explora algunos temas particulares, propios de los distintos sectores en los que se aplican estos programas, ya sea para cubrir necesidades de alimentos, productos no alimentarios, viviendas y nutrición, o como respuesta al desplazamiento. El capítulo 2 examina las circunstancias en las que resulta apropiado el efectivo y el proceso de valoración que es necesario para tomar decisiones fundamentadas acerca de cuándo –y cuándo no– utilizarlo. Entre los aspectos clave que analizamos se encuentran la valoración de necesidades, el análisis de mercado, la seguridad y los riesgos de corrupción, las relaciones de género y la rentabilidad. El capítulo 3 se centra en cuestiones fundamentales de la planificación y diseño de las respuestas basadas en efectivo, como decidir cuánto dinero ofrecer, elegir entre diferentes proyectos con efectivo o entre distintas combinaciones de ayuda en efectivo y en especie o identificar la vinculación entre la ayuda en efectivo y los mecanismos de protección social a largo plazo. El capítulo 4 explora la implementación de los programas en cuanto a selección de receptores, registro y entrega. El capítulo 5 se centra en la supervisión y la evaluación. Por último, los capítulos 6 y 7 abordan ciertos aspectos adicionales que deben tenerse en cuenta a la hora de acometer proyectos con cupones o de efectivo por trabajo (CFW).

Capítulo 1

Fundamentos de los programas de transferencias de efectivo

Este capítulo ofrece información básica acerca de los programas de transferencias de efectivo. En él se introducen definiciones y conceptos clave, se identifican los sectores de emergencia en los que se suele emplear el efectivo y se ofrece un resumen de los principales actores involucrados. Se trata, por tanto, de una útil introducción para personas noveles en la programación de transferencias de efectivo y de una breve actualización para quienes ya están familiarizados con el tema.

1.1 Diferentes enfoques de la transferencias de efectivo y de cupones

Las respuestas basadas en efectivo cuentan con un dilatado historial, a pesar de que a menudo se las considera recientes e innovadoras. Clara Barton, una de las fundadoras de Cruz Roja Americana, colaboró en la organización de programas de ayuda en efectivo tras la Guerra Franco-Prusiana de 1870–71 y como respuesta a las inundaciones de Galveston, Texas de 1900. En la India de finales del siglo XIX, las respuestas al hambre incluyeron lo que hoy llamaríamos programas de trabajo por efectivo.¹ En 1948, la administración colonial británica en Sudán distribuyó efectivo a las personas afectadas por el hambre. Millones de personas entraron en programas de trabajo por efectivo en India a principios de los 70. Asimismo, en la Botsuana de los años 80 se implementaron programas de trabajo por efectivo a gran escala. Aunque no se trate de una lista exhaustiva, estos ejemplos sirven para demostrar que se suministra efectivo a personas en situación de emergencia desde hace décadas y que esta práctica no debería verse como nueva o excepcional.

Las intervenciones basadas en efectivo transfieren los recursos a las personas fundamentalmente de dos maneras: ofreciendo efectivo directamente o adjudicando cupones. La decisión de utilizar efectivo o cupones se basa en el contexto y en los objetivos de dichas intervenciones. La entrega de efectivo es más flexible, ya que éste puede utilizarse en cualquier momento y en cualquier lugar, siempre que se disponga de acceso a los bienes y los servicios. Tanto el efectivo como los cupones pueden suministrarse con o sin condiciones. La cuestión de si aplicar condiciones (incluir un componente laboral) depende de los objetivos del proyecto. La tabla 1 muestra las principales formas de intervención basada en efectivo que normalmente utilizan las agencias.

1.2 Actores en la transferencias de efectivo

En la financiación o la implementación de intervenciones basadas en efectivo participan una amplia variedad de actores, entre los que se incluyen gobiernos, agencias de ayuda internacional (ONU, Cruz Roja y ONG) y organizaciones

1 J. Dreze y A. Sen, *The Political Economy of Hunger: Volume 2 Famine Prevention* (Oxford: Clarendon Press, 1990).

Tabla 1: Diferentes enfoques de la entrega de efectivo y de cupones en situaciones de emergencia

Transferencias de efectivo incondicionales	La población recibe dinero como subsidio directo y sin condiciones ni requisitos de trabajo. No se requiere la devolución de ninguna cantidad y estas personas tienen derecho a utilizar el dinero de la manera que consideren oportuna.
Transferencias de efectivo condicionales	La agencia aplica condiciones sobre en qué emplear el efectivo; por ejemplo, en la reconstrucción de la vivienda familiar. Una alternativa a esta fórmula sería la de transferir el efectivo <i>cuando</i> los receptores hayan cumplido una condición, como la de matricular a los niños en una escuela o vacunarlos. Este tipo de condiciones no es frecuente en los entornos humanitarios.
Cupones	Un cupón es un papel, una ficha o una tarjeta electrónica que se puede intercambiar por una cantidad establecida de dinero o por su valor en bienes. Por tanto, se distingue entre valor en efectivo (por ejemplo, 15 USD) o productos o servicios predeterminados (como 5 kg de maíz o la molienda de 5 kg de maíz). Los cupones pueden canjearse a través de ciertos vendedores seleccionados previamente o en las “ferias de cupones”, organizadas por la agencia que implementa el programa.
Efectivo por trabajo	El pago (en efectivo o por medio de cupones) se realiza como remuneración por un trabajo, normalmente en programas públicos o comunitarios.

nacionales de la sociedad civil. Ciertas ONG nacionales e internacionales como Horn Relief, Oxfam, Acción Contra el Hambre (ACF), Save the Children y Catholic Relief Services (CRS) han jugado un papel pionero en la implementación de respuestas basadas en efectivo y cupones, y en el desarrollo de directrices relacionadas con la materia. Muchas más han puesto en marcha proyectos de transferencias de efectivo, además de establecer comisiones de investigación y evaluaciones en este campo. Ciertas ONG se han unido en la Cash Learning Partnership (CaLP), una asociación que promueve el intercambio de conocimientos, el aprendizaje y la creación de capacidad.² Cruz Roja ha desarrollado directrices y apoyado respuestas en numerosos países.

Las agencias de la ONU están ampliando su uso de las intervenciones basadas en efectivo o cupones. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) cuenta con una unidad en sus oficinas centrales destinada a realizar labores de supervisión, ofrecer pautas técnicas y mejorar la capacidad corporativa en este campo. Ha creado, además, un manual orientativo.³ Los programas de transferencias de efectivo y de cupones se incluyen cada vez con más frecuencia en las recaudaciones de fondos del PMA a nivel nacional. En 2010, el PMA seleccionó a 4,2 millones de beneficiarios con 35 programas valorados en 140 millones de dólares estadounidenses. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha empleado intensivamente el efectivo en sus intervenciones de ayuda a refugiados y retornados. UNICEF ha realizado transferencias de efectivo en programas de recuperación ante emergencias en Indonesia y Sri Lanka, y respalda ferias de cupones destinadas a suministrar artículos de auxilio humanitario en la República Democrática del Congo.⁴ La Organización para la Agricultura y la Alimentación

2 CaLP está formado por Oxfam Reino Unido, Save the Children Reino Unido, Cruz Roja Británica, el Consejo Noruego para Refugiados y Acción Contra el Hambre EE. UU.

3 PMA, *Cash and Vouchers Manual*. Primera edición (Roma: PMA, 2009).

4 S. Jaspars y P. Harvey (con C. Hudspeth y L. Rumble), *A Review of UNICEF's Role in Cash Transfers to Emergency-Affected Populations*, EMOPS Working Paper, 2007; S. Bailey, *Independent Evaluation of Concern Worldwide's Emergency Response in North Kivu, Democratic Republic of Congo: Using Vouchers and Fairs in Response to Displacement* (Londres: ODI, 2009).

(FAO) ha posibilitado el acceso a insumos agrícolas y servicios técnicos a través de ferias de cupones.

Gobiernos de numerosos países afectados por algún desastre han implementado proyectos basados en efectivo a gran escala. Un ejemplo de estos gobiernos es el de Pakistán, que transfirió efectivo a alrededor de 270.000 unidades familiares tras un terremoto en 2005. Desde principios de 2011, el gobierno ha distribuido tramos preliminares de 233 USD a 1,3 millones de unidades familiares en respuesta a las graves inundaciones de 2010. Tras el terremoto de Sichuan de 2008, el gobierno chino ofreció 44 USD mensuales a 8,8 millones de supervivientes. Tras el terremoto de Yusu en el noroeste de China se tomaron medidas similares. El gobierno estadounidense distribuyó más de 7.000 millones de dólares como medida de auxilio tras los huracanes Rita y Katrina de 2010.

Muchos de los programas basados en efectivo de las agencias de ayuda humanitaria se han realizado a pequeña escala si se los compara con la ayuda en especie (particularmente si hablamos de ayudas alimentarias). Aunque estas agencias están comenzando a desarrollar proyectos “piloto” de transferencias de efectivo bajo supervisión y control estrictos, los programas a gran escala continúan siendo escasos. Aunque comienzan a emerger proyectos basados en efectivo a gran escala en contextos como los de Haití y Pakistán, es necesario que los organismos, incluidos los gobiernos nacionales, documenten con mayor exhaustividad las lecciones aprendidas tras las implementaciones de estos proyectos, y comprendan en profundidad lo que implica llevar los programas basados en efectivo a una escala equiparable a la de la ayuda en especie. Los programas basados en efectivo de ACNUR en Afganistán, Burundi y otros emplazamientos demuestran que estos proyectos son viables a gran escala.

Existe también un creciente interés de los donantes por financiar respuestas basadas en efectivo. El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) ha apoyado intervenciones basadas en efectivo, y un informe sobre las respuestas de este departamento ante los desastres naturales sugiere que los socios del DFID deberían justificar no tanto por qué emplean el efectivo como por qué no lo usan.⁵ La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC) ha jugado un papel pionero en el desarrollo de respuestas basadas en efectivo, entre las que se incluye la inversión de más de 30 millones de dólares en proyectos de transferencias de efectivo en Europa y la antigua Unión Soviética. La Oficina de Asistencia para Desastres en el Exterior estadounidense (OFDA) financia proyectos a través de subsidios económicos, programas de efectivo por trabajo y cupones. La Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO) incluye de manera explícita las transferencias de efectivo en su política de ayuda alimentaria y en 2009 elaboró directrices acerca de la financiación del uso de efectivo y de cupones para crisis humanitarias.⁶ ECHO también apoya el desarrollo de capacidad dentro de las agencias de ayuda humanitaria e incluso destina fondos a la CaLP.

⁵ *Humanitarian Emergency Response Review*, informe para el DFID, 28 de marzo de 2011.

⁶ UE, *Communication from the Commission to the Council and European Parliament and Commission Staff Working Document on Humanitarian Assistance*, 2010; DG ECHO, *The Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises. DG ECHO Funding Guidelines*, 2009.

1.3 Transferencias de efectivo y respuestas por sectores

El efectivo y los cupones a menudo se consideran como alternativas a la ayuda alimentaria, aunque el efectivo también pueda destinarse a fines diferentes (entre otros, medios de vida, vivienda, artículos no alimentarios, semillas y herramientas o ganado). El efectivo también puede emplearse para favorecer el acceso a servicios sanitarios, educativos o veterinarios, y puede jugar un importante papel en los procesos de retorno y reintegración. Esta sección profundiza en el modo en que se han empleado las intervenciones basadas en efectivo en diferentes sectores de la respuesta humanitaria. Ya que las estructuras humanitarias, como el sistema de coordinación de grupos sectoriales, fomenta las respuestas circunscritas a sectores, es importante tener en cuenta que la flexibilidad que aportan el efectivo y los cupones los convierte en herramientas naturales para respuestas que aspiran a cubrir una amplia variedad de necesidades y abarcar más de un sector. Los problemas de coordinación que esto implica se analizan en la sección 2.6.

1.3.1 Seguridad alimentaria y nutrición

Las transferencias de efectivo se emplean con mayor frecuencia para paliar la inseguridad alimentaria y los problemas nutricionales en emergencias, a menudo como alternativa a la ayuda alimentaria. Debido a que el impacto nutricional es difícil de evaluar, uno de los argumentos que a veces antepone la ayuda alimentaria frente a las transferencias de efectivo es que es más probable que los alimentos tengan mayor impacto nutricional y, por tanto, sean más apropiados para un proyecto con objetivos explícitamente nutricionales. Esto podría ser posible si, por ejemplo, la ayuda alimentaria se reforzara para paliar ciertas deficiencias vitamínicas o minerales. Sin embargo, las intervenciones con efectivo pueden contrarrestar todas las causas subyacentes de la malnutrición: inseguridad alimentaria, contexto sanitario y entornos de atención y servicios sociales. Las transferencias de efectivo pueden atacar con mayor eficacia las causas originarias de la malnutrición cuando éstas están relacionadas con un cambio en el acceso a la alimentación o a los ingresos.

Cuadro 1: Proyecto de cupones para alimentos frescos en los campos de refugiados de Dadaab, Kenia

En 2007, ACF comenzó un proyecto de seguridad alimentaria en los campos de refugiados de Dadaab en Kenia. A través de este proyecto, los cuidadores de la unidad familiar recibían cupones que les permitían comprar verdura y fruta frescas, leche y huevos en el mercado local. La diversidad en la dieta de las unidades familiares objetivo mejoró gracias al aumento del consumo de estos alimentos.

El proyecto permitió además a los vendedores ampliar sus negocios y aumentar sus ganancias.

Fuente: S. Dunn, *External Evaluation: Fresh Food Voucher Project by Action Against Hunger, Dadaab Refugee Camps, Kenya*, 2009.

La experiencia sugiere que las transferencias de efectivo o de cupones no son un sustituto de los suplementos alimentarios específicos que se necesitan para paliar la malnutrición grave o aguda moderada. Sin embargo, cuando se combinan con suplementos de micronutrientes y prevención de enfermedades, estas transferencias pueden contribuir a la protección del estado nutricional de los niños.⁷ Varios estudios demuestran también que el efectivo resulta más eficaz que la ayuda alimentaria a la hora de aumentar la diversidad de la dieta. Ofrecer efectivo a la población también pueden ejercer una influencia positiva sobre las prácticas de los cuidadores. En Etiopía, por ejemplo, Save the Children observó que las madres de las unidades familiares que habían recibido transferencias de efectivo alimentaban a sus hijos con mayor frecuencia, además de aumentar la variedad de cereales y legumbres y la cantidad de productos de ganadería, aceite y verduras.

Cuando las intervenciones tienen objetivos nutricionales específicos, en las valoraciones deberá considerarse si el efectivo por sí solo será suficiente para lograrlos o si será necesario introducir la combinación de alimentos y efectivo, o bien un programa nutricional específico complementario. Un informe de resultados realizado en Indonesia sugiere que es más eficaz la combinación de efectivo y alimentos, ya que el efectivo por sí solo puede no garantizar el suministro de todos los micronutrientes necesarios.⁸ Es necesario seguir estudiando la mejor fórmula de combinación y secuenciación de las transferencias de efectivo y alimentos en los programas alimentarios para satisfacer los objetivos nutricionales.

1.3.2 Medios de vida

La complejidad de los medios que utiliza la población para ganarse la vida hace que el efectivo sea particularmente apropiado para promocionarlos, protegerlos y reconstruirlos.⁹ Jaspars y Maxwell identifican tres tipos de programas enfocados a los medios de vida, todos aplicables a actividades de transferencias de efectivo:

- Suministro de medios de vida: satisfacer necesidades básicas (cupones por molienda, efectivo o cupones por alimentos, artículos no alimentarios o NFI y otras necesidades básicas).
- Protección de medios de vida: reducir la vulnerabilidad diversificando las ofertas de medios de vida y proteger los bienes propios de estos medios.
- Promoción de medios de vida: mejorar las estrategias, el acceso y los procesos, instituciones y políticas de apoyo a los medios de vida.¹⁰

Las transferencias de efectivo pueden tener un impacto más significativo en los medios de vida que en la simple protección del consumo inmediato, ya que la flexibilidad que éste proporciona puede emplearse en inversiones productivas.

7 Save the Children Reino Unido, *How Cash Transfers Can Improve the Nutrition of the Poorest Children* (Londres: SCUK, 2009); Jaspars et al., *A Review of UNICEF's Role in Cash Transfers*.

8 Véase E. Skoufias, S. Tiwari y H. Zaman, *Can We Rely on Cash Transfers to Protect Dietary Diversity During Food Crises? Estimates from Indonesia* (Washington DC: Banco Mundial, 2011).

9 F. Ellis, *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

10 S. Jaspars y D. Maxwell, *Food Security and Livelihoods Programming in Conflict: A Review*, Informe 65 de la HPN (Londres: ODI, 2009).

Hay resultados que demuestran este hecho, pero dependen en gran medida de la cantidad de efectivo que se proporciona, de cuándo se hace y de la cantidad de limitaciones a las que se enfrenta la población. Cuando el efectivo se ofrece como ayuda ante una emergencia, es más probable que se emplee en el consumo inmediato. Sin embargo, cuando la situación no es tan apremiante o las cantidades de efectivo son más generosas, éste puede ayudar a estimular la inversión productiva. Un informe del proyecto de efectivo por trabajo de Oxfam en Turkana, Kenia, demostró que cuando se proporcionaban cantidades mayores de efectivo la inversión en recursos productivos, como el ganado o la creación de pequeñas tiendas, era más probable.¹¹ Los subsidios económicos no deberían verse como la única herramienta necesaria para ayudar a las personas a restablecer sus medios de vida con éxito, pero sí son una herramienta potencialmente valiosa dentro de un programa de ayuda de mayor escala.

Los subsidios económicos se emplean con frecuencia en el pago de deudas, lo que a menudo se considera un problema, ya que no fomenta el consumo ni la inversión. En algunos contextos, las personas expresan su preferencia por los alimentos en lugar del efectivo como medio de transferencia de recursos, ya que temen que con los programas de efectivo se les reclame el pago de deudas. Por ejemplo, en Mongolia los beneficiarios recibían una atención considerable

Cuadro 2: Refuerzo de la seguridad alimentaria y de los medios de vida: programa de efectivo para reabastecimiento de ganado de Save the Children en Kenia

En 2005, Isiolo, en Kenia, sufrió una grave sequía que causó la muerte del ganado y una malnutrición aguda en los niños. Save the Children respondió en 2006 ofreciendo a 750 unidades familiares una única transferencia de efectivo de 435 USD. En principio el efectivo iba a destinarse a promover la circulación de existencias, pero fue necesario revisar el objetivo, ya que los retrasos en la financiación hicieron que dicha circulación ya no resultara la intervención idónea. Por tanto, el efectivo se distribuyó con el objetivo de ayudar a las familias en la reposición de los animales de su elección, para poder invertir en otros usos productivos y satisfacer otras necesidades inmediatas. La evaluación demostró que los beneficiarios acogieron estas transferencias de forma positiva, ya que les brindaban la posibilidad de seleccionar a los animales y la libertad de invertir en otros medios de vida y atender a otras necesidades urgentes sin necesidad de recurrir a la venta de los animales. La mayoría del efectivo (85%) se destinó a animales y el resto se invirtió en recursos como vivienda, comercio a pequeña y gran escala, pago de deudas, asistencia veterinaria, asistencia sanitaria, educación y alimentos.

Fuente: M. O'Donnell, *Project Evaluation: Cash-Based Emergency Livelihood Recovery Programme, May to November 2006, Isiolo District, Kenya*, SC Canadá, 2007.

11 J. Frize, *Review of Cash for Work Component of the Drought Recovery Programme in Turkana and Wajir Districts (September 2001–June 2002)*, 2002.

por parte de los comerciantes a los que se les debía dinero; en algunas ocasiones, los acreedores los acompañaban al banco. Sin embargo, el uso del efectivo para el pago de deudas puede verse de forma positiva, ya que permite a los mercados de crédito ponerse en marcha de nuevo. En numerosas crisis, la gente que intenta recuperarse recurre a los sistemas de crédito informales; es necesario profundizar en el conocimiento de los sistemas de crédito y el papel que éstos juegan en los medios de vida. El incremento de las deudas hasta límites incontrolables puede ser un importante indicador de vulnerabilidad, y el hecho de que una familia pueda comenzar por el pago de sus deudas para recuperar la solvencia puede ser crucial a la hora de proteger los medios de vida. Es necesario que las agencias consideren el endeudamiento a la hora de analizar la idoneidad del efectivo y establecer el valor de las transferencias.

1.3.3 Vivienda

Las respuestas de creación de vivienda tras desastres tienden a centrarse en la oferta de un refugio temporal en campos y, a continuación, en la ayuda para reconstruir viviendas permanentes. Este apoyo se da normalmente en forma de ayuda en especie: los gobiernos o las agencias de ayuda humanitaria ofrecen un alojamiento temporal en campos, materiales de construcción para hogares permanentes o reconstruyen ellos mismos las viviendas, normalmente a través de contratistas locales.¹² A la luz de algunos de los problemas asociados normalmente a la oferta de alojamiento en especie –tiendas de baja calidad o viviendas mal diseñadas o inapropiadas, ofrecer efectivo a las personas para ayudarlas a disponer de un refugio temporal o a reconstruir sus viviendas puede ser una alternativa viable. Los subsidios económicos también pueden suponer una ayuda complementaria a los alojamientos temporales en especie.

La respuesta estandarizada de las agencias de ayuda humanitaria internacional a los desplazados es la de ofrecer alojamiento temporal en campos. Sin embargo, se sabe desde hace tiempo que mucha gente prefiere compartir techo con amigos, familiares o vecinos. A estas personas a menudo no se las atiende correctamente porque son menos visibles que las poblaciones establecidas en campos o porque se asume que su necesidad de ayuda es menor. La acogida de otras familias en el propio hogar supone una pesada carga económica en cuanto a espacio y gastos. Cuando los mercados siguen activos, respaldar la acogida con la oferta de efectivo es una opción obvia.

No obstante, existe la inquietud de que ofrecer efectivo a estas familias socave la obligación comunitaria tradicional de ayudar a familias y vecinos cuando surge un desastre. También es posible, por supuesto, que lo cierto sea lo contrario: que facilitar la acogida entre familias permita a las comunidades seguir poniendo en práctica su solidaridad aliviando las cargas que estas acogidas suponen. Hasta la fecha, estas familias reciben ayudas económica sin objeciones; en Sri Lanka, la agencia de ayuda humanitaria suiza Helvetas demostró que los pagos en efectivo no resultaron ser contrarios a las normas culturales ni tampoco debilitaron el

¹² T. Corsellis y A. Vitale, *Transitional Settlement: Displaced Populations* (Cambridge: University of Cambridge Shelter-Project y Oxfam, 2005).

sentido de la responsabilidad de la población a la hora de ayudar a familiares con necesidades.¹³

Las respuestas basadas en efectivo también podrían ser apropiadas para ayudar en la construcción de alojamientos temporales o en la reconstrucción de viviendas dañadas. En Pakistán, CRS ofreció, como parte de su respuesta ante el terremoto de 2005, subsidios económicos de 35 USD además de los materiales de construcción en especie. Aunque no se impusieron condiciones a las transferencias de efectivo, la amplia mayoría de estos subsidios se empleó en la construcción de alojamientos, y las unidades familiares emplearon dinero propio para aumentar las cantidades invertidas.¹⁴

Cuadro 3: Respuestas basadas en efectivo para las necesidades de vivienda tras un tsunami

Varios gobiernos y agencias desarrollaron programas de efectivo como repuesta a tsunamis. En Sri Lanka, por ejemplo, el gobierno ofreció un subsidio económico para financiar un programa de construcción basada en la autogestión. El subsidio se fijó en 2.500 USD para cada nueva vivienda y en 1.000 USD para la reconstrucción de cada vivienda dañada. Para la reconstrucción completa, los subsidios se entregaron en cuatro pagos dentro de un período de seis meses, a medida que se iban construyendo los cimientos, las paredes, el tejado y finalmente las ventanas. Para las viviendas dañadas, el dinero se entregó en dos pagos de 500 USD, también en un período de seis meses. Se ofreció asistencia técnica para la reconstrucción o reparación de más de 7.000 viviendas.

En Aceh, ONU-Habitat ofreció efectivo para la construcción de viviendas permanentes en colaboración con el gobierno indonesio. El total fue de 4.468 USD por vivienda. Los fondos se entregaron en cuatro pagos, cada uno de los cuales se entregaba tras la finalización satisfactoria del anterior tramo de trabajo. Las unidades familiares eran responsables de la elección de los contratistas; se realizaron valoraciones de mercado para ayudar a los beneficiarios a seleccionar entre las ofertas competidoras. También en Aceh, la Cruz Roja Británica (BRC) desarrolló un programa que permitía a los beneficiarios decidir si realizar la construcción ellos mismos o recurrir a un contratista. Aunque en aquel momento se pensó que el subsidio económico era generoso, ninguna unidad familiar optó por realizar las labores de construcción por sí misma. Finalmente, la BRC retiró esta opción por varios motivos: la intervención de los contratistas garantizaba resultados de mayor calidad, los beneficiarios probablemente no estaban en las mejores condiciones para gestionar el proyecto de construcción y la exclusión de los beneficiarios del trabajo de construcción en sí no implicaba necesariamente su exclusión del proceso total de reconstrucción.

¹³ Helvetas, *Cash for Host Families: Project Summary Sheet*, 2006.

¹⁴ A. Causton y G. Saunders, 'Response to Shelter Needs in Post-Earthquake Pakistan: A Self-Help Approach', *Humanitarian Exchange*, n.º. 32, 2006.

En las respuestas de construcción de viviendas permanentes, se han empleado los subsidios económicos (combinados con asistencia técnica) como alternativa a la oferta de materiales de construcción en especie y a la contratación de agencias o contratistas para la construcción. Las evaluaciones de estas respuestas basadas en efectivo diseñadas para proporcionar una vivienda permanente han sido muy positivas, especialmente porque el efectivo puede evitar los riesgos que implica la reconstrucción liderada por los contratistas, como la construcción de viviendas poco apropiadas desde el punto de vista cultural o ambiental, la falta de flexibilidad o de habilidad profesional, o incluso la corrupción.

1.3.4 Artículos no alimentarios

Los artículos no alimentarios (NFI) distribuidos como parte de una respuesta humanitaria normalmente incluyen ollas, revestimientos plásticos, utensilios, jabones y bidones. Dado que a menudo se hace acopio de estos artículos como parte de las planificaciones de contingencias y la preparación para emergencias, hay una tendencia especialmente marcada a ofrecerlos en especie sin considerar la posible eficacia del efectivo. Una excepción es la República Democrática del Congo, donde los cupones y las ferias se han convertido en una respuesta habitual a la necesidad de artículos no alimentarios. En lugar de paquetes de NFI, los beneficiarios reciben el valor equivalente en efectivo. Un estudio de 2007 muestra que solo una mínima proporción (8%) se gastó en paquetes de NFI, mientras que la mayoría se invirtió en artículos como ropa, colchones o piezas de bicicleta.¹⁵

1.3.5 Acceso a servicios básicos

Los programas de transferencias de efectivo pueden mejorar el acceso a los servicios básicos. En muchos países en vías de desarrollo se aplican cobros a la asistencia sanitaria o la educación. Incluso cuando estos cobros no corresponden, es muy probable que sea necesaria la inversión en libros escolares, uniformes, medicamentos y transporte, a los que además es posible que se apliquen “cargos” informales o ilegítimos. Un dato recurrente en las evaluaciones de los programas de transferencias de efectivo en casos de emergencia es que parte del efectivo se invierte en el acceso a los servicios. En Zambia, un programa de Oxfam consiguió garantizar la asistencia de los niños al colegio durante un año en el que los más pobres habrían tenido que desescolarizar a sus hijos. Las transferencias fueron también decisivas para permitir a ciertas unidades familiares el acceso a los servicios sanitarios.¹⁶ En Etiopía, las transferencias de efectivo agilizaron la asistencia sanitaria, ya que los receptores no necesitaban vender grano para ser atendidos en las clínicas.¹⁷ En un proyecto de Concern en la República Democrática del Congo, los receptores tenían la opción de canjear algunos de sus cupones para pagar las tasas escolares (uno de cada cinco lo hizo). Aunque la mejora del acceso a los servicios básicos suele ser un objetivo más frecuente en los proyectos relacionados con la protección social y el desarrollo, también puede ser apropiada

15 S. Bailey y S. Walsh, ‘The Use of Cash Transfers in Emergency and Post-Emergency Non-Food Item Programs’, *Journal of Humanitarian Assistance*, mayo de 2007, <http://jha.ac>.

16 P. Harvey y N. Marongwe, *Independent Evaluation of Oxfam GB Zambia’s Emergency Cash-Transfer Programme*, Informe del Overseas Development Institute para Oxfam (Londres: ODI, 2006).

17 S. Devereux et al., *Making Cash Count: Lessons from Cash Transfer Schemes in East and Southern Africa for Supporting the Most Vulnerable Children and Households*, Estudios de HelpAge International, Save the Children Reino Unido y the Institute for Development Studies, 2005.

para las respuestas ante emergencias. Tras el terremoto de 2010 en Haití, Mercy Corps puso cupones en circulación para aumentar el acceso al agua.

1.3.6 Desplazamiento, retorno y reintegración

Desde hace mucho tiempo, el efectivo ha sido un recurso común a muchos programas destinados a personas desplazadas internamente (IDP) y a refugiados en una amplia variedad de contextos; desde refugiados iraquíes en los países colindantes hasta IPD del norte de Uganda. Las transferencias de efectivo también se han empleado en contextos de desplazamiento urbano. La política de refugiados en zonas urbanas de ACNUR, por ejemplo, especifica que han de tenerse en cuenta las transferencias de efectivo. Una evaluación de la experiencia de ACNUR en Siria, Jordania y Líbano en 2009 mostró claramente que el efectivo tiene una gran aceptación entre los refugiados, que lo consideran una forma digna y flexible de ayuda. En Jordania y Siria, ACNUR estableció un acuerdo con dos bancos comerciales gracias al cual los refugiados incluidos en el programa podían retirar el efectivo en cajeros automáticos donde y cuando eligieran.¹⁸ El efectivo también se ha empleado como respuesta a los desplazamientos en zonas urbanas como Puerto Príncipe, Nairobi y Nueva Orleans.

Las intervenciones con efectivo pueden también emplearse para apoyar procesos de retorno. En Sudán, se puso en marcha una compleja y dilatada operación logística para facilitar el retorno de desplazados al sur de Sudán desde Jartum tras el Acuerdo General de Paz (AGP) de 2005. La oferta de dinero que la gente pudiera administrar por sí misma para transporte habría sido más eficiente y habría permitido a los desplazados elegir medios más acordes con sus necesidades. Un gran número de desplazados retornaron sin recibir ayuda del gobierno ni de las agencias humanitarias.¹⁹

Las transferencias de efectivo pueden jugar un papel fundamental en la ayuda al retorno de los refugiados e IPD que necesitan comprar bienes, conseguir una vivienda y continuar o reiniciar sus medios de vida. ACNUR ha implementado algunos de los programas de transferencias de efectivo de mayor calado para asistir en el retorno y la reintegración de los desplazados (tres millones de retornados en Afganistán y 370.000 en Camboya).²⁰ En Afganistán, el subsidio de 100 USD por persona (otorgado a partir de 2007) ha sido un importante componente del programa de repatriación voluntaria que lleva a cabo ACNUR desde 1990. En principio, este subsidio estaba destinado a cubrir únicamente los gastos de transporte, pero desde 2002 los retornados han podido invertir este dinero según su criterio.

18 ACNUR, *Concept Paper: Lessons Learned Workshop on Cash Grants in UNHCR Repatriation Operations*, 2008. Taller del 4 de abril de 2008 (2008).

19 S. Pantuliano et al., *The Long Road Home: Opportunities and Obstacles to the Reintegration of IDPs and Refugees Returning to Southern Sudan* (Londres: ODI, 2008).

20 ACNUR, *Concept Paper: Lessons Learned Workshop on Cash Grants in UNHCR Repatriation Operations*.

Cuadro 4: Transferencias de efectivo como parte de un paquete de reintegración en Burundi

Desde julio de 2007, el paquete de ayuda de ACNUR para retornados de Tanzania a Burundi ha incluido un componente pecuniario. Cada retornado recibe 50.000 francos de Burundi (41 USD); una familia media de cinco personas recibe 205 USD. El subsidio económico se introdujo como complemento, no sustituto, del paquete para retornados que consistía en un paquete de alimentos y de artículos no alimentarios, semillas, herramientas y transporte.

La experiencia de ACNUR en Burundi sugiere que el efectivo debería considerarse como parte integral de un paquete de ayuda más amplio que facilite el retorno y la reintegración, no como una medida excepcional diferente intrínsecamente al resto de componentes del paquete. En Burundi, el efectivo resultó más eficaz cuando se combinó con otras formas de ayuda. Otro factor determinante en el éxito del subsidio económico fue que formaba parte de una estrategia mucho más amplia dirigida a satisfacer las necesidades de reintegración. Esta estrategia incluía un programa de oferta de alojamiento muy apreciado, la involucración estratégica en cuestiones relativas a la propiedad, el fomento del desarrollo de la capacidad del gobierno para coordinar las actividades de reintegración y el compromiso de una amplia variedad de socios en el desarrollo de una respuesta integrada.

Fuente: K. Haver, F. Hatungimana y V. Tennant, *Money Matters: An Evaluation of the Use of Cash Grants in UNHCR's Voluntary Repatriation Programme in Burundi*, Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (SEEP), ACNUR, 2009.

Capítulo 2

¿Cuándo es apropiado el uso de efectivo?

Las transferencias de efectivo deben tenerse en cuenta por norma general en todo tipo de emergencias: repentinas, de evolución lenta, prolongadas, por desastres naturales, emergencias complejas, rurales y urbanas (y todas las combinaciones posibles de estos tipos). Aunque algunos entornos resultan claramente más conductivos que otros, no hay ningún motivo *prima facie* por el que no puede usarse el efectivo para cualquier respuesta de emergencia. La experiencia en entornos muy hostiles como Afganistán, Somalia o la RDC demuestra que el efectivo o los cupones son una respuesta posible allá donde el estado ha colapsado, hay un conflicto en curso y los sistemas bancarios son débiles o inexistentes.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el efectivo sea apropiado en cualquier momento y en cualquier lugar. El tipo y la fase de la emergencia son aspectos cuya importancia es obvia a la hora de juzgar la idoneidad del uso de efectivo. El efectivo o los cupones solo serán apropiados en situaciones en las que los alimentos u otros artículos necesarios para la población estén disponibles en los mercados locales, o bien se puedan suministrar de forma relativamente rápida a través de mecanismos de mercado. En algunas situaciones, como las primeras fases de un desastre repentino, puede generarse una escasez absoluta de alimentos u otros artículos a escala local o nacional, o bien perturbaciones en los mercados. En tales circunstancias, es posible que el efectivo o los cupones no resulten apropiados, de modo que hasta el momento experiencias con transferencias de efectivo en el período inmediatamente posterior a los desastres naturales son limitadas. Aun así, es posible que, incluso tras emergencias repentinas, los mercados sigan funcionando y la entrega de efectivo sea una posibilidad.

En teoría, las respuestas basadas en efectivo deberían ser más rápidas que la ayuda en especie, dado que no es necesario adquirir y transportar los bienes. En la práctica, sin embargo, a menudo se tarda más tiempo en ponerlas en marcha. En ocasiones, las agencias de ayuda encuentran dificultades para suministrar pagos de efectivo puntuales porque los acuerdos y sistemas de entrega de efectivo a la población se han puesto en funcionamiento después de que se produjera la emergencia. Sería claramente preferible contrastar diferentes opciones de entrega de efectivo como parte de la preparación ante desastres y la planificación de contingencias. Se podrían establecer acuerdos de entrega con proveedores potenciales antes de que ocurriera el desastre.

Se necesitan dos amplios conjuntos de información para determinar la idoneidad del efectivo o los cupones en comparación con otras respuestas alternativas. El primero de ellos tiene que ver con los medios de vida de la población y el funcionamiento de las economías y mercados locales. Dentro de este conjunto debe analizarse si los bienes y servicios necesarios para la población están disponibles de forma local y si los mercados son capaces de responder a un

Tabla 2: Tipología de emergencias y aplicabilidad del efectivo y los cupones

	Repentina	De evolución lenta	Crónica/larga duración
Guerra/ emergencia compleja	Las dificultades relacionadas con la seguridad son especialmente relevantes y es menos probable que existan sistemas bancarios. Pueden ofrecerse sistemas innovadores de entrega de efectivo, como las redes deremesas. En algunos conflictos, el efectivo puede resultar más seguro en tanto que puede entregarse más discretamente. Puede haber perturbaciones en los mercados que hagan que la opción del efectivo sea complicada o inapropiada.	Si el conflicto entra en un lento retroceso, pueden generarse oportunidades para la entrega de efectivo y cupones como parte de las medidas de preparación y para establecer mecanismos de transferencia sólidos y discretos.	En el caso de los conflictos de larga duración, a menudo los mercados se restablecen por sí mismos en determinados períodos o zonas de relativa seguridad en los que el efectivo puede ser una solución apropiada.
Desastre natural	El efectivo puede ser una opción complicada durante las primeras fases, debido a los desplazamientos, las perturbaciones en los mercados y los daños en infraestructuras. No obstante, puede volverse más sencilla conforme se recuperen los mercados.	Los desastres de evolución lenta pueden suponer una oportunidad para planificar intervenciones con efectivo o cupones y conectarlas con programas de ayuda social a largo plazo.	Muchos desastres naturales son recurrentes. Las intervenciones con efectivo se pueden planificar previamente como parte de las medidas de preparación, y conectarlas con las medidas de mitigación y protección social.
Recuperación	El efectivo puede ser útil para ayudar a la población a recuperarse de un desastre, ya que puede dar sustento a las necesidades básicas, el acceso a los servicios, la recuperación de los mercados y la inversión en medios de vida críticos (por ejemplo, mediante asignaciones a tanto alzado).		

Fuente: adaptado de P. Harvey, *Cash-Based Responses in Emergencies*, Informe 24 de HPG (Londres: ODI, 2007).

aumento de la demanda de bienes. La información sobre el mercado es esencial para determinar el tipo de ayuda humanitaria más apropiada. Debería formar parte siempre de las valoraciones estándar, no considerarse información específica para la programación de soluciones de efectivo y cupones. El segundo conjunto de preguntas se refiere a si las respuestas basadas en efectivo o cupones son implementables desde un punto de vista práctico. Dentro de este conjunto se incluyen los aspectos relacionados con los mecanismos de entrega, la seguridad, la capacidad de la agencia, las preferencias de los beneficiarios, las políticas del gobierno anfitrión y los riesgos específicos de género asociados a las distintas modalidades de transferencia. Se deben plantear dos preguntas básicas:

- ¿La población podrá adquirir lo que necesita a precios razonables?
- ¿Se puede entregar y gastar el efectivo de forma segura?

La Tabla 3 ofrece una lista de comprobación con los aspectos y cuestiones clave que deben tenerse en cuenta a la hora de determinar la idoneidad de las soluciones basadas en efectivo. Las cuestiones relativas a las necesidades y los mercados deberán abordarse en las valoraciones iniciales. Lo ideal sería que éstas también incluyeran información sobre las opciones de entrega y la seguridad. Cuando el efectivo se proporciona para objetivos sectoriales específicos (por ejemplo, para fomentar el acceso a la vivienda o la nutrición), pueden concurrir aspectos de valoración adicionales específicos del sector en cuestión.

Tabla 3: Lista de comprobación de la valoración del efectivo

Aspecto	Cuestiones clave	Métodos
Valoraciones de las necesidades	<p>¿Cuál ha sido el impacto de la emergencia en los medios de vida de la población?</p> <p>¿Qué estrategias está usando la población para soportar la inseguridad alimentaria o de ingresos?</p> <p>¿En qué es probable que la población gaste el efectivo?</p> <p>Las poblaciones afectadas por la emergencia, ¿tienen alguna preferencia en cuanto a los enfoques basados en efectivo o en especie?</p>	<p>Enfoques estándar de valoración de la economía doméstica, la seguridad alimentaria y los medios de vida.</p> <p>Enfoques participativos.</p> <p>Entrevistas, sondeos.</p>
Marchés	<p>¿Cómo ha afectado la emergencia a los mercados (perturbaciones en las rutas de transporte, muerte de comerciantes, etc.)?</p> <p>Los artículos básicos que necesita la población, ¿están disponibles en cantidades suficientes y a precios razonables?</p> <p>¿Los mercados son competitivos y están integrados?</p> <p>¿Con qué rapidez serán capaces de responder los comerciantes locales al aumento de la demanda?</p> <p>¿Cuál es el riesgo de que el efectivo genere inflación en los precios de los productos esenciales?</p> <p>¿Cómo funcionan los mercados de deuda y crédito, y cuál es el impacto previsto de una inyección de efectivo?</p> <p>¿Qué efectos más amplios se prevén en la economía local como resultado del proyecto basado en efectivo, en comparación con las alternativas en especie?</p> <p>Las políticas del gobierno, ¿afectarán a la disponibilidad de comida u otras mercancías?</p> <p>¿Qué dinámicas de mercado regionales podrían afectar a los mercados nacionales y locales? Es decir, ¿cómo afectarán las importaciones y exportaciones a los comerciantes, a los mercados y a la disponibilidad?</p>	<p>Entrevistas y discusiones de grupos de enfoque con los comerciantes.</p> <p>Supervisión de precios en mercados clave comparándolos con las tendencias de los precios estacionales típicos.</p> <p>Entrevistas y discusiones de grupos de enfoque con prestamistas, deudores y acreedores.</p> <p>Valoración del volumen de efectivo que se proporciona con el proyecto en comparación con el tamaño total de la economía local y con otros canales de entrada, como remesas.</p> <p>Comprobación de que el análisis de cómo funcionan los mercados cubra también las áreas remotas.</p> <p>Herramientas de análisis de mercado, como análisis de la cadena productiva, listas de comprobación para sondeos de comerciantes, etc.</p> <p>Estadísticas nacionales y locales relativas a la disponibilidad de comida.</p> <p>Calendarios de estacionalidad agrícola.</p> <p>Subsidios y políticas gubernamentales.</p>

(continuación)

Tabla 3 (continuación)

Aspecto	Cuestiones clave	Métodos
Seguridad y opciones de entrega	<p>¿Cuáles son las opciones a la hora de entregar el efectivo a la población?</p> <p>¿Funcionan los sistemas bancarios o los mecanismos de transferencias financieras informales?</p> <p>En comparación con las alternativas en especie, ¿cuáles son los riesgos relativos de que los beneficiarios del efectivo se vean sometidos a impuestos o embargos por parte de las élites o de las partes en guerra?</p>	<p>Inventario de los mecanismos de transferencia financiera.</p> <p>Entrevistas con bancos, oficinas postales, empresas de remesas.</p> <p>Entrevistas con los beneficiarios potenciales para conocer la percepción local acerca de la seguridad y los métodos de transporte, almacenamiento y gasto de dinero de forma segura.</p> <p>Análisis de los riesgos del transporte o la distribución de efectivo.</p> <p>Análisis de la economía política.</p>
Corrupción	<p>¿Qué riesgo hay de que las élites locales y el personal del proyecto malversen el efectivo?</p> <p>¿Cómo es ese riesgo en comparación con los enfoques en especie?</p> <p>¿Qué mecanismos de rendición de cuentas hay disponibles para minimizar estos riesgos?</p>	<p>Valoración de los niveles existentes de corrupción y malversación.</p> <p>Inventario de los riesgos principales relativos a la implementación de las transferencias de efectivo.</p> <p>Análisis de los sistemas existentes de gestión financiera, transparencia y responsabilidad.</p>
Relaciones de género y de poder en hogares y comunidades	<p>¿Cómo se usará el efectivo en la unidad familiar? ¿Tienen hombres y mujeres prioridades diferentes?</p> <p>¿Debería distribuirse el efectivo específicamente a las mujeres?</p> <p>¿Cómo se gestiona el control de los recursos en las unidades familiares?</p> <p>¿Qué impacto tendrán las distribuciones de efectivo en las divisiones sociales y políticas existentes en las comunidades?</p> <p>¿Hay riesgos de exclusión para grupos concretos (basados en el género, la etnia, la política, la religión, la edad o discapacidades)?</p>	<p>Entrevistas separadas con hombres y mujeres.</p> <p>Comprobación de las entrevistas incluyan a representantes de los distintos grupos sociales, étnicos, políticos y de riqueza.</p> <p>Análisis de la economía política.</p>
Rentabilidad	<p>¿Cuáles son los costes previstos para un programa de efectivo o de cupones y qué diferencias presentan con las alternativas en especie?</p>	<p>Costes de adquisición, transporte y almacenamiento de artículos en especie comparados con los costes de los proyectos basados en efectivo.</p>
Coordinación y viabilidad política	<p>¿Qué otras formas de ayuda se están ofreciendo o están previstas?</p> <p>¿Los programas de efectivo las complementan o entran en conflicto con ellas?</p> <p>¿Cómo se compatibilizarán las transferencias de efectivo con las políticas gubernamentales?</p> <p>¿Se obtendrán permisos para implementar transferencias de efectivo?</p> <p>¿Qué otro tipo de transferencias de efectivo están planificando otras agencias y cómo afectarán a los mercados al combinarse todas ellas?</p> <p>¿Planean otras agencias realizar adquisiciones locales? ¿Cómo afectará esta combinación de transferencias de efectivo y adquisiciones locales a los mercados?</p>	<p>Identificación de otras respuestas mediante mecanismos de coordinación.</p> <p>Discusiones con los responsables gubernamentales a escala local, regional y nacional.</p>

(continuación)

Tabla 3 (continuación)

Aspecto	Cuestiones clave	Métodos
Habilidades y capacidad	¿La agencia dispone de las habilidades y la capacidad necesarias para implementar un proyecto de transferencias de efectivo?	Análisis de la capacidad del personal en cuanto a la implementación, la supervisión y la gestión financiera.
Cumplimiento de plazos	¿Con qué rapidez pueden entregarse las alternativas basadas en efectivo y en especie?	Análisis de las capacidades de organización, la logística y la preparación en relación con los distintos instrumentos.



2.1 Valoración de necesidades y análisis de respuestas

A menudo no se tienen en cuenta las transferencias de efectivo porque las valoraciones se basan en los recursos. Las agencias de ayuda tienden a definir las necesidades desde el punto de vista de los bienes y servicios que pueden ofrecer y de los que carece la población. Este enfoque va en contra de las respuestas basadas en efectivo. Una carencia alimentaria se traduce en la necesidad de ayuda alimentaria, o una carencia de viviendas implica la necesidad de proveer materiales de construcción. Tienden a reproducirse los mecanismos de respuesta existentes, de ahí que cualquier innovación, incluida el uso de efectivo o cupones, resulte difícil. No obstante, en las guías y herramientas se reconoce con cada vez mayor frecuencia la necesidad de tomar en consideración una gama más amplia de opciones de respuesta, incluidas las transferencias de efectivo.

La información necesaria para decidir si el efectivo es un instrumento apropiado debería incluirse en las valoraciones estándar. Los aspectos básicos que se abordan en las valoraciones de las necesidades, como el número de personas afectadas, cómo se han visto afectados los medios de vida y los mercados, las estrategias de respuesta que se han puesto en práctica y las capacidades del gobierno y la sociedad civil, no difieren cuando se consideran las transferencias de efectivo como respuesta. Las buenas prácticas genéricas y los estándares existentes en cuanto a las valoraciones siguen siendo relevantes.²¹ No obstante, puede que se necesite más información detallada en algunas áreas, como en lo que respecta a los mercados y los riesgos de inflación. Estos temas se abordan en la sección 2.2.

Las valoraciones proporcionan la información básica para planificar una respuesta, pero no son capaces de indicar por sí mismas cuál es “la mejor” intervención humanitaria.²² El análisis de las respuestas es un paso crucial entre la valoración de las necesidades y la planificación de la respuesta de emergencia que en muchas ocasiones se descuida. El análisis de las respuestas implica examinar el impacto probable de las distintas respuestas posibles, como la ayuda en especie,

²¹ El Proyecto Esfera, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response* (Rugby: Practical Action, 2004); PMA, *Emergency Food Security Assessment Handbook* (Roma: PMA, 2009); J. Seaman, P. Clarke, T. Boudreau y J. Holt, *The Household Economy Approach: A Resource Manual for Practitioners*, Save the Children, 2000.

²² D. Maxwell y N. Majib, *The Role of Food Security and Nutrition Response Analysis in the Emergency Programme Cycle*, Documento para el debate 62 del Foro FSN “Improving the Quality and Impact of Food Security Programming in Emergencies: The Role of Food Security and Nutrition Response Analysis”, 2010.

con efectivo o cupones, y decidir el tipo de intervención que debe buscarse en un contexto determinado.²³ El PMA, por ejemplo, lleva a cabo un proceso de “identificación de la respuesta programada” destinado a identificar las respuestas adecuadas a las necesidades y las modalidades de transferencia más relevantes (efectivo, cupones y/o alimentos).²⁴ En este proceso se consideran factores como el gobierno anfitrión y las políticas de donación, así como análisis de la predisposición de los minoristas al uso de cupones, la capacidad de organización, la rentabilidad y los riesgos.

A la hora de emprender el análisis de las opciones de respuesta, conviene recordar el contexto de la emergencia y el hecho de que las valoraciones en ocasiones deberán ser rápidas, la inseguridad podría ser un problema, la capacidad y los recursos probablemente estén restringidos y la cantidad de información disponible a menudo será limitada. Incluso la información obtenida mediante análisis sólidos puede quedar obsoleta en poco tiempo; se necesita una supervisión continua o valoraciones regulares que permitan comprobar que las conclusiones iniciales sobre la idoneidad de las distintas opciones de respuesta siguen siendo válidas. Las decisiones sobre qué hacer deberán tomarse en un contexto imperfecto y con información limitada. Las rápidas valoraciones de los medios de vida llevadas a cabo por Save the Children en Chad, tras el tsunami del Océano Índico en 2004 y tras el terremoto de Pakistán en 2005 demuestran que es posible elaborar valoraciones rápidas que sugieran una gama de intervenciones posibles.²⁵ Por encima de todo, es importante que las agencias comprendan que el análisis de las respuestas debe preceder, y servir de base, a la elección del programa de intervención. Las agencias no deberían decidirse primero por las transferencias de efectivo y, a continuación, elaborar un análisis de la respuesta para justificar su elección.

Las preferencias de la población también deben formar parte del proceso de valoración. No obstante, no siempre es fácil establecer las preferencias con anterioridad a la intervención. La población podría decir que aceptarán cualquier cosa que les proporcione la agencia. Puede que deseen dar la respuesta “correcta” en las entrevistas y discusiones de grupos de enfoque anticipando el tipo de ayuda que parece ofrecer la agencia. Es posible que les preocupe más el valor total de la ayuda que el tipo de ayuda que les ofrecen. En las entrevistas y discusiones de grupos de enfoque es importante explorar las razones que subyacen a las preferencias por los distintos tipos de ayuda y cómo se pueden abordar los inconvenientes que plantean los distintos tipos de ayuda en el diseño del proyecto. Se debe preguntar a hombres y mujeres por separado acerca de sus preferencias, y explorar las razones que subyacen a las diferencias de género.

23 C. Barrett, R. Bell, E. Lentz y D. Maxwell, *Market Information and Food Security Response Analysis*, 2009; N. Marsland y S. Mohamed, *The Food Security and Nutrition Response Analysis Framework: A Technical Guide*, borrador pendiente de publicación, 2010

24 PMA, *Cash and Vouchers Manual*.

25 S. Lejeune, *Rapid Household Economy Assessment Farchana Refugee Camp, Eastern Chad*, SC, 2004; M. O'Donnell, *Project Evaluation: Cash-Based Emergency Livelihood Recovery Programme, May to November 2006, Isiolo District, Kenya*, SC Canadá, 2007; Save the Children, *Rapid Livelihoods Assessment in Coastal Ampara & Batticaloa Districts, Sri Lanka*, SC, 2005.

Unelemento fundamental para realizar una buena valoración es garantizar que el equipo de valoración disponga de las habilidades necesarias. En este sentido, las directrices actuales que abordan las valoraciones de las soluciones basadas en efectivo y en cupones incluyen poca información en lo que respecta a los requisitos de capacidades. No obstante, las directrices de la Cruz Roja para

Cuadro 5: Valoraciones rápidas

Mercy Corps en Pakistán

A mediados de 2009, Mercy Corps lanzó un programa de transferencias de efectivo financiado por USAID/OFDA enfocado a las necesidades de recuperación de 120.000 personas desplazadas por las operaciones militares contra grupos militares del noroeste del país. Mercy Corps seleccionó el efectivo como herramienta para proporcionar ayuda de emergencia tras realizar una valoración rápida de las personas desplazadas internamente (IPD) y los sistemas de mercado de los dos distritos donde se habían refugiado la mayoría de IPD. La valoración indicó que los mercados funcionaban con normalidad y que había suficientes bienes disponibles en esos mercados para satisfacer las necesidades de los desplazados. Por lo tanto, se decidió que no era necesario llevar alimentos o artículos no alimentarios (NFI) del exterior al área local, dado que la distribución de efectivo permitiría a las IPD y a las familias de acogida adquirir lo que necesitaran.

De acuerdo con el informe del programa final, una parte esencial de la valoración se basó en establecer enlaces con los líderes de la comunidad en áreas con concentraciones significativas de IPD. Con la ayuda de los líderes locales de la comunidad, los funcionarios y los grupos comunitarios, Mercy Corps pudo determinar cuántas IPD se refugiaban en la zona y dónde o con quién estaban viviendo. Con estas estimaciones, Mercy Corps pudo diseñar un plan de registro y distribución.

Oxfam en Indonesia

Oxfam llevó a cabo una valoración de tres días, una semana después de que se produjera el terremoto de Sumatra, Indonesia, en septiembre de 2009. La valoración concluyó que la principal preocupación de las unidades familiares afectadas era la vivienda y que el tiempo que se dedicaba normalmente a la producción agrícola u otras actividades de generación de ingresos se empleaba entonces en satisfacer las necesidades de supervivencia. No obstante, las principales fuentes de medios de vida y comercios no se habían visto afectadas significativamente por el terremoto. Gracias a la valoración, se estableció que los subsidios económicos serían una respuesta apropiada para satisfacer las necesidades de vivienda y otras necesidades prioritarias de la población.

Fuentes: Mercy Corps, *Immediate Recovery for Displaced Populations in Hosting Communities*, USAID, 2009; L. Palmaera, *Community Recovery Cash Grant: Responding to the Shelter, Food Security and Livelihood Needs to Enable Early Recovery of Earthquake Affected People in Sumatra, Indonesia*, Oxfam, 2010.

las transferencias de efectivo²⁶ sugieren los siguientes elementos clave para conformar un equipo de valoración ideal en lo que a competencias se refiere:

- Conocimiento de la población afectada (y capacidad para debatir opciones tanto con hombres como con mujeres).
- Habilidades de valoración de la seguridad alimentaria y los medios de vida en emergencias.
- Habilidades de análisis de mercado.
- Habilidades de gestión y diseño de programas.
- Conocimientos de finanzas/administración.
- Comprensión de los programas de efectivo.

2.2 Análisis de mercado

Los análisis de mercado son un aspecto clave a la hora de determinar cuál es la intervención humanitaria más apropiada. Para que las transferencias de efectivo resulten adecuadas, la población debe ser capaz de adquirir lo que necesite en los mercados locales sin generar una inflación pernicioso. Los análisis deben examinar también si existen otro tipo de acciones que pueden emprenderse para apoyar la capacidad del mercado local que ha de hacer frente a la demanda generada por las intervenciones con efectivo. El requisito de analizar los mercados no es específico de las transferencias de efectivo. Los datos sobre los mercados deberían formar parte siempre del diseño de los programas, incluso aunque la decisión final sea una distribución de bienes en especie.

En ocasiones, a los cooperantes les preocupa no disponer de las habilidades y el tiempo necesarios para analizar de forma apropiada las cuestiones relativas a los mercados. Aunque hay puestos de especialistas con habilidades en este campo, muchas agencias han desarrollado herramientas de análisis de mercado destinadas a ayudar al personal general del programa. Para las agencias constituye un desafío determinar cuándo es conveniente realizar análisis de mercado exhaustivos (mediante personal especializado, como economistas agrícolas) y cuándo tiene más sentido adoptar un enfoque más sencillo, valiéndose de personal con conocimientos generales sobre los medios de vida.²⁷ Incluir a personal experto puede ser recomendable cuando se trate de proyectos a gran escala, o si las transferencias de efectivo son una intervención novedosa en la zona en cuestión. Las primeras fases de las emergencias repentinas requerirán, por el contrario, análisis de mercado más rápidos.

Hay varias herramientas disponibles para ayudar a los cooperantes a analizar los mercados. En este documento analizaremos dos herramientas: el conjunto de herramientas Emergency Market Mapping and Analysis (Análisis y clasificación de mercados en emergencias, EMMA) y el marco Market Information and Food

26 Movimiento de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja, *Guidelines for Cash Transfer Programming*, 2007.

27 DG ECHO, *Evaluation and Review of the Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises: Part 2: Review Report*, Comisión Europea, 2009.

Security Response Analysis (Análisis de respuestas de seguridad alimentaria e información de mercado, MIFIRA). Aunque pretenden ser herramientas “ligeras”, se pueden tardar semanas en ponerlas en práctica y puede que se necesite un especialista o asesor que guíe el proceso. Los cooperantes pueden consultar también las directrices en cuanto a las transferencias de efectivo de la Cruz Roja, que proporcionan recomendaciones específicas sobre cómo obtener información acerca de las siguientes cuestiones esenciales:

- ¿Funciona el mercado?
- ¿Están disponibles los artículos esenciales?
- ¿Hay políticas gubernamentales que restrinjan el transporte de bienes?
- ¿El mercado es competitivo?
- ¿Los mercados están integrados?
- ¿Los comerciantes responderán a un aumento del poder adquisitivo? ¿Con qué rapidez?
- ¿Hay riesgo de inflación de los precios de los bienes esenciales?

Cuadro 6: Save the Children en Myanmar: elección de ayuda en efectivo o en especie de acuerdo con el acceso al mercado en distintas áreas

El programa de transferencias de efectivo de emergencia de Save the Children Myanmar (SCiM) tras el ciclón Nargis de 2008 facilitó transferencias en efectivo o en especie en función del grado de acceso de las unidades familiares a los mercados locales en siete áreas definidas en el proyecto. Las oficinas locales se encargaron de identificar los niveles de accesibilidad al mercado en cada área del proyecto. Allí donde había acceso a los mercados, se proporcionaron subsidios económicos directamente a las unidades familiares. Donde no había acceso a los mercados, SCiM procuró medios de vida a nombre de las unidades familiares beneficiarias, que pudieron decidir qué adquirir con su presupuesto de 50.000 kyats. Además de la accesibilidad al mercado, la valoración y el procedimiento de análisis de SCiM también tuvo en cuenta los riesgos potenciales de cada una de las respuestas, como los conflictos potenciales entre beneficiarios y no beneficiarios a causa de la entrega de efectivo y las adquisiciones facilitadas, así como los riesgos de seguridad relacionados con cada uno de los enfoques.²⁸

²⁸ S. Mark, *Evaluation of Save the Children in Myanmar's (SCiM) Emergency Cash Transfer Program*, SCiM, 2009.

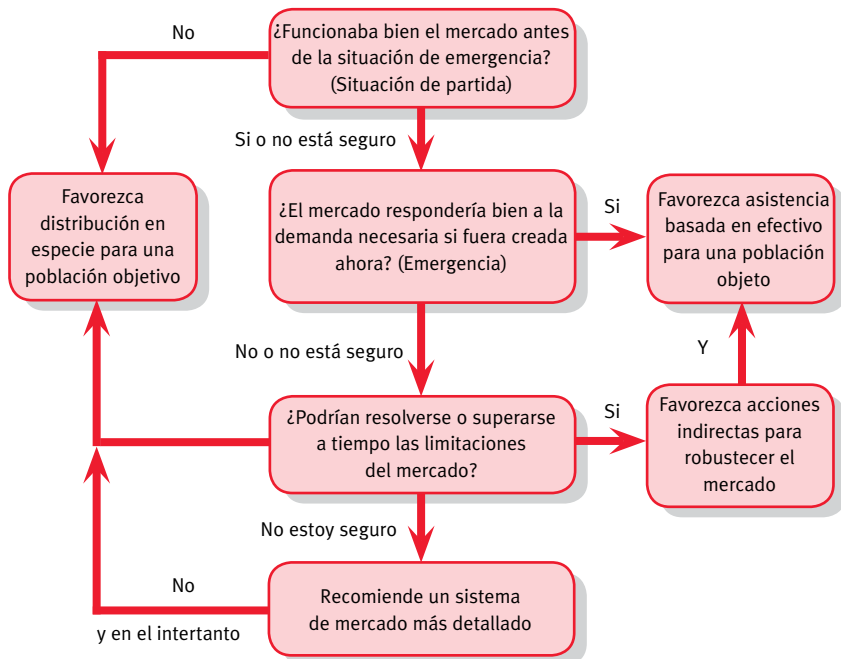
2.2.1 EMMA

El conjunto de herramientas EMMA se desarrolló con el objetivo de permitir la valoración de sistemas de mercado tras un desastre (véase www.emma-toolkit.info). EMMA plantea tres preguntas de análisis:

- ¿Cómo funcionaba el sistema de mercado antes de la emergencia?(Situación de partida).
- ¿Cómo se ha visto afectado el sistema de mercado por la crisis? (Impacto).
- ¿Cómo se prevé que reaccione o responda el mercado a las acciones humanitarias propuestas o ante futuros impactos de la crisis? (Previsión).

Estas tres preguntas se estructuran en un árbol de decisión que sirve de fundamento a la hora de decantarse por un enfoque basado en efectivo o en especie.

Imagen 1
El conjunto de herramientas EMMA



Fuente: M. Albu, *Emergency Market Mapping and Analysis*, Practical Action, 2010.

Cuadro 7: EMMA en Haití y Pakistán

EMMA en Haití

Tras el terremoto de enero de 2010 en Haití, se llevaron a cabo valoraciones EMMA interagenciales para los mercados de alubias, arroz, los materiales de construcción y las láminas de hierro onduladas. El principal impacto del terremoto en el mercado de alubias resultó ser un descenso en los ingresos de los consumidores que se tradujo en una bajada repentina de la demanda de alubias. La recomendación principal fue estimular la demanda mediante proyectos de efectivo o cupones. La valoración también recomendó reparaciones en los puertos, proyectos de obras públicas para recuperar las infraestructuras dañadas y mejoras en la seguridad de los mercados clave.

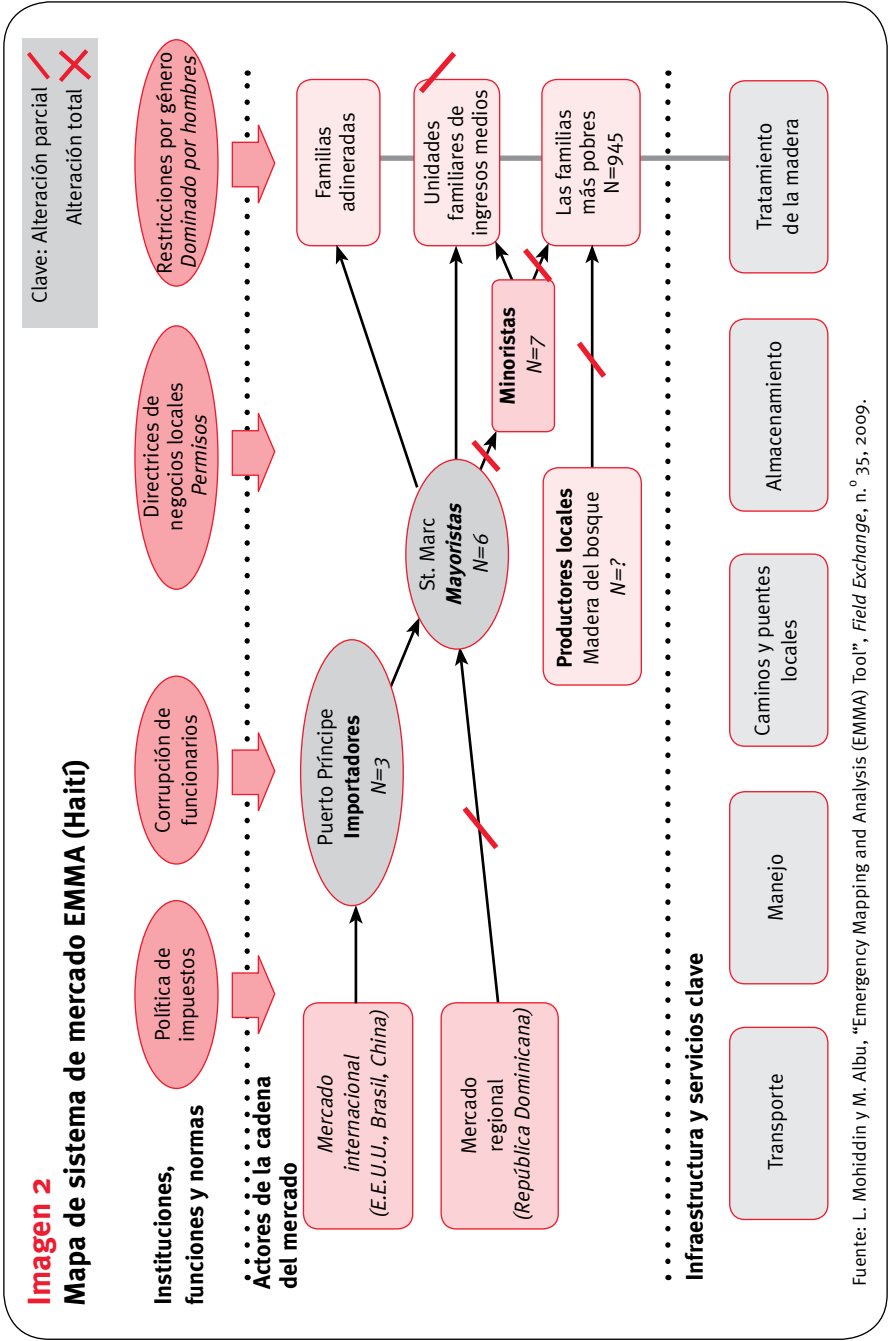
La valoración del mercado del arroz concluyó que habían cesado la mayor parte de las importaciones de arroz, y que los importadores de arroz no disponían de información precisa sobre la cantidad de arroz que distribuirían las agencias de ayuda. Los pequeños comerciantes se habían visto especialmente perjudicados: el 80% perdieron sus almacenes. La valoración recomendó garantizar una mayor transparencia y comunicación entre los actores del mercado y las agencias humanitarias, así como la supervisión de la recuperación de los actores más pequeños de la cadena del mercado.

El análisis de la cadena del mercado de láminas de hierro corrugado mostró perturbaciones en el mercado y una reducción del poder adquisitivo. La valoración recomendó una combinación de cupones para unidades familiares vulnerables y distribuciones en especie y subsidios económicos a los minoristas. La valoración recomendó también a las agencias de ayuda que incluyeran en los procedimientos a los importadores, mayoristas y minoristas locales.

EMMA en Pakistán

Varias agencias realizaron los análisis EMMA en la provincia de Sindh, en Pakistán, tras las inundaciones de 2010. La valoración se centró en la disponibilidad y el coste del bambú y la madera para la reconstrucción. La conclusión fue que, aunque los precios habían subido entre un 10% y un 15%, había disponibilidad de materiales para los siguientes tres a cuatro meses. Transcurrido ese período, no obstante, la valoración pronosticaba escasez, retrasos y subidas de precios, por lo que recomendaba al gobierno y las agencias de ayuda investigar la posibilidad de un abastecimiento desde el exterior a medio y largo plazo.

Fuentes: IRC et al., *The Market System for Construction Labour in Port Au Prince, Haiti, The Market System for Beans in Haiti, The Market System for Corrugated Galvanised Iron (CGI) Sheet in Haiti y The Market System for Rice in Haiti*, Informe de Emergency Market Mapping and Analysis (EMMA), 2010; R. Bauer, *Emergency Market and Mapping Analysis, Pakistan Floods Response, 7-28 September 2010*, Dirección General de Ayuda Humanitaria y EMMA, 2010.



Una de las herramientas principales de EMMA es un mapa del sistema de mercado que se va a evaluar. Los mapas y otros datos permiten establecer comparaciones entre la situación inicial y la situación de emergencia. En tanto que ofrecen una sucinta representación visual del impacto de un desastre en el sistema de mercado, los mapas son una herramienta de comunicación esencial para los atareados responsables de la toma de decisiones. La imagen 2 muestra un ejemplo de mapa de mercado EMMA tras los ciclones de Haití en 2008.

2.2.2 MIFIRA

El marco de Análisis de respuestas de seguridad alimentaria e información de mercado (MIFIRA, por sus siglas en inglés)²⁹ se ha desarrollado con el objetivo de guiar la toma de decisiones a la hora de decantarse por ayuda alimentaria en especie (con origen potencial en distintos lugares) o por transferencias de efectivo (o equivalentes, como los cupones). La herramienta se basa en el árbol de decisión de Barrett y Maxwell³⁰ para guiar el análisis de respuestas en crisis de seguridad alimentaria. El marco de respuesta MIFIRA plantea dos preguntas fundamentales:

- ¿Funcionan bien los mercados de alimentos locales?
- Si no es el caso, ¿hay suficientes alimentos disponibles en los mercados cercanos para satisfacer la carestía (es decir, mediante abastecimiento local)?

MIFIRA se centra en la importancia de los mercados regionales y la integración entre mercados en los niveles macro, meso y micro. Actualmente es un análisis limitado a los mercados alimentarios.

Tabla 4: Análisis de respuestas de seguridad alimentaria e información de mercado (MIFIRA)

Principale question	Questions subsidiaires
1. ¿Funcionan bien los mercados locales?	<ul style="list-style-type: none"> • Las unidades familiares con inseguridad alimentaria, ¿están bien conectadas con los mercados locales? • ¿Cómo responderá la demanda local a las transferencias? • ¿Qué cantidad adicional de alimentos suministrarán los comerciantes al coste actual o a un coste aproximado? • ¿Los comerciantes de alimentos se comportan de forma competitiva? • ¿Las unidades familiares con inseguridad alimentaria tienen alguna preferencia por el método o combinación de ayudas que reciben?
2. ¿Hay suficientes alimentos en las cercanías para cubrir la carencia?	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Dónde hay futuros mercados de origen viables que pudieran abastecer? • Las compras de las agencias, ¿harán subir excesivamente los precios de los alimentos en los mercados de origen? • Las compras locales o regionales, ¿afectarán a los precios de los productores de forma distinta que los envíos transoceánicos?

29 C. Barrett et al., *Market Information and Food Security Response Analysis*.

30 C. Barrett y D. Maxwell, *Food Aid after Fifty Years* (Londres: Routledge, 2005).

La primera cuestión central, si los mercados funcionan bien, determina la idoneidad de las transferencias de efectivo o cupones. Las cuestiones secundarias se abordan con más detalle a continuación.

- **1a:** Las unidades familiares con inseguridad alimentaria, ¿están bien conectadas con los mercados locales? El acceso físico a los mercados es un requisito previo para que las transferencias de efectivo tengan éxito. Esta cuestión se puede integrar fácilmente en los datos y sondeos en el nivel de la unidad familiar.
- **1.b:** ¿Cómo responderá la demanda local a las transferencias? Es relativamente sencillo realizar una estimación del alza potencial de la demanda siempre que se puedan sintetizar los datos de varias fuentes. Una herramienta esencial que los no especialistas pueden integrar en los sondeos es la Propensión marginal a consumir (PMC). Se trata, en definitiva, de qué parte de la transferencia de efectivo gastará la población en alimentos. Se puede medir de forma sencilla mediante técnicas participativas como la jerarquización proporcional. La PMC es básica para determinar los distintos niveles de demanda generados por los cupones en comparación con el efectivo. Si se usan cupones, se asume que el 100% de la transferencia se traducirá en demanda de alimentos. Si se trata de transferencias de efectivo, no obstante, una parte puede destinarse a otros artículos básicos para la unidad familiar, con lo que la demanda sería menor. La PMC variará en función de las zonas y las estaciones. Las áreas urbanas, por ejemplo, tienen una PMC menor que las áreas rurales.
- **1c:** ¿Qué cantidad adicional de alimentos suministrarán los comerciantes al coste actual o a un coste aproximado? Esta cuestión secundaria probablemente es la más compleja y también la más relevante. Puede requerir la ayuda de especialistas en el mercado. Si los comerciantes no pueden responder al alza de la demanda que resulta de las transferencias de efectivo con una oferta adicional con poco o ningún coste añadido por unidad vendida, es probable que la distribución de efectivo genere inflación y perjudique a las unidades familiares que no lo reciban. Por lo tanto, disponer de una buena noción de la capacidad del mercado local para mejorar los niveles de producción es esencial. El enfoque más sencillo implica preguntar a los comerciantes qué cantidad adicional de alimentos podrían ofrecer con poca antelación (por ejemplo, una semana) con su acceso actual al efectivo, créditos, almacenamiento y transporte. El acceso de los comerciantes al crédito y la frecuencia de reabastecimiento también son indicadores de la capacidad de respuesta al incremento de la demanda.
- **1d:** ¿Los comerciantes de alimentos se comportan de forma competitiva? Los mercados con mayor número y variedad de comerciantes tienden a ser menos fraudulentos. El número de nuevos participantes en el mercado también puede ser un buen indicador de competencia. Al igual que para la cuestión 1c, en este caso también puede ser necesaria la asistencia de especialistas en el mercado.
- **1e:** ¿Las unidades familiares con inseguridad alimentaria tienen alguna preferencia por el método o combinación de ayudas que reciben? Integrar cuestiones relacionadas con las preferencias de las unidades familiares en los sondeos también es un enfoque factible para los no especialistas. Es importante darse cuenta de que las preferencias pueden cambiar rápidamente a la luz de la inflación en el precio de los alimentos. Es crucial, igualmente, separar esta cuestión por géneros.

2.2.3 Consideración de la inflación

Un aspecto esencial en el análisis de la capacidad de los mercados para responder a las transferencias de efectivo es la valoración del riesgo de inflación en los precios de los bienes que se prevé que adquiera la población. Si la respuesta basada en efectivo tiene como consecuencia una subida de precios, las transferencias de efectivo podrían acarrear potencialmente más perjuicios que beneficios, al incrementar la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria de la población que no participe en el programa a causa del encarecimiento del precio de los bienes esenciales.³¹ No obstante, en ocasiones resulta difícil predecir qué ocurrirá con los precios, en especial cuando se trata de desastres de primera magnitud. Es igualmente importante determinar la tasa de inflación existente. Incluso aunque las transferencias de efectivo no generen inflación, en contextos con tasas de inflación existente elevadas (como la economía hiperinflacionaria de Zimbabue o durante las crisis de los precios de los alimentos) puede ser complicado implementar transferencias de efectivo, ya que la cantidad de efectivo necesaria para acceder a un determinado nivel de recursos debe ajustarse con frecuencia.

El análisis de los riesgos de inflación deberá examinar las tendencias de los precios a lo largo de los años recientes y contrastar las compras previstas, las tendencias de precios estacionales y las tendencias de los precios en escenarios de emergencia comparables previos (qué ocurrió en la última sequía o terremoto, por ejemplo). Esta información se puede obtener de agencias y servicios que supervisan los precios, como la FAO y FEWSNET. El análisis también debería prestar atención a las dimensiones de la transferencia de efectivo en comparación con los flujos de efectivo corrientes de la economía local y los ingresos de las unidades familiares, a fin de calcular el riesgo potencial de inflación. ¿Qué porcentaje de un pueblo o distrito se ha establecido como objetivo y qué proporción de los ingresos anuales o mensuales representará el subsidio económico? Si se seleccionan las transferencias de efectivo como una opción válida, es posible que se necesiten análisis más detallados de los riesgos de inflación para determinar el tamaño y la frecuencia de las transferencias.

Dado que es difícil predecir si se producirá o no inflación, los riesgos de que ocurra deben supervisarse durante todo el tiempo que dure el proyecto. Para evaluar si la subida de precios está relacionada directamente con un proyecto en concreto y no se trata tanto de una tendencia general del mercado, lo ideal sería que las agencias supervisaran también los precios en los mercados en los que no se han implementado proyectos basados en efectivo. También deben tenerse en cuenta las variaciones estacionales en los precios. Abordaremos este aspecto en mayor profundidad en el capítulo 5, “Supervisión y evaluación”.

La probabilidad de que se genere inflación como consecuencia de un proyecto de transferencias de efectivo está relacionada con el impacto del desastre, la competitividad, la integración y la flexibilidad de los mercados locales, además de la capacidad de los comerciantes locales para responder al crecimiento del negocio a raíz del estímulo que supone la inyección de efectivo. La estructura

³¹ K. Basu, ‘Relief Programs: When It May Be Better To Give Food Instead of Cash’, *World Development*, vol. 24, no. 1, 1996.

y la competitividad de los mercados locales dependen del número, el tamaño y la distribución de los proveedores, así como de su grado de diferenciación. Los mercados con gran número de proveedores en comparación con el número de compradores potenciales tienden a ser competitivos.³² La integración mide el grado en el que los sistemas de mercado de distintas áreas geográficas están conectados entre sí. Si los mercados están integrados, los bienes fluirán más fácilmente de las zonas con excedentes a las zonas con déficits. Se puede evaluar el nivel de integración de los mercados a partir de los patrones de precios de bienes o servicios similares a lo largo del tiempo y en diferentes ubicaciones.

Por norma general, las evaluaciones concluyen que, si reciben los avisos pertinentes, los comerciantes responderán de forma rápida, y los mecanismos de mercado a menudo resultan sorprendentemente efectivos y sólidos incluso en áreas remotas o afectadas por un conflicto. Una evaluación de un proyecto basado en la concesión de subsidios económicos a pastores de Mongolia concluyó que, a pesar de las deficiencias en infraestructuras, las grandes distancias y los elevados costes de transporte, la economía local fue capaz de proveer los productos esenciales que deseaba adquirir la población.³³ Una evaluación en tiempo real del programa de subsidios para viviendas de ACNUR en el norte de Sri Lanka permitió observar que, “aunque se pudo apreciar cierto nivel de inflación en el caso de los artículos más demandados, no fue generalizado ni significativo, y los

Cuadro 8: Valoración del riesgo de inflación en Uganda

ACF implementó un proyecto de transferencias de efectivo en el distrito Lira, al norte de Uganda, en 2009. El proyecto proporcionó dos subsidios por un valor total 225 de dólares estadounidenses a 1.500 unidades familiares con el objetivo de apoyar la recuperación de los medios de vida de los retornados. La escala de las transferencias, la estructura y la integración de los mercados, así como la disponibilidad local se usaron como factores para predecir la magnitud de los efectos inflacionarios. Los subsidios a las unidades familiares representaron entre el 25% y el 40% de los ingresos anuales de los grupos de granjeros, y hasta el 87% del grupo de los más pobres, sin tierras. El alto valor del subsidio en comparación con los ingresos ordinarios de las unidades familiares y el gran nivel de cobertura a nivel local fueron indicadores de efectos potenciales de aglomeración del mercado. El proyecto produjo inflación temporal a nivel local. Hubo una inflación repentina en los precios del ganado que duró dos semanas, entre un 10% y un 30% por encima de los precios estacionales previstos en los mercados locales. Los mercados de ganado locales no estaban bien integrados en mercados de mayor tamaño y los proveedores no fueron capaces de responder con rapidez al incremento significativo de la demanda.

Fuente: P. Creti, *The Impact of Cash Transfers on Local Markets: A Case Study of Unstructured Markets in Northern Uganda*, CaLP, 2010.

32 P. Creti, *The Impact of Cash Transfers on Local Markets*, CaLP Cash Learning Partnership, 2010.

33 M. Dietz et al., *Joint SDC-IFRC External Review of In-Kind and Cash Distribution Projects in 2003 in Zavkhan Aimag, Mongolia*, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y FICR, 2005.

retornados, en general, afirmaron poder encontrar los artículos que necesitaban en los mercados locales”.³⁴

En momentos de crisis, los mercados también pueden ser débiles. Hay que ser cautelosos y no dar por hecho que responderán de forma competitiva. Las respuestas basadas en el mercado pueden resultar especialmente problemáticas en lugares en los que hay restricciones gubernamentales al transporte de alimentos entre regiones, o donde los conflictos dificultan el comercio. En áreas en las que los mercados se encuentran especialmente debilitados, puede que sea necesario plantear intervenciones complementarias a las transferencias de efectivo que fortalezcan los mercados (abordaremos esta cuestión en el capítulo 3.4, “Programas complementarios”). La crisis del precio de los alimentos en 2007–2008 y la nueva subida de precios en 2010 y 2011 han creado dificultades específicas para los programas basados en efectivo, en tanto que el aumento de precios ha erosionado el poder adquisitivo de los subsidios económicos fijos.³⁵ La cantidad de efectivo que se entrega puede ajustarse para tener en cuenta la inflación y que la cantidad de efectivo siga siendo apropiada, pero puede tratarse de una tarea complicada para las agencias con presupuestos fijos.

2.3 Seguridad y riesgos de corrupción

En muchas ocasiones, las entregas de efectivo se consideran más complicadas que la ayuda en especie, dado su mayor atractivo y la mayor probabilidad de que genere riesgos de seguridad. Una de las cuestiones clave que se deben tener en cuenta en la fase de valoración, por lo tanto, es si el efectivo puede entregarse y gastarse de forma segura. Ello implica valorar las opciones de entrega disponibles para llevar el efectivo a la población y cómo podrían minimizarse los riesgos de seguridad. En el capítulo 4.3 se debaten los distintos mecanismos de entrega disponibles.

La entrega de activos a la población en ocasiones puede exponerla a riesgos de violencia o robos, aunque no podemos darlo por hecho. Es muy probable que a un ladrón le resulte más fácil transportar efectivo que un saco de alimentos, y de ahí que el efectivo le resulte más atractivo. Del mismo modo, al receptor del efectivo también le resulta más fácil esconderlo. El personal de la agencia puede ponerse en peligro si entregan el efectivo directamente a los beneficiarios. En ese caso, se puede seleccionar un método de entrega indirecto para minimizar los riesgos, como transferencias electrónicas a través de cuentas bancarias o teléfonos móviles. Las agencias también pueden proteger a su personal y contratar a agencias especializadas que se encarguen específicamente de las transferencias de efectivo. La regla de oro en cuanto a la gestión de riesgos en este tipo de situaciones, como en cualquier otra situación, es debatir los riesgos abiertamente con la población afectada, y hacerlo con antelación. La mayoría de las personas son conscientes de los riesgos que corren al transportar efectivo o al comprar

34 J. Crisp, A. Graf y V. Tennant, *Banking on Solutions: A Real-Time Evaluation of UNHCR's Shelter Grant Programme for Returning Displaced People in Northern Sri Lanka*, ACNUR, 2010.

35 R. Sabates Wheeler y S. Devereux, ‘Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme’, *Food Policy*, 35 (4).

artículos caros. Unos pocos preferirán no recibir dinero para evitar estos riesgos; no corresponde a la agencia tomar esa decisión en su nombre.

Hay motivos obvios para preocuparse cuando se trata de dar efectivo a la población en situaciones de conflicto o bajo economías políticas depredadoras. Incluso aunque se consiga entregar el efectivo de forma segura a los receptores, hay un miedo justificado sobre qué pasará después y si la llegada del efectivo empeorará el conflicto. No obstante, las pruebas obtenidas de los proyectos basados en efectivo y cupones sugieren que se pueden encontrar formas de entregar y distribuir el efectivo de forma segura incluso en entornos en conflicto.³⁶ En algunos contextos, como sucedió en el proyecto del Consejo Danés para los Refugiados en Chechenia, los problemas de seguridad que pueden afectar a las distribuciones en especie pueden ser significativamente menores en el caso del efectivo, dado que las transferencias se pueden entregar directamente a los receptores a través de sistemas financieros seguros, como bancos, cajeros automáticos, banca móvil o postal, o a través de empresas privadas, a diferencia de las distribuciones en especie más aparatosas y visibles.³⁷

En Afganistán y Somalia, las agencias se han valido de empresas de remesas locales para entregar dinero a la población de áreas remotas o inseguras. En Etiopía, Save the Children contrató un seguro de cobertura frente al riesgo de pérdidas en el transporte de efectivo a proyectos en áreas sin bancos.³⁸ En Zambia, Oxfam subcontrató la entrega en áreas rurales remotas a Standard Bank, que usó vehículos de seguridad de la empresa para entregar el efectivo acompañados de policías locales. En Haití, Save the Children repartió tarjetas de prepago en lugar de dinero.³⁹ Otras precauciones sensatas cuando se trata de distribuciones directas pueden ser: cambiar los días y los lugares de pago, minimizar el número de personas que saben cuándo se entregará y se transportará el efectivo, usar distintas rutas para llegar a los puntos de distribución y usar distintos vehículos.⁴⁰ Debe buscarse el complicado equilibrio entre la necesidad de apertura (que permita a los receptores y al resto de personas implicadas en la distribución hacer los preparativos necesarios) y la discreción acerca de la hora y el lugar de la distribución, por motivos de seguridad.

Todos los proyectos que se basan en llevar recursos a las comunidades son vulnerables a la corrupción. Los proyectos basados en efectivo no son una excepción. De igual modo, no hay evidencias de que los proyectos basados en efectivo sean intrínsecamente más propensos a la corrupción y a la malversación que otros tipos de ayudas. En el programa de subsidios para viviendas de ACNUR en Sri Lanka, por ejemplo, no hubo señales de fraude, corrupción o malversación. De hecho, algunos aspectos de los programas de efectivo los hacen menos vulnerables a la corrupción que la ayuda en especie. Muchos de los riesgos de

36 P. Harvey, *Cash and Vouchers in Emergencies: An HPG Discussion Paper* (Londres: ODI, 2005); Bailey et al., *Cash Transfers in Emergencies*.

37 Consejo Danés para los Refugiados, *Study of the ECHO Cash Transfer Pilot Project*, 2008.

38 C. Knox-Peebles, *Impact Assessment of Save the Children's Cash for Relief Project in Legambo and Meket (Wollo), Ethiopia*, SC, 2001.

39 CaLP, *CaLP Learning Conference Report*, 2010.

40 Creti y Jaspars, *Cash Transfer Programming in Emergencies*.

corrupción que afrontan las transferencias en especie se generan durante el abastecimiento, el almacenamiento y el transporte, ninguno de los cuales se aplica a las transferencias de efectivo.⁴¹ Puede que la falta de pruebas de corrupción asociada con los proyectos basados en efectivo sea el resultado de los sistemas de estrecha supervisión que suelen ponerse en práctica con los proyectos de transferencias de efectivo. Muchos programas de efectivo son a pequeña escala si los comparamos con sus contrapartidas en especie. La verdadera prueba llegará cuando se amplíe el alcance de los programas y los proyectos se gestionen con menor intensidad.

Algo que comparten los proyectos de transferencias de efectivo con las transferencias en especie es que muchos de los riesgos asociados se originan en las fases de registro y selección de receptores. La selección de receptores incentiva a los grupos locales y a las élites de poder a manipular la lista de beneficiarios mediante prácticas de clientelismo o demandas de soborno, y pueden aparecer “fantasmas” o nombres duplicados en las listas de registro. En lo que respecta a la ayuda en especie, también hay riesgo de malversación durante la distribución. En un proyecto en Aceh, por ejemplo, se descubrió que un gran número de receptores transferían una proporción del subsidio que habían recibido a los jefes del distrito o a los representantes del pueblo.⁴²

Al igual que ocurre con la inseguridad, hay varias formas de minimizar los riesgos de corrupción. Algunas de ellas son de carácter técnico, como el diseño de cupones y tarjetas de identificación para los beneficiarios de modo que resulten difíciles de copiar. Por ejemplo, se puede añadir un sello único justo antes de realizar la distribución de cupones (véase el capítulo 6, “Cupones”). En proyectos a gran escala, se han usado tecnologías como la impresión de huellas digitales o el escaneado de iris en los sistemas de registro y distribución para evitar que los receptores reciban dos rondas. La transparencia y los sistemas de supervisión rigurosos son objetivos igualmente relevantes. Cuando sea factible, la supervisión deberá ser tan independiente como sea posible, bien mediante diferentes organizaciones o disponiendo de distintos equipos dentro de la misma organización que gestionen la implementación y la supervisión. Igualmente, se debe intentar trabajar con los grupos de la sociedad civil local.

2.4 Cuestiones de género, relaciones de poder y grupos vulnerables

Uno de las preocupaciones que se plantean al hilo de los proyectos de transferencias de efectivo es su potencial efecto negativo en las relaciones de género de las unidades familiares receptoras. Estas preocupaciones se asientan sobre varias suposiciones: a) es menos probable que las mujeres sean capaces de controlar el uso del efectivo en la unidad familiar, en comparación con determinados tipos de ayuda en especie (especialmente alimentos); b) los hombres pueden usar el efectivo para gastos antisociales, en particular alcohol y tabaco; y c) pueden aumentar los conflictos dentro de la unidad familiar entre maridos y mujeres.

⁴¹ P. Ewins et al., *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action*, informe del Institute for Development Studies para Transparencia Internacional y el Centro de recursos contra la corrupción U4 (Londres: ODI, 2006).

⁴² H. Herrman, *Cash for Host Families Project, Aceh: Final Report July 2005*, SDC, 2006.

Todos los proyectos humanitarios pueden afectar en potencia a las relaciones de género, y las evaluaciones de los proyectos basados en efectivo no han tendido a mostrar impactos negativos en dichas relaciones. De hecho, en algunos casos se ha apreciado un impacto positivo en la influencia de las mujeres sobre los procesos de toma de decisiones relacionadas con la economía. Dado que se han realizado pocas investigaciones en profundidad sobre el género, es difícil establecer conclusiones en firme válidas para distintos contextos, salvo la importancia de comprender las dinámicas de género locales a la hora de tomar decisiones en el programa.⁴³ En última instancia, el peligro de que los hombres se valgan de la fuerza para controlar el uso del efectivo puede o no ser mayor que el riesgo de violencia al que se enfrentan las mujeres cuando los hombres buscan hacerse con la ayuda en forma de alimento u otros activos para luego venderla con sus propios fines. Son las mismas mujeres las que mejor pueden advertir sobre la escala y el alcance del riesgo, sugerir formas de gestión y juzgar si merece la pena correr los riesgos. La mayoría de mujeres en situaciones de riesgo buscan ganar dinero de forma activa, a pesar de que conocen los riesgos que puede conllevar el tener dinero, y aceptan y aprenden a gestionar dicho riesgo.

Cuadro 9: Descubrimientos sobre la toma de decisiones en la unidad familiar a partir de un proyecto del PMA en Sri Lanka

La toma de decisiones sobre el uso de las transferencias de efectivo o de alimentos en la unidad familiar puede afectar a cómo se emplea la ayuda. Una concepción muy extendida es que las mujeres tienen más poder de decisión sobre los alimentos, mientras que los hombres lo tienen sobre el efectivo. En Sri Lanka, un proyecto piloto proporcionó transferencias de efectivo a algunas unidades familiares y raciones de comida a otras. En las unidades cuyo cabeza de familia era un varón y que recibieron alimentos, el 54% de las parejas señaló que la decisión sobre cómo usar las raciones de comida la tomaron conjuntamente. En las unidades familiares que recibieron efectivo, algo más del 60% de las parejas afirmaron que la decisión sobre cómo gastar las transferencias de efectivo la tomaron conjuntamente. Aunque se trata de una muestra limitada, estos resultados cuestionan el prejuicio de que las mujeres pierden poder de decisión cuando se distribuye efectivo en lugar de alimentos. Las unidades familiares en las que las mujeres tienen un mayor control gastan más en cereales y carne, y menos en alcohol y productos lácteos.

Fuente: S. Sandstrom y L. Tchatchua, "Do Cash Transfers Improve Food Security in Emergencies? Evidence from Sri Lanka", en S. Omamo et al. (ed.), *Revolution: From Food Aid to Food Assistance* (Roma: PMA, 2010).

43 R. Slater y M. Mphale, *Cash Transfers, Gender and Generational Relations: Evidence from a Pilot Project in Lesotho*, Informe encargado por World Vision International (Londres: ODI, 2008); Concern Worldwide y Oxfam GB, *Walking the Talk: Cash Transfers and Gender Dynamics*, 2011.

En muchos proyectos se registra a las mujeres como receptoras del efectivo y titulares de las cuentas bancarias, en una estrategia deliberada para darles poder. Sin embargo, no podemos asumir que simplemente con seleccionar a las mujeres como receptoras mejoraremos su situación de poder o promoveremos la igualdad de género. El hecho de proporcionar dinero a las mujeres, en sí y por sí solo, no es darles poder ni es siempre un factor positivo para las relaciones de género. Si no se lleva a cabo un análisis de cómo se controla el dinero dentro de la unidad familiar, la entrega de dinero a las mujeres podría tanto mejorar la vida de la unidad familiar y mejorar las relaciones de género y el estatus de la mujer, como crear un perjuicio.⁴⁴ También existe el riesgo de que nuestras suposiciones refuercen los estereotipos negativos de género, al asumir que los hombres van a usar el efectivo de forma irresponsable. Esto no quiere decir que no se deba seleccionar a mujeres como receptoras, pero sí que las razones para hacerlo deben estar fundamentadas en la comprensión de las dinámicas de género y en expectativas realistas en cuanto a la posibilidad de darles poder a las mujeres.

Un estudio de Slater y Mphale proporciona un marco conceptual útil para el análisis del impacto de los programas de transferencias de efectivo en las relaciones de género. En el estudio se destacan cinco tareas fundamentales:

- Comprender el impacto de las transferencias de efectivo en comparación con otros tipos de transferencias de recursos.
- Reflexionar sobre el contexto cambiante en el que se enmarcan las relaciones de género.
- Sopesar y diferenciar entre las necesidades de los hombres y las mujeres a la hora de evaluar los impactos del efectivo y los alimentos en las relaciones de género.
- Los estudios de relaciones de género proporcionan un marco para comprender los diferentes modelos de asignación de recursos en la unidad familiar.
- Las relaciones de género en las unidades familiares atraviesan las distintas generaciones, no solo abarcan las relaciones conyugales o maritales.⁴⁵

Es necesario que las agencias comprendan y tengan en cuenta los problemas de género a lo largo de todo el desarrollo del proyecto, desde su valoración y diseño hasta su supervisión y evaluación. Para esta tarea se necesitan unas sólidas habilidades analíticas. Las relaciones de género en tiempos de crisis deben encuadrarse siempre en el contexto social más amplio y a largo plazo al que pertenecen. Es importante conocer los niveles de partida de violencia doméstica, abuso de alcohol y otros aspectos de género para determinar cómo pueden verse afectados por la respuesta programada.⁴⁶ Las cuestiones de género son muy sensibles a las normas, actitudes y prácticas socioculturales, que varían de una sociedad a otra e incluso entre comunidades de una misma sociedad.⁴⁷

⁴⁴ Slater y Mphale, *Cash Transfers*.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ S. Devereux, *Innovations in the Design and Delivery of Social Transfers: Lessons Learned from Malawi* (Brighton: IDS y Concern Worldwide, 2008)

Cuadro 10: Equidad de género y poder: ActionAid en las islas Andamán y Nicobar

ActionAid llevó a cabo un programa de efectivo de tres años de duración en las islas Andamán y Nicobar tras el tsunami del Océano Índico en 2004 cuyo objetivo era asegurar la equidad de género y el acceso al poder las mujeres. Además de implicarse activamente en la toma de decisiones y en la planificación, se animó a las mujeres a que participaran en un programa de “Efectivo por trabajo” o CFW, por sus siglas en inglés. De las 6.605 personas empleadas casi la mitad fueron mujeres. Algunas mujeres señalaron que los hombres habían participado más en actividades del hogar como la cocina y el cuidado de los niños como respuesta directa a su participación en el programa, mientras que otras afirmaron que había aumentado notablemente su carga de trabajo, ya que tenían que realizar otras tareas domésticas. Cuando se les preguntó si esa carga de trabajo adicional estaba causando problemas en el hogar, la mayoría de las mujeres no informaron de efectos negativos sobre su estilo de vida. No obstante, se tomaron las medidas consiguientes para asegurar que las mujeres pudieran participar plenamente en el programa, como el establecimiento de instalaciones para el cuidado de los niños y la previsión de descansos regulares para todos los participantes del programa de CFW, de modo que las mujeres pudieran alimentar a sus hijos. A los ancianos, a los incapacitados y a las mujeres embarazadas se les asignaron tareas ligeras, como el reparto de agua, la preparación de la comida o la anotación de registros.

El análisis de género del proyecto se centró en las divisiones por género del trabajo, la discriminación, la violencia y el acceso y el control de los recursos. Se animó a las mujeres a emprender actividades como la pesca, el arado, la construcción o montar en bicicleta, que desafiaran los estereotipos de género. También se les enseñó a nadar y a manejar embarcaciones.

Fuente: ActionAid, *Cash Programming: An Experience from the Andaman and Nicobar Islands*, 2008.

Además de las relaciones maritales/conyugales entre hombres y mujeres es importante comprender las relaciones generacionales y ver cómo se pueden ver afectadas por las transferencias de efectivo. En un proyecto de World Vision en Lesoto, los conflictos generacionales plantearon un problema mucho mayor en las unidades familiares de los receptores que los conflictos maritales, en especial en aquellas unidades en las que los ancianos se ocupaban de huérfanos y niños vulnerables.⁴⁸ Un estudio comparativo de las transferencias de alimentos y efectivo en áreas urbanas de Zimbabue también mostró evidencias de tensiones intergeneracionales elevadas.⁴⁹

48 Slater y Mphale, *Cash Transfers*.

49 K. Mutiro y P. Hobane, *Comparative Study of Food and Cash Transfers in Urban Zimbabwe*, GRM International Zimbabwe, 2008.

Como cualquier otra forma de distribución, los proyectos basados en efectivo también deben tener en cuenta las necesidades de los grupos vulnerables, incluidos los niños huérfanos o sin compañía, los ancianos y los enfermos. Por distintas razones, tiende a asumirse que las transferencias de efectivo no resultarán apropiadas para estos grupos: los menores no acompañados pueden no tener acceso a cuentas bancarias, por ejemplo, mientras que los ancianos y los enfermos pueden tener dificultades para llegar a los puntos de distribución de efectivo o para desplazarse hasta los mercados. La experiencia en programaciones muestra que se pueden superar estos obstáculos. En Sri Lanka, ACNUR realizó un seguimiento a las familias para identificar a los niños sin compañía o separados y asignarles tutores a través de los tribunales locales. En Vavuniya, los niños sin compañía recibieron un subsidio inicial de 5.000 rupias; se abrieron cuentas bancarias a nombre de los niños desde las que solo podía retirarse efectivo para fines estrictamente definidos, como educación, hasta que cumplieran 14 años.

Cuadro 11: Subsidios económicos de HelpAge para personas mayores de 65 años en Haití

El informe Rapid Initial Needs Assessment for Haiti (RINAH) realizado tras el terremoto de enero de 2010 identificó a los ancianos como la población vulnerable expuesta a un mayor riesgo. Una valoración de los datos desglosados existentes mostró que aproximadamente 200.000 ancianos se habían visto afectados por el desastre. Dada la presencia de mercados en funcionamiento, las complicaciones logísticas relacionadas con la obtención de suministros para el país y las consultas con los beneficiarios acerca de sus métodos preferidos de ayuda, HelpAge decidió emprender un programa de transferencias de efectivo incondicional para personas de más de 65 años en campos espontáneos en los que no estaba presente ninguna agencia de gestión. Gracias a un acuerdo con UNITRANSFER, una empresa de remesas, se realizó un pago puntual de 50 \$ a una población objetivo de 5.500 ancianos.

Mediante una red de “puntos focales de vulnerabilidad” seleccionados entre la población afectada, se identificó y se registró a la población beneficiaria. Durante el registro, los ancianos recibieron un folleto informativo que explicaba dónde y cuándo podían recoger su dinero. Dados los niveles de analfabetismo entre los ancianos, los folletos se complementaron con sesiones informativas en las que se explicó el proceso. Durante el registro, se identificó a aquellas personas incapaces de trasladarse a una sucursal de UNITRANSFER y se establecieron acuerdos para que un miembro autorizado del personal de la empresa de remesas entregara el efectivo directamente, sin costes adicionales. También se ofreció la posibilidad de delegar la recogida del efectivo en un miembro de la familia. Se estableció una línea telefónica de ayuda y reclamaciones para que los beneficiarios pudieran informar de los problemas o resolver dudas acerca del proceso. Por último, se realizó un procedimiento de supervisión con una muestra aleatoria de 1.500 beneficiarios que mostró una abrumadora respuesta positiva a las transferencias de efectivo. Los encuestados respondieron que habían usado los fondos principalmente para comprar comida y pagar deudas.

En Sudán del Sur, a los ancianos beneficiarios del efectivo se le permitió enviar a un miembro de la familia designado para que recogiera el subsidio económico de Save the Children en su nombre.

2.5 Rentabilidad

El coste de las transferencias de efectivo en comparación con otras formas de ayuda es claramente una cuestión esencial que muchas veces se ha pasado por alto a la hora de decidir el tipo de respuesta apropiado. Si el efectivo resulta ser una manera más eficaz o rentable de ayudar a la población, significa que se podría ayudar a más personas que con la alternativa de ayuda en especie. Dicho esto, la comparación de costes entre las transferencias de efectivo y las alternativas en especie no debería ser el único criterio para decidir la idoneidad de las transferencias de efectivo. En ocasiones, la ayuda en especie será necesaria incluso aunque sea más cara, por ejemplo si se han cortado las redes de transporte.

Los programas de efectivo suelen tener costes de transporte y logística más bajos que la ayuda en especie. No obstante, pueden concurrir otros costes, como la necesidad de personal financiero adicional. El que un subsidio económico resulte más eficaz para los receptores dependerá del precio de los bienes que adquieran en los mercados locales en comparación con el precio que tendría que costear una agencia de ayuda para distribuir bienes equivalentes. Deben tenerse en cuenta los costes del transporte de la ayuda en especie para los receptores en relación con los costes de desplazamiento a y desde los mercados. La ayuda en especie puede presentar ventajas en cuanto a los costes si las agencias de ayuda pueden adquirir los bienes al por mayor, o en casos en los que los precios locales sean notablemente superiores a los precios internacionales.

Son pocas las agencias que han intentado comparar la rentabilidad de las distintas opciones en la fase de planificación, aunque algunas sí han evaluado o comparado la rentabilidad tras la ejecución (véase el capítulo 5, “Supervisión y evaluación”). Una de las principales dificultades cuando se trata de predecir la rentabilidad de las distintas respuestas es que la comparación depende de que se disponga de una estimación fiable del precio previsto de los bienes, cosa que es difícil de calcular en las fases iniciales de una planificación de respuesta de emergencia.⁵⁰ No obstante, deberían poder usarse tendencias y datos de precios de emergencias previas para determinar unahorquilla estimada plausible de los precios futuros. Las agencias deberían tener en cuenta la eficiencia, pero es importante que la eficiencia no sea el único criterio para tomar decisiones en los programas. Un tipo de programación puede ser menos *eficiente* desde el punto de vista de los costes (es decir, cuesta más que una intervención similar) pero más *efectiva* en cuanto a costes (es decir, cumple mejor con los objetivos que la intervención de menor coste).

⁵⁰ DG ECHO, *Evaluation and Review of the Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises: Part 2: Review Report*.

Esta clase de cálculos plantea multitud de inconvenientes, como cómo comparar los costes de transporte y distribución de los enfoques basados en especie con los costes de administración de las transferencias de efectivo, o cómo incorporar a los cálculos las fluctuaciones en los tipos de cambio, la inflación y las variaciones de precios. No obstante, siempre que las agencias expliciten sus supuestos de partida, este tipo de ejercicios siempre serán útiles, aunque el análisis tenga limitaciones. Es preferible trabajar con algunas cifras erróneas que trabajar sin cifras en absoluto.

Entre los aspectos que se deben considerar al realizar comparaciones de costes se incluyen:

- Gastos generales. Pueden incluir tanto al personal nacional como expatriado, el personal de finanzas y logística, los costes de la sede, la oficina central y las sucursales.
- Fluctuaciones en los tipos de cambio. Si el objetivo es comparar los bienes que se adquieren de forma local con efectivo con los bienes que se adquieren de forma regional, se deben tener en cuenta los tipos de cambio.
- Cambios en los precios. La inflación que se genera a lo largo de un proyecto puede alterar los cálculos de rentabilidad, especialmente si los precios locales superan los precios regionales o internacionales.
- Costes de transporte y entrega. Los costes que origina el abastecimiento, el almacenamiento y el transporte de productos de auxilio comparados con los costes de entrega de efectivo (tasas bancarias, por ejemplo).
- Costes para los receptores. Entre estos costes se incluyen los costes de transporte de productos de auxilio desde los sitios de distribución, la venta de ayuda en especie para adquirir otros bienes o los desplazamientos a los mercados para comprar bienes con efectivo.
- Escala. Los proyectos piloto a menor escala pueden resultar más caros, ya que los proyectos a mayor escala pueden disfrutar de economías de escala en los gastos generales y de personal.

Tabla 5: Comparación de los costes para los receptores de las transferencias de efectivo y en especie

Ayuda en especie	Transferencias de efectivo
Coste de transportar los productos de auxilio desde el sitio de distribución hasta el hogar	Costes de ir y volver de los mercados para adquirir bienes con el efectivo proporcionado, y para ir y volver del punto de distribución de efectivo
Si la población tiene que vender parte de la ayuda en especie para satisfacer otras necesidades puede que obtengan un precio bajo por ella	Coste del transporte de los productos adquiridos en mercados locales
Costes de la molienda si se distribuye el grano entero	Costes de la molienda si se adquiere el grano entero

Fuente: P. Harvey, *Cash-Based Responses in Emergencies*.

2.6 Coordinación y viabilidad política

Todas las transferencias de efectivo deben coordinarse con otras formas de ayuda (y con otras agencias de ayuda). El análisis sobre cómo se relacionarán las transferencias de efectivo con otras ayudas planificadas debería formar parte del proceso de valoración. Por ejemplo, si se va a proporcionar ayuda en forma de alimentos a los mismos receptores, puede que eso suponga un cambio en los objetivos del programa de efectivo, en tanto que es menos probable que el efectivo se gaste en alimentos. Es importante también evaluar el punto de vista del gobierno en cuanto a las transferencias de efectivo: si las transferencias de efectivo se adaptan a las políticas del gobierno y en qué sentido, y si el gobierno va a permitir realmente la puesta en práctica de las transferencias. En Myanmar, por ejemplo, Save the Children tuvo que detener temporalmente un programa de subsidios económicos debido a la oposición del gobierno.

La coordinación de las respuestas basadas en efectivo puede resultar problemática, ya que el efectivo incide sobre varios sectores y los objetivos pueden tener objetivos múltiples. Es difícil armonizar las transferencias de efectivo con las estructuras de coordinación existentes, como los grupos sectoriales. En algunos contextos (notablemente la respuesta al terremoto de Haití y a las inundaciones de Pakistán en 2010), se han creado grupos de coordinación específicos, centrados en los programas de transferencias de efectivo. Aunque pudiera parecer que esto socava la idea de que las transferencias de efectivo son una herramienta, no un sector, da la impresión de que estos grupos específicos han resultado muy útiles a la hora de coordinar aspectos esenciales como las cantidades y los sistemas de transferencia.

La coordinación es un elemento necesario en muchos aspectos. Los niveles salariales y las cantidades de las transferencias deben coordinarse para evitar desigualdades entre áreas del proyecto o entre proyectos de agencias diferentes, aunque los distintos objetivos de cada agencia pueden determinar muchas ocasiones subsidios de cantidades distintas. Las diferencias entre los niveles de pago de los proyectos de Efectivo por trabajo y los subsidios para medios de vida han supuesto un problema en los desastres recientes. También se necesita coordinación entre agencias para evitar que una agencia insista en las transferencias condicionales mientras otra ofrece transferencias incondicionales para responder al mismo problema. Los proyectos en efectivo y en especie deben coordinarse para garantizar su complementariedad y evitar que se proporcione efectivo para artículos que la población también está recibiendo en especie. Las agencias de ayuda internacionales deben también coordinar las respuestas basadas en efectivo con los gobiernos, en especial en aquellos casos en los que las autoridades implementen sus propios programas de efectivo.

Cuadro 12: Grupos de coordinación de efectivo

Se han establecido grupos de coordinación de efectivo en Haití, Somalia, la República Democrática del Congo (RDC) y Pakistán. Algunos se han conformado a través de la CaLP, mientras que otros los han creado el personal de la agencia sobre el terreno. A continuación se enumeran las responsabilidades incluidas en los Términos de referencia (TDR) de los distintos grupos:

- Asegurar la coordinación entre agencias de la programación de efectivo, lo que incluye un mapa geográfico de las actividades, temporización de las intervenciones y valores de las transferencias.
- Realizar un seguimiento de las intervenciones con efectivo por agencia, área geográfica, tipo de programa de efectivo y mecanismos de transferencia.
- Documentar las lecciones clave aprendidas a partir de las intervenciones con efectivo y compartirlas en las reuniones de grupos sectoriales entre agencias.
- Formular recomendaciones para la mejora de las herramientas y directrices de programación, así como para futuras investigaciones (p. ej., herramientas de supervisión y evaluación conjuntas, mecanismos de quejas habituales, desarrollo de materiales de responsabilidad, estandarización de pagos).
- Empezar visitas de supervisión conjuntas basadas en las necesidades identificadas, a fin de apoyar a los grupos de trabajo de campo y elaborar estudios de casos.
- Establecer estándares y enfoques comunes.
- Identificar áreas de colaboración entre las agencias.
- Compartir información sobre los mecanismos de transferencia de efectivo, fomentar el debate e identificar áreas para la innovación y la armonización.
- Implicar al sector privado, al sector académico y a las instituciones financieras en los debates y decisiones de programación.
- Desarrollar posturas compartidas sobre la programación de las transferencias de efectivo mediante la promoción, la difusión y la influencia sobre los actores clave, así como formulaciones políticas.
- Unirse a EMMA y otros métodos de valoración de mercado.
- Llevar a cabo revisiones por pares de los programas en curso de las agencias.
- Implicar a las ONG locales, estamentos gubernamentales e instituciones de microfinanciación para aprovechar los conocimientos, prácticas y programaciones existentes.
- Identificar métodos válidos de contribución a los debates de grupos sectoriales relacionados con las transferencias de efectivo.
- Crear una biblioteca para los recursos relacionados con el efectivo.
- Implicarse en trabajos de difusión de los aspectos relevantes que identifiquen los participantes.
- Asegurarse de que todas las actividades sean coherentes con el Código de Conducta de la Cruz Roja y las normas de El Proyecto Esfera.

Fuentes: *Terms of Reference – Cash Coordination Group for the Haiti Earthquake Response*, borrador, 2010; *Somalia Cash Based Response Working Group* (sin fecha); *Groupe de Travail Technique Cash et Coupons*, 2010; sitio web Cash Coordination in Pakistan (<https://sites.google.com/site/cashtwgpakistan/home>).

2.7 Habilidades y capacidad

Las organizaciones tienen que asegurarse de que poseen las habilidades y los sistemas para implementar transferencias de efectivo de forma eficaz, y de que conocen los mecanismos para reforzar su capacidad administrativa y de recursos humanos cuando sea necesario. Deben tenerse en cuenta igualmente las capacidades de otros actores que puedan ser socios potenciales en la entrega de las transferencias de efectivo, como el gobierno local, la sociedad civil local y los actores del sector privado (como bancos o empresas de remesas).

Los programas de efectivo no exigen necesariamente “expertos en efectivo”. El personal general para emergencias es capaz de evaluar, diseñar e implementar con éxito respuestas basadas en efectivo si dispone de los recursos apropiados (p. ej., directrices sobre las transferencias de efectivo), apoyo y sentido común. La capacidad está creciendo conforme más agencias e individuos se implican en los proyectos de transferencias de efectivo, y se complementa con formación relacionada con la programación de transferencias de efectivo como la que desarrolla e imparte la CalP. La formación no es imprescindible, pero puede aportar al personal conocimientos básicos, ejemplos reales y un foro donde interactuar con otros cooperantes.

Las agencias han tendido a implicarse en análisis más profundos para determinar la idoneidad de la programación de transferencias de efectivo que en el caso de las alternativas en especie. Estos análisis revelan una debilidad genérica como análisis de mercado, por lo que es importante que las agencias que emprendan programas de efectivo se aseguren de que tienen la suficiente capacidad para realizar valoraciones y análisis de mercado, incluida la determinación del potencial de inflación. Se debe exigir también una mejora de la capacidad en la planificación, supervisión y evaluación de contingencias.

Las agencias de ayuda también deberían identificar cualquier cambio que deban realizar en sus sistemas financieros, de supervisión y de administración de forma que se asegure la transparencia, la responsabilidad y la seguridad de las transacciones de efectivo sin caer en procesos que supongan un exceso de burocracia o un gasto desmedido de tiempo. Por ejemplo, es posible que las prácticas de contabilidad y supervisión se hayan diseñado pensando únicamente en la ayuda en especie. También pueden existir límites en cuanto a la cantidad de efectivo que se puede transferir a las oficinas, sucursales o socios desde las oficinas centrales. Si no se modifican los sistemas con antelación pueden producirse retrasos durante la implementación del proyecto. Disponer de sistemas apropiados será todavía más importante cuando las agencias de ayuda implementen respuestas basadas en efectivo o cupones a mayor escala. Las agencias pueden subsanar estas carencias de capacidad desarrollando las habilidades del personal existente, contratando personal nuevo con las habilidades adecuadas, trasladando temporalmente personal desde otras oficinas y asociándose con otras agencias, por ejemplo para realizar una valoración del mercado conjunta. También pueden contratar asesores externos que lleven a cabo estudios de viabilidad o análisis de mercado, aunque esta forma de conseguir apoyo especializado externo debería considerarse el último recurso.

Es igualmente necesario un cambio de mentalidad. Las transferencias de efectivo ofrecen opciones a los receptores, lo que significa un menor control por parte de las agencias de ayuda. Las agencias y el personal con una notable experiencia en la entrega de ayuda en especie puede que no se sientan del todo cómodos en este tipo de situaciones.

2.8 Cumplimiento de plazos y planificación de contingencias

En teoría, los programas basados en efectivo deberían implementarse con mayor rapidez que la ayuda en especie, dado que no es necesario adquirir y transportar bienes. En la práctica, no obstante, muchas veces se tarda más en poner en marcha las transferencias de efectivo que los programas en especie, en parte porque dichas transferencias siguen siendo una modalidad relativamente nueva para muchas agencias: no hay sistemas establecidos y las transferencias de efectivo no se han integrado en los procesos de preparación y planificación de contingencias.

Un plan de contingencia implica desarrollar estrategias y procedimientos antes de que se produzcan las crisis humanitarias. La preparación para emergencias es un concepto más amplio. Incluye la acumulación de bienes de auxilio esenciales, la creación de capacidades de reserva y la formación del personal.⁵¹ Del mismo modo que muchas agencias disponen de reservas en especie de artículos de emergencia clave, podría ser útil disponer de mecanismos preestablecidos para la entrega de efectivo en contextos en los que es probable que resulte conveniente una respuesta basada en efectivo; o bien, como mínimo, tener un plan para el establecimiento de los sistemas y las asociaciones necesarios para implementar una intervención basada en efectivo. Antes de la crisis, las agencias deberían contactar con bancos, empresas de telefonía móvil, empresas de transporte de efectivo, aseguradoras y otros socios potenciales, y acordar con ellos previamente lo que podrían gestionar o no y cuál sería el coste aproximado. También se pueden diseñar cupones y tarjetas para los beneficiarios por adelantado. Ninguno de estos pasos implica que las agencias deban decantarse automáticamente por implementar transferencias de efectivo en caso de que se produzca una crisis, pero sí que, si deciden hacerlo, dispondrán de los acuerdos necesarios para asegurarse de que el efectivo llegue a los beneficiarios tan pronto como sea posible, con el menor retraso. Una regla de oro sería: si no cuesta dinero, cualquier agencia debe hacerlo antes de que suceda el desastre.

Las planificaciones de contingencias previas a las crisis nos ayudan a acordar una estrategia de respuesta combinada entre los gobiernos central y local, los donantes y las agencias de implementación con vistas a las principales situaciones de peligro pronosticables, que son la mayoría de las situaciones humanitarias. Todos los actores relevantes tendrían una buena noción sobre la clase de intervenciones que se necesitarían dentro de esta estrategia, en qué fase de la crisis o en qué estación del año, y estarían preparados para desarrollar dichas intervenciones con el menor retraso posible. Con una buena preparación y una buena planificación de contingencias, por ejemplo, la población afectada por la crisis podría empezar a recibir transferencias de efectivo transcurridos días desde que se produjera la

⁵¹ R. Choularton, *Contingency Planning and Humanitarian Action: A Review of Practice*, HPN Informe 59 (Londres: ODI, 2005).

crisis, si esa resultara ser la respuesta más apropiada. En la práctica, esto casi nunca ocurre. Es necesario que las agencias comprendan los tipos de desastres en los que el efectivo podría ser una respuesta apropiada, así como los plazos y la oportunidad de la respuesta basada en efectivo, una idea aproximada del valor de las transferencias, el tamaño aproximado en número de beneficiarios y cómo seleccionar a los destinatarios si fuera necesario.

2.9 Estacionalidad

El momento del año en el que se entregue el efectivo influirá en la forma en que se gaste y, por tanto, en si se tratará de una respuesta apropiada conforme a los objetivos del proyecto. Debe plantearse la posibilidad de elaborar un calendario estacional que registre los patrones de gasto, como parte del proceso de valoración. Las prioridades de gasto de las unidades familiares, las fuentes de ingresos, los patrones de trabajo o actividad y la disponibilidad de bienes varían en función de la época del año. Si el efectivo está pensado para satisfacer las necesidades básicas de la población, es probable que resulte muy útil en épocas de hambre o períodos especialmente difíciles. No obstante, los precios de los alimentos pueden ser superiores a los normales: con el mismo efectivo se puede comprar menos. Las transferencias de efectivo que se entreguen en períodos en los que las unidades familiares dispongan de mayores ingresos, por ejemplo después de la cosecha, es más probable que se usen para inversiones productivas.⁵² Cuando se trata de emergencias repentinas, el efectivo que se entrega en las fases tempranas tiende a gastarse en satisfacer las necesidades básicas y en costear el desplazamiento inmediatamente posterior al desastre. El efectivo que se proporciona en una fase posterior suele gastarse en la recuperación (reconstrucción de casas o inversión en medios de vida).

En los proyectos de Efectivo por trabajo se debe prestar una atención especial a la demanda de trabajo estacional, para evitar que las exigencias de trabajo choquen con compromisos laborales esenciales de la unidad familiar, como los relacionados con la agricultura (p. ej., la cosecha) o la migración estacional (véase el capítulo 7). Tendría sentido priorizar los subsidios económicos directos por encima de las intervenciones basadas en trabajo si los plazos de las obras públicas no encajan con los calendarios estacionales o el objetivo principal del proyecto. Por ejemplo, si el objetivo es mejorar el acceso a la comida durante una carencia de alimentos y las obras públicas solo se pueden implementar tras la cosecha, es más probable que un subsidio económico directo durante la época de carencia sea más apropiado que un proyecto de Efectivo por trabajo tras la cosecha.

52 L. Adams y E. Kebede, *Breaking the Poverty Cycle: A Case Study of Cash Interventions in Ethiopia*, Documento informativo de HPG (Londres: ODI, 2005); H. Mattinen y K. Ogdén, 'Cash-Based Interventions: Lessons from Southern Somalia', *Disasters*, vol. 30, n.º 3, 2006.

Capítulo 3

Planificación y diseño de intervenciones con efectivo

Una vez que se determina que una respuesta basada en efectivo es apropiada y viable, es necesario diseñar el proyecto. Esta sección se centra en cómo formular los objetivos del proyecto, decidir el tipo de intervención adecuado para transferir efectivo, establecer el valor del subsidio y sus plazos, programas complementarios y enlaces con el desarrollo, la recuperación y la protección social. Las intervenciones con cupones y con efectivo por trabajo plantean cuestiones específicas de planificación, diseño e implementación que se discuten por separado en los capítulos 6 y 7.

3.1 Delimitación de los objetivos del proyecto

El efectivo no es un fin en sí mismo. Las transferencias de efectivo son un medio de las agencias de ayuda para ofrecer asistencia a las unidades familiares a fin de alcanzar metas y objetivos específicos, ya sea como único medio o en combinación con otros tipos de ayuda. Las metas y objetivos de una respuesta de emergencia son por tanto los mismos tanto si se usa el efectivo como si no; el efectivo es sencillamente una de las muchas herramientas de los programas para alcanzar dichos objetivos.

Como en cualquier proyecto de emergencia, los objetivos de las transferencias de efectivo necesitan estar claros y basarse en la evaluación de necesidades y el análisis de respuestas. Es necesario supervisar los objetivos para saber si se están consiguiendo. Sin embargo, al contrario de los programas basados en especie, las transferencias basadas en efectivo pueden abarcar una amplia gama de objetivos relacionados con seguridad alimentaria, nutrición, salud, educación, agua y potabilidad, recuperación de medios de vida, reintegración, vivienda y protección. El efectivo puede ser un complemento o incluso sustituir la ayuda en especie, ya se trate de alimentos o artículos no alimentarios, y respaldar (o ser respaldado por) otros componentes del programa, como la formación en medios de vida.

El hecho de que el efectivo sea flexible y pueda invertirse de formas muy diversas es un factor positivo, ya que amplía el abanico de posibilidades de elección y responde mejor ante la variedad de necesidades de la población, aunque haga más difícil el proceso de definición de objetivos particulares. Las agencias han intentado en ocasiones superar esta dificultad introduciendo medidas de control del uso que la población hace de los subsidios, aunque su aplicación puede resultar complicada desde el punto de vista administrativo y debilitar la flexibilidad que ofrece este tipo de transferencias. Un enfoque alternativo sería definir los objetivos de forma más amplia. Un ejemplo sería un proyecto cuyo objetivo fuera ayudar a la población a satisfacer sus necesidades básicas durante períodos difíciles e invertir en sus medios de vida cuando la situación mejorara. Otro sería

ofrecer a los retornados un subsidio que cubriera sus necesidades básicas de reintegración, en lugar de centrarse en una necesidad específica, como la vivienda. Establecer objetivos más amplios puede ser complicado, no obstante, si la agencia intenta atender a necesidades particulares o si su campo de acción es específico. El PMA, por ejemplo, se centrará siempre por su propia naturaleza en promover el acceso a los alimentos. En definitiva, es imposible ser prescriptivos: las agencias deben tomar sus propias decisiones basándose en sus campos de acción y en el contexto en cuestión, sin pasar por alto que en algunas circunstancias la ayuda en especie puede ser una respuesta preferible.

3.2 Diferentes programas de transferencias de efectivo

La elección del tipo de programa de transferencias de efectivo debería estar basada en los objetivos de la intervención. Los principales programas de transferencias de efectivo están agrupados en cuatro tipos: subsidios incondicionales, transferencias condicionales, cupones y efectivo por trabajo. Estos programas pueden combinarse entre sí y con la ayuda en especie.

3.2.1 Tipos de transferencias

Las transferencias incondicionales son transferencias que no imponen condiciones sobre el uso del efectivo. Ofrecen la ventaja de la flexibilidad y la libertad de elección de los receptores, lo que permite que el efectivo se invierta en las prioridades individuales de la población. Aun así, las agencias tienen una noción general de lo que estas personas comprarán con el dinero. Se asume que, si se identifican las necesidades básicas en el proceso de evaluación, el dinero se empleará para cubrir las; si el fomento de medios de vida o actividades productivas se identifica como necesidad, ahí es donde se invertirá el efectivo distribuido. Las transferencias incondicionales también tienen la virtud de la simplicidad, ya que la agencia que implementa el programa no necesita poner en marcha sistemas que verifiquen las condiciones (transferencias condicionales), identifiquen a los proveedores (cupones) o gestionen los trabajos públicos (efectivo por trabajo).

En las transferencias condicionales, el dinero debe invertirse de un modo específico. Pueden aplicarse cuando la agencia tiene objetivos relacionados con un sector específico. La verificación de las condiciones crea una carga administrativa, por lo que estas transferencias solo deberían emplearse cuando exista una justificación evidente. Para controlar la utilización del dinero, los subsidios se entregan a menudo en más de un plazo y el segundo se hace efectivo tras verificar en qué se ha empleado el anterior. Los subsidios ofrecidos para la reconstrucción de viviendas, donde el dinero se entrega en tramos a medida que la construcción avanza, son un ejemplo de transferencias condicionales. Otro tipo de transferencia condicional es la que se realiza cuando el receptor ha cumplido una condición. En este caso, el receptor puede invertir el dinero a su arbitrio, pero lo recibe únicamente cuando ha satisfecho ciertas condiciones, como matricular a sus hijos en el colegio o vacunarlos, por ejemplo. Estas condiciones son poco frecuentes en los entornos humanitarios y se asocian más a menudo con programas de reducción de pobreza y de protección social, como los pagos de asistencia social en Latinoamérica, aunque hay un número creciente de ejemplos de transferencias condicionales en

situaciones de recuperación.⁵³ Los proyectos de efectivo por trabajo a veces se incluyen en la categoría de transferencias de efectivo condicionales, donde la mano de obra es el requisito necesario para recibir efectivo.

Algunos proyectos utilizan subsidios incondicionales e intentan promocionar los objetivos del proyecto a través de la sensibilización en lugar de establecer condiciones que necesiten verificación. Si los receptores deciden gastar el dinero al margen de los objetivos, es probable que éstos no reflejaran con precisión sus prioridades o que los objetivos carecieran de la amplitud necesaria para reflejar sus necesidades.

Los cupones también pueden emplearse como medio de gasto directo en productos particulares. Los cupones pueden ser tan restrictivos que se conviertan en meras cartillas de racionamiento (sin posibilidad de elección de los productos recibidos ni del proveedor), o tan flexibles que constituyan una forma de dinero (intercambiable por cualquier bien a través de cualquier vendedor participante). Para poner en marcha un sistema de cupones normalmente se necesitan más pasos administrativos y de programación que en el caso de las transferencias incondicionales, como imprimir los cupones o llegar a un acuerdo con los comerciantes. La preocupación por la seguridad de los receptores puede hacer de los cupones una elección lógica en entornos inseguros, ya que los beneficiarios nunca poseen dinero real.

El efectivo por trabajo debería emplearse únicamente cuando realmente exista un trabajo necesario que realizar y los receptores cuenten con el tiempo y la capacidad de llevarlo a cabo. Los programas de efectivo por trabajo normalmente demandan más recursos de las agencias que los subsidios económicos, ya que es necesario identificar los proyectos que implican trabajo, supervisar a los trabajadores y ofrecer asistencia y equipamiento. Estos programas pueden ser preferibles cuando son más aceptables políticamente que los subsidios económicos o cuando haya necesidad de mano de obra como parte de una respuesta de emergencia.

Pueden combinarse varias intervenciones basadas en efectivo. Esto es frecuente en los programas de efectivo por trabajo, donde las personas que no pueden trabajar (unidades familiares a cargo de personas de edad avanzada, por ejemplo) normalmente reciben subsidios incondicionales. En Sri Lanka, el gobierno ofreció a las personas afectadas por el tsunami un subsidio económico mensual (para cubrir los gastos básicos) y un subsidio condicional que solo podía emplearse en la reconstrucción de sus hogares. En Haití, Oxfam repartió cupones que podían canjearse en los establecimientos locales por una combinación de artículos alimentarios y efectivo. En Pakistán, tras el terremoto de 2005, ante el temor de los comerciantes locales a que los receptores no fueran a sus establecimientos si solo recibían efectivo, Oxfam creó un programa de distribución combinada de efectivo y cupones.⁵⁴

⁵³ La literatura especializada en transferencias de efectivo condicionales en situaciones de emergencia es limitada, por lo que no ha sido posible incluirlas en una sección específica en este informe.

⁵⁴ ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*, 2007.

Tabla 6: Comparación de diferentes tipos de transferencias de efectivo

	Circunstancias de uso	Ventajas potenciales	Desventajas potenciales
Transferencias de efectivo incondicionales	Normalmente, las transferencias de efectivo son apropiadas cuando la seguridad es estable. Los objetivos del proyecto no restringen los gastos a productos y servicios específicos.	Carga administrativa mínima. Generalmente más eficientes que los cupones.	Los receptores pueden invertir el dinero en algo no relacionado con el objetivo del proyecto.
Transferencias de efectivo condicionales	Han de cubrirse necesidades específicas (como la de viviendas, pequeños negocios, etc.).	La agencia puede influir en las decisiones de gasto del receptor para promover los objetivos del proyecto.	Requieren que el personal emplee tiempo en verificar que se cumplen las condiciones. Es posible que los receptores tengan otras prioridades a la hora de emplear el efectivo.
Cupones	El uso de cupones puede ser una solución cuando la seguridad de la distribución de efectivo está en riesgo. Existe la preocupación de que el efectivo se utilice de forma antisocial o poco útil.	Los receptores no tienen acceso al efectivo (si hay riesgos de seguridad). Es posible supervisar los precios y la calidad de los productos. La agencia puede influir fácilmente en la elección del receptor y promover ciertas prácticas.	Pueden limitar la elección del receptor. Requieren más planificación, preparación y sensibilización. Los comerciantes no incluidos en el proyecto podrían estar en desventaja. Los comerciantes podrían manipular los precios, ya que la elección de dónde comprar es limitada. Es posible que los receptores tengan otras prioridades a la hora de emplear el efectivo.
Efectivo por trabajo	El trabajo en programas públicos o comunitarios es un requisito. Se puede ofrecer equipo, asistencia técnica y supervisión. La población tiene la capacidad de llevar a cabo el trabajo. Se genera la capacidad de mantener activos.	Puede generar activos en la comunidad o facilitar la respuesta en situación de emergencia (como en el caso de la retirada de escombros). Favorece la transferencia de habilidades. Promueve la autoselección.	Interfiere en los mercados laborales. Puede restar tiempo a otras actividades. Puede excluir a las personas sin capacidad de trabajar y perjudicar a sus respectivas unidades familiares.

3.3 Cuánto ofrecer y cuándo hacerlo

El valor de la transferencia de efectivo depende de los objetivos del programa. La pregunta fundamental que hay que hacerse es cuánto dinero se necesita para cumplir con los objetivos marcados. Otras tres preguntas importantes son si la cantidad del subsidio debería variar en función del receptor, si debería variar durante la vida del proyecto y si debería transferirse de una vez o por plazos. Las siguientes subsecciones se centran en estas cuestiones.

A la hora de decidir la cantidad de dinero que se ofrece y con qué asiduidad hacerlo, es importante consultar tanto a hombres como a mujeres, tener en cuenta las necesidades específicas de cada sexo y considerar en qué es más probable que se emplee el dinero dentro de la unidad familiar. Por ejemplo, en algunos contextos es probable que las mujeres estén acostumbradas a controlar las pequeñas cantidades de efectivo recibidas de manera regular para las necesidades básicas de la unidad familiar y que los hombres se encarguen de los subsidios entregados en cantidades más importantes para emplearlos con fines de inversión.

3.3.1 Estimación del valor de la transferencia de efectivo

Para que un proyecto tenga éxito es esencial estimar el valor apropiado de una transferencia de efectivo. Si es demasiado bajo, los receptores no podrán acceder a toda la variedad de productos y servicios que necesitan. Si es demasiado alto, podría haberse ajustado más el reparto de efectivo para que la ayuda hubiera llegado a más personas. La cantidad de la transferencia, ya sea en efectivo o en forma de cupones, debería determinarse en función de las necesidades que tiene una unidad familiar para alcanzar el objetivo del proyecto. Esta cantidad a menudo se describe en términos de diferencias. Por ejemplo, si el objetivo es satisfacer necesidades alimentarias básicas, el valor debería ser igual a la diferencia entre los alimentos que se necesitan y la capacidad que tienen esas personas para satisfacer esas necesidades por sus propios medios sin perjudicar a sus estrategias de respuesta.⁵⁵ El valor de la transferencia se calcula a partir de:

- Las necesidades generales de la unidad familiar para alcanzar el objetivo (por ejemplo, una cantidad determinada de calorías o alimentos, semillas, insumos de medios de vida o el pago de tasas escolares).
- El valor local de esos productos y servicios.
- Lo que la unidad familiar puede conseguir por sí misma (a través de sus propios ingresos y otras fuentes).
- Los productos y servicios en los que la unidad familiar podría invertir la transferencia y que no están incluidos en los objetivos del proyecto (por ejemplo, alimentos en el caso de un proyecto destinado a ofrecer refugio) así como los gastos adicionales propios de la ejecución del proyecto (p. ej. transporte público a los lugares de distribución).

Estas cantidades deberían cuantificarse con la mayor precisión posible y sin olvidar que cada unidad familiar tiene necesidades diferentes. Deberían consultarse los precios de diferentes comerciantes y mercados en cada área del proyecto, y la

⁵⁵ Movimiento de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja, *Guidelines for Cash Transfer Programming*.

agencia debería prever la posibilidad de que éstos cambien durante el ciclo del proyecto. Estos cálculos pueden realizarse analizando un historial de tendencias en los precios y consultando al gobierno o las agencias de ayuda humanitaria que supervisan y analizan estas tendencias. Los precios de los productos y los tipos de cambio pueden cambiar durante el curso de un proyecto, por lo que debería prepararse un plan de contingencias que cubra estas fluctuaciones.

Los errores más frecuentes que cometen las agencias a la hora de valorar las transferencias incluyen:

- No establecer el valor del subsidio basándose en el objetivo del proyecto (por ejemplo, calcularlo en función de las necesidades alimentarias, incluso cuando el subsidio está destinado a cubrir necesidades básicas más allá de los alimentos).
- Basar el valor del subsidio únicamente en lo que se habría distribuido si la ayuda se hubiera ofrecido en especie.
- No sopesar que las unidades familiares puedan cubrir algunas de sus necesidades por sus propios medios.
- No contemplar la posibilidad de que los costes de los productos y servicios fluctúen durante el ciclo del proyecto.
- Consultar los precios de los productos únicamente en un área del proyecto cuando éstos podrían ser diferentes en otras zonas.
- No incluir los costes del transporte u otras tasas asociadas a la recepción de las transferencias.
- Marcarse un objetivo erróneo como base.

Cuadro 13: Cálculo de la cantidad del subsidio en Uganda

ACF ofreció subsidios económicos a unidades familiares de retornados vulnerables en el norte de Uganda en 2009 y 2010. La agencia previó que el subsidio se emplearía en insumos agrícolas y en inversiones o actividades que generaran ingresos en pequeños negocios. Las valoraciones previas de la cadena de suministros y del mercado llevadas a cabo por ACF revelaron que 158 USD era una buena base para el inicio de actividades que generaran ingresos. La media necesaria para la compra de semillas, herramientas y equipos agrícolas se estimó en 179 USD. El subsidio se estipuló como la media de esas dos cantidades (168,50 USD) más una cantidad adicional (116,50 USD) para cubrir necesidades inmediatas como vivienda, gastos básicos y asistencia sanitaria. El total del subsidio fue de 285 USD. Aunque el efectivo estaba ideado para la inversión en agricultura y pequeños negocios, la abrumadora mayoría de los receptores lo emplearon en la compra de ganado. La evaluación recomendó reducir los subsidios posteriores a alrededor de 200 USD, calculados del siguiente modo: 125 USD, suficientes para comprar un toro, un arado tirado por bueyes y dos cabras, o siete cabras; 50 USD para cubrir necesidades inmediatas y 25 USD como margen de contingencias.⁵⁶

⁵⁶ A. Porteous, *ACF Project Evaluation, Livelihoods and Economic Recovery in Northern Uganda (LEARN-1) July 2010*.

3.3.2 Subsidios fijos o variables

Como otros tipos de asistencia, las transferencias de efectivo pueden ser iguales para todos los receptores o pueden personalizarse según las distintas necesidades. La forma más frecuente de los subsidios variables es la que ajusta la cantidad de la transferencia al tamaño de cada unidad familiar. Es más sencillo ofrecer un subsidio fijo sin tener en cuenta el tamaño de la unidad familiar, pero también es más equitativo ofrecer más a las unidades de más miembros. Para los subsidios destinados a satisfacer necesidades básicas, en especial las necesidades alimentarias, es preferible ajustar la cantidad al tamaño de la unidad cuando sea posible. Es importante decidir qué sería factible. La decisión puede depender de la información existente acerca de la población afectada y de lo fiable que ésta sea. En algunos casos puede ser necesario comenzar con un subsidio uniforme y variarlo una vez que es posible obtener más información acerca del número de miembros de cada unidad familiar. Ofrecer subsidios sensibles al número de miembros de una unidad familiar puede suponer un reto en entornos donde este número varía con facilidad. La agencia puede estipular una cantidad límite máxima.

Cuadro 14: Estimación del valor de la transferencia según el tamaño de la unidad familiar

En Malawi en 2005, Concern Worldwide implementó un programa de transferencias de efectivo y alimentos en el que la cantidad de efectivo variaba en función del número de componentes de cada unidad familiar. Estas unidades se clasificaban en “pequeñas” (1–3 miembros), “medianas” (4–6 miembros) y “grandes” (7 miembros o más). Recibieron pagos mensuales de 350 MK, 1.400 MK y 2.450 MK respectivamente. La evaluación de este esquema concluyó que, en teoría, las transferencias de efectivo deberían haberse adaptado con mayor precisión a cada unidad familiar, pero que llevar la flexibilidad a esos extremos habría sido demasiado complejo y poco práctico. La agencia también temía que este sistema hubiera llevado a las unidades familiares a mentir para recibir transferencias de mayor cuantía.

Fuente: S. Devereux et al., *After the FACT: An Evaluation of Concern Worldwide's Food and Cash Transfers Project in Three Districts of Malawi*, Informe del the Institute for Development Studies para Concern Worldwide, 2006.

Como en el caso de los subsidios destinados a satisfacer necesidades básicas, los destinados a fomentar la recuperación de medios de vida pueden ser fijos o variables. La diversidad de ocupaciones de cada persona y el hecho de que los daños que los desastres infligen a cada medio de vida no son uniformes dificultan la decisión sobre cuánto debería transferirse a cada unidad familiar. Como restaurar o reconstruir los medios de vida existentes antes del desastre conlleva el riesgo de reinstaurar también las desigualdades que éstos generaban, una de las cuestiones básicas que hay que plantearse es si ofrecer el mismo subsidio a todas las personas afectadas, con independencia de lo que hayan perdido o de su estatus socioeconómico, o si ofrecer ayuda en función de las pérdidas y de lo que estas personas necesitan para volver a poner en marcha sus medios de vida.

Tabla 7: Ventajas y desventajas de los subsidios fijos y variables

Decisión	Ventajas y desventajas
Se ofrece el mismo subsidio a cada unidad familiar	Simplicidad: reducción de las cargas administrativas y de implementación y aumento potencial de la velocidad del desembolso de los subsidios. En el caso de los subsidios destinados a medios de vida, al primar la equidad en las cantidades que recibe la población, no hay relación directa con los medios de vida existentes antes de la crisis. Las unidades familiares con mayor número de miembros reciben un valor inferior. El personal involucrado en el registro no tiene potestad para decidir la ayuda que va a recibir cada persona.
El subsidio se ajusta al tamaño de la unidad familiar	Fomenta la equidad, ya que las necesidades básicas se calculan en función del número de miembros de la unidad familiar. Opción más compleja, desde el punto de vista administrativo, que los subsidios fijos. Se necesita información acerca del número de miembros de la unidad familiar.
El valor se establece en función de lo que las personas necesitan comprar o de lo que han perdido, pero con una cantidad límite máxima (subsidios con el objetivo de recuperar medios de vida y negocios)	Complejo desde el punto de vista administrativo. Requiere un prolongado proceso de solicitudes, aprobaciones y desembolsos. Cada unidad familiar recibe asistencia en función del valor que han perdido. Perpetúa la desigualdad social y puede perjudicar a las personas que han perdido ingresos pero no activos (peones). Vincular los subsidios a los planes de negocio puede suponer un apoyo complementario para las unidades familiares a la hora de desarrollar una empresa de pequeño tamaño.

Adaptado de ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*, ACF International, 2007.

3.3.3 Frecuencia de los pagos

Las transferencias de efectivo pueden ejecutarse en un solo pago o por plazos. La elección debería basarse en los objetivos del proyecto, la seguridad (tanto de los receptores como de los emisores de la transferencia) y la rentabilidad. Deberían tenerse en cuenta las cuestiones de género, ya que las mujeres pueden sacar partido de transferencias regulares de menor cantidad.

- Normalmente, aunque no siempre, las intervenciones que buscan satisfacer necesidades básicas fijan transferencias relativamente frecuentes (por ejemplo bimensuales o mensuales) para que los receptores no retengan grandes cantidades de dinero durante la vida del proyecto.
- En las intervenciones que permiten a los receptores realizar compras e inversiones más cuantiosas (recuperación de medios de vida y viviendas) normalmente se transfiere el dinero en uno o dos plazos mayores para facilitar estos gastos.
- Los proyectos que aplican condiciones al uso del dinero (por ejemplo, para construir una vivienda o reiniciar un negocio) a menudo establecen dos o más transferencias para poder comprobar cómo se invirtió la primera transferencia o que se cumplieron otros requisitos.

Como siempre, toda ventaja tiene su contrapartida. Es probable que el pago en un único plazo sea más sencillo, que permita a los receptores realizar compras de

mayor envergadura y que resulte más eficiente, ya que las tasas asociadas con las transferencias o con la entrega se aplican solo una vez. El pago a plazos permite a la agencia ajustar el subsidio durante el curso del proyecto y no requiere que los receptores lleven o guarden grandes cantidades de dinero. Como en otras parcelas del proceso de diseño de un proyecto, debería preguntarse a los receptores la frecuencia con la que prefieren recibir las transferencias.

3.3.4 Ajuste del subsidio y planificación de la inflación

El valor de los subsidios económicos varía según las fluctuaciones de los precios en el mercado. Si el precio de los productos clave aumenta, los receptores se verán obligados a comprar menos o a hacer un mayor uso de sus propios recursos. Esto puede poner en peligro la consecución de los objetivos del proyecto. Las agencias pueden establecer las siguientes medidas para ajustar el subsidio durante el ciclo del proyecto:

- Recalcular el subsidio antes de cada pago en función de los precios actualizados de los productos clave. Esta medida reduce potencialmente tiempo y recursos.
- Establecer umbrales que determinen cuándo recalcular el subsidio (por ejemplo, si los precios de los productos clave aumentan un X% el subsidio debería aumentar un X%). Es normalmente más sencillo que la opción anterior, aunque requiere sensibilización y recursos por parte de la agencia.
- Ofrecer una transferencia adicional (ya sea en efectivo o en especie). Para ello se necesita disponer de fondos adicionales o de ayuda en especie.
- Cambiar a la ayuda en especie o a una combinación de efectivo y especie. Esta opción requiere la disponibilidad de sistemas de ayuda en especie ya establecidos o que se puedan establecer con rapidez. Muy pocas agencias lo hacen en la práctica.

Todos los proyectos deben abordar en sus diseños la cuestión de cómo afrontar las subidas de precios y la disminución de la disponibilidad de los productos clave. Sin embargo, en la práctica, las agencias a menudo no cuentan con la flexibilidad de presupuestos necesaria para aumentar las transferencias de efectivo. Es necesario aumentar los esfuerzos durante la fase de diseño del proyecto para negociar con los donantes o las oficinas centrales un presupuesto para contingencias que pueda destinarse al aumento de la cantidad de la transferencia o a la adición de transferencias posteriores si fueran necesarias.

Cuadro 15: Enfoque del PMA para afrontar la inflación en proyectos de transferencias de efectivo

El manual de efectivo del PMA distingue entre inflación predecible y volátil.

- Predecible: la que aparece como continuación del historial de tendencias y/o las tendencias globales/regionales.
- Volátil: normalmente ocurre cuando la demanda es superior a la oferta a causa de ineficiencias o barreras internas o externas del mercado (incluida la inseguridad).

La inflación predecible debería incluirse como factor a la hora de valorar las transferencias de efectivo o de cupones según el historial de datos de inflación. Cuando sea necesario, deberán tenerse en cuenta las variaciones de precios estacionales causadas por excedentes o escasez de alimentos en los mercados locales. En el caso de la inflación volátil, la administración del país debe considerar detenidamente la viabilidad del uso de efectivo y cupones frente a la distribución de alimentos. Si la administración decide emplear efectivo y cupones, debería considerar uno de los siguientes enfoques y asegurarse de que se ajustan a sus contextos específicos. Ambos enfoques implican costes que deberán calcularse minuciosamente.

- Ajustar continuamente el valor de la transferencia para compensar la inflación de los precios. Aunque esta elección protege a los beneficiarios frente a la inflación, es un plan que requiere mucho tiempo y recursos. Además, es posible que sea necesaria una campaña continuada de sensibilización para garantizar que los beneficiarios comprenden el motivo de las fluctuaciones en el valor de la asistencia.
- Establecer límites máximos aceptables para la inflación. Se establece el valor de las transferencias de efectivo o cupones para absorber una inflación de precios máxima aceptable mediante varios incrementos de valor fijos en intervalos de tiempo fijos. Los precios deberán supervisarse de manera continua para validar el nivel planificado de inflación en comparación con el nivel real. Las administraciones del país han de contar con un plan de contingencias que incluya una estrategia de salida para los casos en los que se superen los límites aceptables de inflación.

Fuente: PMA, *Cash and Vouchers Manual. First Edition* (Roma: PMA, 2009).

Cuadro 16: Pago de subsidio sin ajuste en Suazilandia

En 2007/2008, el proyecto de respuesta de emergencia a la sequía en Suazilandia ofreció una transferencia de efectivo mensual que pretendía ser equivalente en valor a la mitad de una ración de alimentos para cada miembro de una unidad familiar; la otra mitad se proporcionaría en especie. La cantidad transferida era proporcional al tamaño de la unidad familiar.

El coste medio de la mitad de una ración de alimentos se estimó en 30 € en octubre de 2007, y este cálculo estableció el nivel de pago per cápita (por ejemplo, una unidad familiar de seis miembros recibiría 180 €). La cantidad de la transferencia permaneció constante durante los seis meses que duró el proyecto, así que los pagos no se ajustaron a las fluctuaciones del precio de los alimentos.

Según la supervisión de mercado mensual de Save the Children, los precios de los minoristas para el maíz, las alubias y el aceite aumentaron de manera abrupta entre octubre y enero, cuando el precio de media ración alcanzó un máximo de 41 €, antes de estabilizarse en 37 € entre febrero y abril. Save the Children explicó por qué no se ajustó la cantidad de la transferencia del siguiente modo:

- Los precios no fluctuaron lo suficiente para justificar el reajuste de los pagos cada mes.
- El nivel de pago se calculó erróneamente, ya que se infravaloró el coste de media ración de alimentos.
- A los receptores les resultaba difícil comprender los métodos de cálculo de los pagos y ajustar el componente de alimentos per cápita cada mes habría añadido más confusión.
- Los receptores de efectivo pudieron asumir los costes más elevados de los alimentos por medio de otros recursos.

Fuente: SC Swaziland, Marzo 2008; citado en S. Devereux y P. Jere, *'Choice, Dignity and Empowerment': Cash and Food Transfers in Swaziland: An Evaluation of Save the Children's Emergency Drought Response, 2007/08*, SC SW, 2008.

Cuadro 17: Ajuste de la cantidad del subsidio en Malawi

En 2005/6 y 2006/7, Concern Worldwide diseñó y ofreció en Malawi dos programas de transferencias sociales para emergencias: el proyecto de transferencia de alimentos y efectivo “Food and Cash Transfers” (FACT) y el proyecto de transferencias de efectivo para emergencias en Dowa “Dowa Emergency Cash Transfers” (DECT). Una característica novedosa de ambos programas fue que se tomó la decisión de vincular las transferencias de efectivo mensuales al precio de los alimentos en el mercado, para garantizar que se pudiera comprar una cantidad constante de productos alimentarios establecida mientras durase el proyecto. Este vínculo se creó seleccionando una cesta de productos alimentarios, supervisando sus precios en los mercados locales de las áreas del proyecto durante la semana anterior a cada desembolso y aumentando o disminuyendo la cantidad de la transferencia de efectivo destinada a cubrir los costes de cantidades fijas de estos productos (20 kg de maíz, 4 kg de alubias, un litro de aceite) en función de si sus precios habían subido o bajado desde el mes anterior.

Como señala un informe de “lecciones aprendidas” que analiza ambos proyectos, vincular el valor de la transferencia de efectivo a los precios de los alimentos sirvió a los intereses tanto de los receptores como del donante y de la agencia que implementó los programas, ya que se consiguió proteger a las transferencias de la “inflación”. Las unidades familiares vulnerables permanecieron protegidas frente a las subidas de precios de los alimentos y el donante y la agencia de implementación evitaron el riesgo de que su intervención humanitaria no pudiera cubrir los mínimos alimentarios necesarios y que las transferencias de efectivo exacerbaran la inflación de los precios.

Fuente: S. Devereux, *Innovations in the Design and Delivery of Social Transfers: Lessons from Malawi*, IDS y Concern Worldwide, 2008,

3.4 Programas complementarios

Las transferencias de efectivo pueden complementarse con otros programas, como grupos de ahorro, ayuda en especie, programas nutricionales o formación y asistencia técnica. Cuando se combinan, las transferencias de efectivo pueden complementar a la ayuda en especie, satisfacer otras necesidades, invertirse en la recuperación de viviendas o proteger otras formas de apoyo en especie, al eliminar la necesidad de vender la ayuda en especie para obtener efectivo.

Muchas agencias han combinado las raciones de alimentos con las transferencias de efectivo con el propósito fundamental de evitar que las transferencias por sí solas generen inflación. En Turkana, por ejemplo, Oxfam combinó ayuda alimentaria y de efectivo en el inicio de su programa, en parte para bajar los precios del mercado y aumentar así la efectividad del subsidio económico.⁵⁷ De forma alternativa, las agencias pueden cambiar de asistencia económica a alimentaria en

57 J. Frize, *Review of Cash for Work Component of the Drought Recovery Programme in Turkana and Wajir Districts (September 2001–June 2002)*, 2002.

Cuadro 18: Combinación de transferencias de efectivo y alimentos

En su programa desarrollado en Malawi, Concern combinó efectivo y alimentos como medida de prevención ante la posibilidad de que los mercados no respondieran al aumento de la demanda o de que las transferencias de efectivo por sí solas generaran inflación. Una evaluación corroboró esta decisión, ya que los complementos de efectivo permitieron a la población comprar otros productos (una vez que las necesidades alimentarias estuvieron cubiertas gracias a las raciones y otras fuentes). La combinación de alimentos y efectivo “parece haber ofrecido las ventajas de ambos enfoques y eliminado las limitaciones de cada uno de ellos”. Save the Children empleó un enfoque similar en Suazilandia en 2007 y 2008, cuando cubrió la mitad de las necesidades alimentarias a través de una ración de alimentos y la otra mitad por medio de un pago en efectivo. De todos los beneficiarios sondeados cuando finalizó el proyecto, el 91% de los receptores de “solo alimentos” y de “alimentos y efectivo” afirmó que en una futura sequía preferirían recibir una transferencia combinada de alimentos y efectivo. En un proyecto piloto llevado a cabo para responder a una sequía en Lesoto en 2007/8, World Vision ofreció a algunos receptores efectivo mientras que otros recibieron una combinación de ración alimentaria y efectivo. Al finalizar el proyecto, el 52% de los receptores expresó su preferencia por la combinación, mientras que un 36% se decantó por el efectivo.

Fuentes: Devereux et al., *After the FACT*; Devereux y Jere, “*Choice, Dignity and Empowerment*”; S. Devereux y M. Mhlanga, *Cash Transfers in Lesotho: An Evaluation of World Vision's Cash and Food Transfers Pilot Project*, the Institute for Development Studies y Concern Worldwide, 2008.

caso de que los precios aumenten sustancialmente.⁵⁸ Los programas que emplean subsidios destinados a la vivienda también combinan materiales en especie con el subsidio económico (CRS en Pakistán), y los cupones por molienda se distribuyen en combinación con alimentos (p. ej., ACF en Darfur). Un inconveniente obvio de la combinación de efectivo con la ayuda en especie es que sigue siendo necesario establecer sistemas de distribución para suministrar los productos en especie, pero es probable que las agencias ya dispongan de ellos para emplearlos en otros programas. En algunas circunstancias, es posible que los receptores prefieran la combinación de efectivo y ayuda en especie si los productos clave no están disponibles en los mercados locales.⁵⁹ Las agencias también han combinado los programas de efectivo con ciertas actividades dirigidas a mejorar las habilidades de gestión económica o de gestión de los medios de vida de los beneficiarios. La Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh (BDRCS) ofreció a los beneficiarios de su programa de transferencias de efectivo formación para mejorar la seguridad en la reparación de las viviendas y en el desarrollo de las actividades propias de sus medios de vida.

58 J. Wilding y M. Ayalew, *Evaluation of Cash-Based EGS in Ambassel and Kutaber Woredas of South Wollo, Ethiopia*, 2001; Adams y Kebede, *Breaking the Poverty Cycle*.

59 Crisp et al., *Banking on Solutions*.

A menudo las agencias han incluido en los proyectos componentes destinados a promocionar el ahorro o la inversión de parte de un subsidio económico, además de ofrecer asistencia a los receptores para la apertura de cuentas en sociedades de ahorrolocales. La ONG Joint Initiative for Urban Zimbabwe, por ejemplo, animaba a las unidades familiares receptoras de transferencias de efectivo a participar en grupos de ahorro y a invertir en huertos propios o comunitarios. En algunas ocasiones el objetivo de las agencias ha sido aumentar el impacto de las transferencias de efectivo en la recuperación de la economía local a través de programas complementarios orientados al mercado. Entre ellos se incluyen:

- El trabajo con los comercios locales, por ejemplo en la creación y el apoyo de asociaciones de comerciantes para maximizar la economía de escala (compartiendo costes de transporte o negociando con los proveedores).
- La oferta o el fomento de trabajos de valoración de los mercados locales para identificar carencias y oportunidades.
- La conexión de proveedores y productores (incluidos los programas de recuperación de medios de vida de otras ONG).
- La estimulación de la cadena de valor de productos específicos a los que no se tiene fácil acceso en el mercado, como el CSB enriquecido.⁶⁰

3.5 Vinculación de las transferencias de efectivo para emergencias a la protección social

En ocasiones existe la posibilidad de vincular los proyectos de transferencias de efectivo a iniciativas de apoyo a transferencias sociales a más largo plazo como parte de una estrategia de protección social. Cuando las transferencias sociales ya estén en marcha será posible utilizarlas como medio conductor de las transferencias de efectivo, por ejemplo mediante el uso de los mecanismos de envío existentes, la oferta de recursos adicionales a las personas que ya están recibiendo ayudas (pensiones, subsidios familiares por hijos o subsidios selectivos), o la ampliación de la lista de beneficiarios. Por ejemplo, como respuesta a los elevados precios de los alimentos en 2007 y 2008, México y Brasil ampliaron el tamaño y alcance de sus programas condicionales de transferencias de efectivo, Oportunidades y Bolsa Familia, respectivamente. En contextos en los que no se han puesto en marcha programas de transferencias sociales pero estos son necesarios, los proyectos de transferencias de efectivo podrían ser un buen punto de partida para la transición a enfoques de protección social a más largo plazo. En Kenia, las transferencias de efectivo que Oxfam y Concern iniciaron en las zonas urbanas comenzaron siendo una respuesta humanitaria a la subida de los precios de los alimentos, aunque su objetivo también era influir en la política de protección social del gobierno.⁶¹

El término “Protección social” normalmente hace referencia a las medidas públicas que se ponen en marcha para paliar ciertas vulnerabilidades y riesgos. Las redes de seguridad basadas en efectivo se consideran una opción cada vez más viable, incluso en países pobres como los del África subsahariana. Los donantes ven el

60 J. Smith, *Cash Transfers as a Humanitarian and Development Programming Tool in Zimbabwe: Recommendations for Non-State Actors from 1-2 December 2009 Conference in Harare*, ONG Joint Initiative for Urban Zimbabwe, 2009.

61 S. Mohanty, *Nairobi Urban Social Protection Programme*, Oxfam, 2010.

aumento de las inversiones en redes de seguridad basadas en efectivo como una forma de reducir la necesidad de repetir gastos en volúmenes elevados de ayuda humanitaria en contextos en los que ésta se ha proporcionado durante muchos años, como en Etiopía y el norte de Kenia. Las redes de seguridad a largo plazo se consideran un medio más eficaz que las respuestas humanitarias recurrentes para paliar la pobreza crónica, la inseguridad alimentaria y la indigencia. También hay ocasiones en las que los programas de transferencias de efectivo pueden aplicarse a proyectos de prevención de desastres y de gestión de riesgos de desastres.

El objetivo de las transferencias de efectivo en estos contextos puede ser el de amortiguar el desastre y cubrir las necesidades básicas de las unidades familiares mientras restablecen sus medios de vida. Sin embargo, la capacidad de algunas unidades familiares para salir de la pobreza es limitada o nula, incluso con ayuda externa. La responsabilidad ante estos receptores es en última instancia del gobierno, que debe poner en marcha transferencias sociales a largo plazo. Dada la fragilidad de los contextos en los que a menudo tiene lugar la acción humanitaria, estos programas gubernamentales son limitados o inexistentes, por lo que la ayuda en algunas ocasiones puede dilatarse en el tiempo. Es el caso de los Territorios Ocupados Palestinos, donde ECHO está financiando el programa de efectivo por trabajo de ACF para paliar la pobreza crónica. Aunque el programa se presenta como una respuesta de emergencia, en realidad está destinado a personas sin seguridad de ingresos a las que el gobierno no tiene la capacidad de asistir. En situaciones como esta, las organizaciones de ayuda humanitaria pueden jugar un papel importante a la hora de instar a gobiernos y donantes a que apoyen medidas de asistencia social a más largo plazo.

Para diseñar e implementar una respuesta de ayuda o de recuperación basada en efectivo, es necesario evaluar la relación entre las transferencias de efectivo y la protección social y el desarrollo a largo plazo:

- ¿Hay en marcha programas de asistencia social a largo plazo en el área del proyecto?
- Si es así, ¿les ha afectado la emergencia? ¿Con qué celeridad podrían reanudarse?
- ¿Ayudarán a cubrir las necesidades de la población objetivo? De ser así, ¿afectarán a los objetivos y al valor de una transferencia de efectivo?
- ¿Cuáles son los planes y las políticas de protección social del gobierno?
- ¿Hay opciones para ofrecer asistencia social a largo plazo a los receptores de una transferencia de efectivo pensada para una emergencia o para la recuperación?
- ¿Ofrecen los programas de asistencia social diferentes opciones para el envío de efectivo o para la identificación de receptores y grupos vulnerables?
- En caso de que las necesidades de la población estén en parte provocadas por la pobreza crónica o la inseguridad alimentaria, ¿debería la agencia implicarse con el gobierno y los donantes en la introducción de asistencia social a más largo plazo?
- ¿Hay opciones de mejorar la capacidad de las agencias gubernamentales locales involucradas en los programas de asistencia social?

Capítulo 4

Implementación de las intervenciones con efectivo

En este capítulo se debate el proceso de implementación de los proyectos basados en efectivo desde el punto de vista de la participación y la responsabilidad, la selección y el registro de beneficiarios, los mecanismos de entrega y la coordinación. En los capítulos 6 y 7 se abordan aspectos específicos de la implementación de programas basados en cupones y esquemas de Efectivo por trabajo.

4.1 Participación, sensibilización y responsabilidad

Al igual que cualquier otro tipo de ayuda, las actividades de transferencia de efectivo deberían regirse por los mismos principios básicos de responsabilidad, participación, dignidad y transparencia, tal y como vienen expresados en documentos de El Proyecto Esfera, la Cruz Roja, el Código de Conducta de las ONG y las normas HAP.⁶² Deben ponerse en práctica procedimientos que permitan que la población afectada por el desastre pueda participar en la valoración, el diseño, la supervisión y la evaluación del programa.

El concepto de dignidad se relaciona estrechamente con los compromisos de participación, responsabilidad y transparencia. La dignidad es el sentimiento de tener poder de decisión, libertad y autonomía sobre las decisiones vitales, además de sentimientos de autoestima, confianza en uno mismo y respeto.⁶³ Asegurar la participación de la población afectada por el desastre en la programación y ser responsable y transparente ante los beneficiarios puede ayudar a reforzar la dignidad de los receptores de la ayuda, además de combatir la corrupción y otros abusos de poder, incluida la explotación sexual.⁶⁴ Los enfoques basados en efectivo o cupones tienden a considerarse como una forma más digna de recibir ayuda, dado que ofrecen un mayor número de posibilidades a los receptores en cuanto a la satisfacción de sus necesidades y proporcionan ayuda a través de cuentas bancarias o cupones que la población puede gastar en los comercios (en lugar de en los sitios de distribución).

4.1.1 Estrategias de comunicación

Los programas de transferencias de efectivo deberían incluir estrategias sólidas de comunicación y sensibilización de la comunidad. Todas las autoridades locales, los actores clave y la población local deberían ser informados acerca del programa, su objetivo, el proceso, los plazos, los criterios de selección y cualquier modificación desde el inicio del proyecto. En la tabla 8 se enumeran los públicos y los mensajes clave en los programas de subsidios económicos.

62 HAP International, *The Guide to the HAP Standard* (London: Humanitarian Accountability and Quality Management, 2008); El Proyecto Esfera, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, edición revisada, 2011.

63 K. Berry y S. Reddy, *Safety with Dignity: Integrating Community-based Protection into Humanitarian Programming*, Informe 68 (Londres: ODI, 2010).

64 D. Maxwell et al., *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance* (Medford, MA: Centro Internacional Feinstein, 2008).

Cuadro 19: Mecanismo de quejas de HelpAge International en la repuesta al terremoto de Haití

En Haití, HelpAge International (HAI) puso en práctica un mecanismo de quejas/ sugerencias para garantizar que los beneficiarios recibieran un servicio responsable y de calidad. Durante el período en el que se realizaron transferencias de efectivo, se incluyó el número de teléfono de una línea para quejas en la parte inferior de un folleto informativo. El número se publicó también en el tablón de anuncios de la oficina de HAI. Se explicó también verbalmente a los beneficiarios el mecanismo de quejas. HAI recibió 50 llamadas de 47 personas en relación con problemas en el registro para el programa de transferencias de efectivo y dos llamadas de un gestor del campo acerca del acceso de los beneficiarios al reparto. La mayoría de las llamadas fueron solicitudes de inclusión en el programa. En el caso de las transferencias de efectivo, el personal de HAI explicó a quienes llamaban si eran o no candidatos posibles para el registro. Si la persona había quedado fuera del reparto, se enviaba a personal de HAI a registrar su nombre y transmitirlo a los equipos de distribución para garantizar que fuera incluida en el futuro.

Tabla 8: Difusión de mensajes y públicos

A quién va dirigido	Información necesaria
Receptores	Objetivo del proyecto Criterios de selección Valor de la transferencia Plazos y duración: cuándo recibirán las transferencias y cuándo dejarán de recibirlas Cualquier otro tipo de ayuda que vayan a recibir Cualquier requisito o condición para recibir la transferencia Cómo manejar los sistemas asociados con la transferencia (p.ej., sistemas bancarios, uso de los cupones, etc.)
Posibles receptores excluidos por algún motivo	Proceso de selección Duración del programa Otras opciones de ayuda
Comerciantes	Duración y ubicación del programa Número de receptores y cantidades distribuidas Función y responsabilidades (en el caso de los cupones)
Autoridades nacionales y locales	Duración y ubicación del programa Número de receptores Proceso de selección de los receptores Su implicación en el programa
Medios	Paquete para los medios que incluya los elementos anteriores
Donantes	En función de los requisitos individuales del donante

Fuente: Adaptado de Movimiento de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja, *Guidelines for Cash Transfer Programming*, 2007.

4.1.2 Sensibilización de los beneficiarios

Es posible que los receptores no estén muy familiarizados con la ayuda basada en efectivo, por lo que es de vital importancia comunicarles sus derechos y explicarles el proceso para acceder al efectivo. Se ha demostrado que es aceptable incluso el uso de tarjetas o teléfonos móviles para transferir fondos a receptores sin conocimientos previos de estos sistemas, siempre que se les proporcione la formación adecuada al inicio del proyecto y ayuda constante mientras dure. En ocasiones, la sensibilización puede ser un proceso costoso en cuanto al tiempo que se necesita para comunicar efectivamente los mensajes a los receptores. Hay muchos ejemplos prácticos y creativos de sensibilización. En el programa de subsidios para viviendas en el norte de Sri Lanka, por ejemplo, ACNUR ofreció información sobre el proyecto a la población desplazada en campos mediante un boletín producido por el gobierno, y preparó y distribuyó información en cartones. La información se proporcionó tanto en los sitios de distribución como a través de folletos incluidos en los paquetes de NFI. Por norma general, los beneficiarios poseían información precisa sobre el proceso y sus derechos, y sabían que el subsidio había sido financiado por ACNUR.⁶⁵

Cuadro 20: Movilización y sensibilización de la comunidad: Save the Children en Suazilandia

Como parte de su proyecto de respuesta de emergencia a la sequía en Suazilandia en 2007-2008, Save the Children hizo una fuerte apuesta por la movilización y la sensibilización de la comunidad. Las actividades principales incluían: Publicidad y comunicaciones, con campañas de historietas y dibujos colgados en tiendas, oficinas postales y otros edificios públicos; un programa de radio en el que se debatieron las transferencias de efectivo como respuesta a la crisis alimentaria y artículos de periódico que explicaban los motivos de la intervención con efectivo.

Compromiso de las partes implicadas. Se invitó a ONG y donantes a participar como observadores en un día de “puertas abiertas” con distribución de efectivo; se trasladó un documento informativo a los ministerios gubernamentales y se concertaron varias reuniones con los responsables del gobierno. Las reuniones para revisar los procedimientos de desembolso congregaron a personal de Save the Children, Standard Bank y la oficina postal de Suazilandia.

Sensibilización de la comunidad. Se informó a las comunidades acerca de la introducción de las transferencias de efectivo, sobre cómo se calculaban y sobre la interacción entre la ayuda de alimentos y las transferencias. Durante el tiempo que duró el proyecto, las comunidades recibieron información sobre aspectos del programa, como el uso de los cajeros automáticos, a través de los comités de auxilio locales, formadores, carteles informativos y un espacio semanal en las reuniones de distrito.

(continuación)

65 Crisp et al., *Banking on Solutions*.

Cuadro 20 (continuación)

Documentación. El personal del proyecto ayudó a los receptores de efectivo a completar sus solicitudes de tarjetas identificativas y de cuentas bancarias.

Acceso al efectivo. El personal de Save the Children ayudó a los receptores del efectivo a rellenar su “formulario de solicitud de efectivo” para que pudieran retirar dinero de sus cuentas en la oficina postal y explicó a los usuarios de cajeros automáticos el funcionamiento del teclado para retirar dinero del banco.

Gestión financier. Se imprimieron trescientos carteles y se colgaron en lugares públicos bien visibles, con mensajes acerca de la importancia de ahorrar efectivo y alimentos.

Cuentas bancarias. Save the Children colaboró con Standard Bank para hacer sus folletos informativos más accesibles, con traducción del inglés al suazi incluida. Los titulares de cuentas bancarias participaron en un curso de formación con el nombre de “Cuentas bancarias: conoce tus derechos”, en el que se ofrecieron charlas, sesiones de preguntas y respuestas y consejos sobre cómo acceder a la ayuda y la asistencia a través del banco. La organización Women and Law in Southern Africa (WLSA), organizó otra sesión formativa con el nombre “Herencia legal” acerca del procedimiento para reclamar herencias en Suazilandia, con indicaciones sobre cómo incluir una cuenta bancaria como activo y cómo redactar un testamento. Se produjeron y distribuyeron dos folletos.

Estrategia de salida. En abril de 2008, se identificaron puntos focales dentro de las comunidades y se les aportó formación para que actuaran como asesores de los titulares de las cuentas una vez que el proyecto finalizara. El curso de formación de dos días abarcó temas de alfabetización bancaria (derechos bancarios y tasas), derechos de herencia (acceso al dinero de una cuenta bancaria tras el fallecimiento del titular) y protección infantil.

Fuente: Devereux y Jere, ‘Choice, Dignity and Empowerment’.

4.2 Selección de receptores y registro

En esta sección se abordan aspectos básicos relacionados con la selección y registro de receptores. La mayoría de las cuestiones no son exclusivas de las programaciones de transferencias de efectivo.

4.2.1 Selección de receptores

La selección de receptores es una de las tareas más complejas de cualquier proyecto humanitario. El objetivo de la selección es garantizar que reciban la ayuda aquellos que más la necesitan. En principio, la selección para las intervenciones con efectivo no se distingue de la selección para cualquier otro programa de ayuda.

En la práctica, muchas agencias emprenden procedimientos de selección mucho más estrictos, con el convencimiento de que el efectivo resulta mucho más deseable que otras formas de ayuda y de que habrá más personas que, a pesar de no cumplir con los requisitos para recibir la ayuda, tratarán por todos los medios de ser incluidas en las listas. El proceso de selección debería determinarse conforme a los objetivos del programa, no en función de los medios que se usan para implementar el programa (p. ej., transferencias de efectivo). También deberían tenerse en cuenta la disponibilidad de datos, recursos y capacidad de la agencia y sus socios. Al igual que ocurre con otros tipos de programaciones, las agencias deberían valorar las dinámicas de género en la unidad familiar y las vulnerabilidades relacionadas con el género, la edad, la discapacidad y la enfermedad. Por ejemplo, en algunos proyectos, establecer el requisito de que la persona disponga de una tarjeta de identificación registrada puede provocar que las mujeres vulnerables queden excluidas, dado que es menos probable que dispongan de tales tarjetas.

Cuadro 21: Selección en un programa de cupones urbano en Burkina Faso

En febrero de 2009, el PMA lanzó un proyecto de cupones en las dos ciudades principales de Burkina Faso: la capital, Uagadugu, y la capital comercial, Bobo-Dioulasso. El objetivo del operativo era compensar a la población por la pérdida de poder adquisitivo generada por los altos precios de los alimentos y las menores oportunidades de empleo. Para emprender el proyecto y seleccionar a la población de la forma más efectiva posible, la Cruz Roja llevó a cabo un enorme ejercicio de recopilación de datos que abarcó 142.000 unidades familiares de las zonas pobres preseleccionadas de las dos ciudades. Las fases de selección para elaborar el censo de identificación fueron:

- (i) preseleccionar las zonas pobres, sobre todo a partir de la información cuantitativa recogida gracias a la prolongada experiencia de la Cruz Roja en las dos ciudades;
- (ii) clasificar a las unidades familiares de acuerdo con la calidad de la vivienda y si la unidad disponía o no de coche o equipamiento moderno; y (iii) valorar, mediante un cuestionario, si la unidad familiar era potencialmente vulnerable.

Para el programa, se seleccionaron unidades familiares de acuerdo con la puntuación de vulnerabilidad calculada a partir de su perfil demográfico, la fuente de ingresos principales, el número de comidas al día y las fuentes de alimentos, las características de la vivienda, los medios de transporte, el uso de centros de salud y fuentes de medicamentos. Se identificaron las 31.500 unidades familiares más vulnerables (200.000 personas) como muy pobres y se seleccionaron para el programa de cupones. A pesar del meticuloso ejercicio de selección, un sondeo posterior desveló notables errores de exclusión e inclusión, lo que refleja los desafíos que supone la selección en áreas urbanas densamente pobladas y heterogéneas.

Fuente: A. Ouattara y S. Sandstrom, 'Responding to High Food Prices: Evidence from a Voucher Program in Burkina Faso', en Omama et al. (eds), *Revolution: From Food Aid to Food Assistance*. (Roma: PMA, 2010).

Los principales métodos de selección son la selección geográfica, la selección administrativa, la selección basada en la comunidad y la autoselección. Una buena selección suele incluir una combinación de varios de estos enfoques.

La selección geográfica implica identificar áreas específicas que se han visto especialmente afectadas por un desastre o donde la necesidad es mayor. Los actores humanitarios parten principalmente de la valoración y el mapa de vulnerabilidad, los sistemas de alerta temprana y las valoraciones de necesidades de emergencia para identificar las áreas geográficas que más necesitan la ayuda.

Por selección administrativa se entiende la evaluación de las solicitudes de ayuda individuales. Se trata de un proceso costoso y lento que no suele usarse en las programaciones de emergencia. Más a menudo se refiere al uso de criterios de elegibilidad específicos para personas, unidades familiares o grupos de unidades familiares. Algunos de los indicadores que se usan con más frecuencia son el estado nutricional, el estado de salud, los grupos demográficos (p. ej., mujeres embarazadas o lactantes, unidades en las que las mujeres son cabeza de familia), el estatus socioeconómico (p. ej., ingresos de la unidad familiar, propiedad de activos, tamaño de las tierras en propiedad) y la vulnerabilidad política (p. ej., población desplazada). La principal debilidad de la selección administrativa es que los indicadores que se usan pueden no medir con precisión la inseguridad alimentaria. Además, los indicadores establecidos por las agencias externas pueden no encajar con la perspectiva de las comunidades acerca de las necesidades y la vulnerabilidad. Si la perspectiva de la población local no encaja con la de las agencias externas, la población suele encontrar formas de subvertir los objetivos de selección impuestos desde el exterior para redistribuir la ayuda.⁶⁶

La selección basada en la comunidad responsabiliza a determinados miembros de la población receptora de la definición y aplicación de los criterios de selección de los beneficiarios. La implicación de las comunidades se puede lograr a través de las autoridades locales (p. ej., el gobierno local, los jefes o los ancianos) o a través de comités de auxilio elegidos. El principal riesgo de los enfoques basados en la comunidad es que las élites de poder de las comunidades locales pueden acabar dominando las decisiones sobre la selección, con lo que aumentan los riesgos de corrupción, trato preferencial y exclusión de los más vulnerables. Sin embargo, la selección basada en la comunidad puede también mejorar el sentimiento de pertenencia a la comunidad. Además, se respeta la dignidad de las comunidades, ya que se las trata como sujetos activos en lugar de como receptores pasivos. De esta forma, es más probable que se mantengan los objetivos de la selección.

La autoselección consiste en diseñar programas de forma que únicamente quiera participar el grupo de selección; por ejemplo, los más pobres. Se aplica normalmente en programas de efectivo y alimentos por trabajo. Los bajos salarios implican que solo querrá participar la población más pobre; véase el capítulo 7, “Efectivo por trabajo”.

66 Maxwell et al., *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance*.

Cuadro 9: Descubrimientos sobre la toma de decisiones en la unidad familiar a partir de un proyecto del PMA en Sri Lanka

Selección de unidades familiares o individuos	Si el objetivo de un subsidio es satisfacer las necesidades mínimas, lo habitual es seleccionar unidades familiares. Si el objetivo del subsidio es restaurar o promover medios de vida o negocios, pueden seleccionarse individuos (p. ej., “todos los pescadores” o “todos los pescadores que han perdido su embarcación”). Las asociaciones existentes permiten llegar hasta los individuos.
Criterios orientados a los objetivos	Debe haber una conexión clara entre los criterios de selección y los objetivos. Si el objetivo es garantizar que las unidades familiares dispongan de suficiente comida, la selección para un subsidio de efectivo o alimentos a partir de criterios de nutrición solo tendría sentido si la principal causa de malnutrición en la unidad familiar es la falta de alimentos.
Criterios aceptados localmente	Los criterios deben ser relevantes para la población local y corresponderse con su propia valoración de la vulnerabilidad. Es necesario recabar la opinión de la comunidad.
Criterios claros	Los criterios deben ser directos, claros y comprensibles. Se pueden usar indicadores para seleccionar unidades familiares vulnerables, como la pérdida de activos/cultivos, unidades que se enfrentan a la escasez de alimentos u hogares destruidos. También pueden usarse indicadores indirectos, como seleccionar unidades familiares en las que el cabeza de familia es una persona enferma, una persona discapacitada o una mujer, pero es posible que esos grupos no sean los más vulnerables. Igualmente, pueden establecerse clasificaciones de riqueza basadas en el número de activos, el tipo de vivienda, etc.
Criterios no contradictorios ni competitivos.	Si concurren varios criterios, es importante que no sean contradictorios entre sí. Tal situación puede darse, por ejemplo, en programas basados en trabajo, en los que un criterio de pobreza (el objetivo) puede no encajar con la capacidad para llevar a cabo el trabajo que se solicita.
Implicación de la comunidad	La implicación de la comunidad en el proceso de selección puede mejorar la transparencia y reducir las quejas a la agencia encargada de implementar el proyecto. No obstante, la selección democrática de comités puede acabar en favoritismos. La triangulación puede reducir la capacidad de las élites de apoderarse del programa.
Cuotas	Las transferencias sociales a menudo se basan en opiniones (p. ej., “el 10% más pobre de las unidades familiares”) u otros tipos de procesos de selección. No tienen en cuenta el hecho de que las necesidades pueden variar de un sitio a otro, y acaban generando puntos límite arbitrarios. Por otro lado, son simples de aplicar y evitan que todas las comunidades sigan insistiendo en que un mayor número de sus miembros necesitan la ayuda realmente. Si se usan cuotas, deberían basarse en evidencias empíricas y objetivos razonados. Es más probable que las cuotas funcionen bien si la situación es relativamente homogénea (entre pueblos, distritos, comunidades, etc.).

(continuación)

Tabla 3 (continuación)

<p>Transparencia y supervisión de la selección</p>	<p>La selección debe ser lo más transparente posible para garantizar que todos los individuos de la comunidad puedan participar en el proceso de selección o evaluar el resultado final. Los procesos de verificación deben llevarse a cabo de forma que se garantice que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los receptores registrados cumplen los criterios. • No se ha excluido a personas que cumplan con los criterios. • Los datos de las listas son precisos. <p>Para llevar a cabo la verificación, se pueden validar públicamente las listas junto con los cambios necesarios, o bien seleccionar a determinados receptores al azar para comprobar que cumplen con los criterios. Las listas definitivas pueden mostrarse en público.</p>
<p>Género</p>	<p>¿Los receptores deberían ser los cabezas de familia o siempre las mujeres? Hay opiniones divididas al respecto. Sea cual sea la decisión que se tome, es importante que la agencia haya reflexionado sobre la cuestión, que pueda defender su elección y que supervise los temas de género durante la implementación.</p>

Fuente: ACF, *Implementing Cash-based Interventions*.

4.2.2 Uso compartido

Una de las preocupaciones habituales acerca de las transferencias de efectivo es que es menos probable que las unidades familiares compartan el efectivo entre sí que en el caso de la ayuda en especie. Algunas evaluaciones han demostrado que el efectivo se ve más como un derecho individual que la ayuda en especie. No obstante, incluso aunque eso sea así, es posible que la población

Cuadro 22: Uso compartido de la ayuda

Un programa del PMA y Concern en Zimbabue entregó efectivo a algunas unidades familiares, a otras les entregó efectivo y alimentos, y a otras únicamente alimentos, con el objetivo de comparar los resultados. Se concluyó que el proceso de selección había generado tensiones, exacerbadas en el caso del efectivo, ya que su distribución se había restringido más que la de la ayuda en forma de alimentos. Una evaluación demostró que, para los no receptores, las transferencias de alimentos se compartían mucho más que el efectivo, y que el efectivo erosionaba los sistemas de uso compartido de la comunidad. Una evaluación de subsidios económicos en Zambia probó que, aunque raramente se compartía el efectivo en sí, la comida que se compraba con el efectivo se compartía habitualmente con amigos, parientes u otras familias en forma de regalos o como pago por trabajos. En un proyecto de efectivo de FICR en Níger, el 46% de la población unió parte del efectivo entregado al de otras unidades familiares para financiar proyectos conjuntos, como reparar pozos y mezquitas y construir depósitos de cereales.

Fuentes: A. Kardan et al., *Evaluation of Zimbabwe's Emergency Cash Transfer (ZECT) Programme*, Concern Worldwide y Oxford Policy Management, 2010; Harvey y Marongwe, *Independent Evaluation of Oxfam GB Zambia's Emergency Cash-Transfer Programme*; Universidad de Arizona, *Phase II Monitoring and Evaluation Project for the Tanout Cash Distribution Project*, 2006.

siga compartiendo los recursos (en particular, alimentos) que han adquirido con el efectivo. Si la comunidad es menos propensa a compartir el efectivo, esta característica tendrá implicaciones para las estrategias de selección, dado que los errores de exclusión podrían generar más perjuicios. Esto implicaría la necesidad de un proceso de selección especialmente cuidadoso, de distribuir el efectivo más ampliamente para evitar crear tensiones en la comunidad, o bien de decantarse por combinaciones de ayuda en efectivo y en especie como la opción más correcta.

4.2.3 Registro

Por registro se entiende el proceso de recopilación y anotación de los datos relevantes de los receptores. Esta información sirve como punto de partida para la supervisión, permite que los receptores se identifiquen para recibir la transferencia y puede usarse también para calcular la cantidad de la transferencia (p. ej., si se calcula en función del tamaño del unidad). En principio, las intervenciones con efectivo se enfrentan a los mismos problemas que el resto de procesos de registro, salvo que se requiera información específica para emprender el proceso de distribución de efectivo, como los números de las cuentas bancarias. Una cuestión específica es si debe darse prioridad a las mujeres como receptores registrados del subsidio para la unidad familiar. En muchas ocasiones, este es el enfoque del que parten los proyectos tanto de subsidios económicos como de ayuda en especie. Aunque pueda ser una perspectiva apropiada para contextos específicos, no debe asumirse sin más.

Tarjetas de identificación

Debe establecerse un sistema para que las personas puedan identificarse como receptores. Hay varias opciones.⁶⁷

- Tarjetas de identificación nacionales. Si existen, son las que deberían usarse.
- Tarjetas de identificación emitidas por otro programa. Puede que resulte más fácil usar tarjetas previas como identificación, por ejemplo las de ACNUR o el PMA. No obstante, deberá hallarse una solución para los receptores que no posean esas tarjetas.
- Una tarjeta de identificación exclusiva del programa. La agencia emite las tarjetas.
- La comunidad o los líderes de la comunidad se encargan de verificarlas. No se presenta ninguna identificación, sino que se confía en la comunidad o sus líderes para que garanticen el registro y la distribución a las personas adecuadas. También se pueden formular preguntas de verificación a los receptores de acuerdo con los criterios de registro, como el número de personas a su cargo.

Si se subcontrata la ejecución de los pagos, las decisiones sobre el registro deberán acordarse con la organización que vaya a realizar los pagos. La tecnología permite comprobaciones cada vez más sofisticadas, como fotografías digitales impresas en las tarjetas e identificación por huella digital electrónica de cada uno de los beneficiarios en el punto de pago. Cada programa debería proponer las medidas que resultasen más sensatas de acuerdo con el contexto concreto, en función de la escala del programa, su duración, la cuantía de los subsidios,

⁶⁷ La información de esta sección se ha tomado principalmente de ACF, *Implementing Cash-based Interventions*.

si los pagos serán regulares, el grado de cohesión social local, la fiabilidad de los líderes locales y la organización que va a efectuar finalmente los pagos. Deben ponderarse todos estos aspectos antes de dar por sentado que una tarjeta de identificación impresa de la agencia es automáticamente la mejor opción.

Las agencias pueden emitir sus propias tarjetas a los receptores que carezcan de tarjetas de identificación nacionales, o bien emitir las a todos los receptores sin distinción. Se deberán poner en práctica medidas que eviten posibles falsificaciones, como imprimir las tarjetas fuera del área del programa y a través de empresas especializadas. Si las agencias diseñan e imprimen las tarjetas en sus oficinas (porque sea más barato o más práctico que usar un proveedor):

- Antes de imprimir sus propias tarjetas, la agencia deberá considerar el tiempo que consume el diseño, la impresión y las garantías de seguridad necesarias.
- Los equipos informáticos que se usen para el diseño deberán estar protegidos por contraseña, o bien se deberán usar dispositivos de almacenamiento extraíbles que puedan guardarse en una caja fuerte.
- Si la conexión a Internet es buena, se pueden almacenar los archivos en un correo electrónico basado en web o en sistemas de archivado, para restringir el acceso mediante una contraseña.
- Los archivos temporales deberán eliminarse una vez usados.

Independientemente de si la fabrica la agencia o un proveedor, las tarjetas deberán incluir un número de serie, el nombre del beneficiario y la ubicación. Se pueden incluir fotografías cuando sea factible (especialmente en lo que respecta al tiempo del que dispone el personal) y aceptable desde el punto de vista cultural. También puede incluirse cualquier otra información que sea relevante para el proyecto, como el tamaño de la unidad familiar, el número de identificación, el lugar de origen, la fecha de llegada, la nacionalidad, la cantidad de la transferencia o el paquete de ayuda, la fotografía, el número de cuenta bancaria, el número de teléfono móvil y cualquier necesidad particular.⁶⁸ Algunos receptores no sabrán leer, por lo que es importante explicarles todo lo que aparece escrito en la tarjeta y cómo deben usarla y guardarla con seguridad.⁶⁹

Recopilación de los datos de registro

El personal y el resto de personas implicadas en el proceso de registro (p. ej., líderes comunitarios) pueden recopilar y registrar los datos de los receptores de muchas formas distintas. Una base de datos en papel de los receptores candidatos junto con sus datos de identificación es una solución barata y consistente, pero su uso se complica conforme aumenta el número de beneficiarios y pagos. Los datos de registro se pueden recopilar de las siguientes formas:

- A mano, si es posible junto con una huella dactilar, para cargarlos después en una base de datos electrónica donde haya un acceso disponible. Existe cierto potencial de error cuando la información se anota en papel y luego se transfiere a un formato electrónico.

68 Movimiento de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja, *Guidelines for Cash Transfer Programming*.

69 ACF, *Implementing Cash-based Interventions*.

- Con un dispositivo que funcione sin conexión, como una PDA o un portátil, para luego transferir los datos a la base de datos central. Con este método, se pueden capturar los datos inmediatamente en formato electrónico y, además, permite incluir una fotografía y/o una huella digital escaneada. Exige tener acceso a una fuente de alimentación o batería.
- Carga inmediata en línea a la base de datos central mediante un ordenador portátil o teléfono móvil, en lugares en los que se disponga de alimentación y comunicaciones por teléfono móvil. Este método permite centralizar inmediatamente los datos e implica que el personal que se encuentra en el control central puede comprobar las candidaturas de forma mucho más rápida, por ejemplo comparándolas con una base de datos de identificaciones nacional o listas que ya se hayan usado en proyectos anteriores.⁷⁰

La información de registro debe introducirse en una base de datos protegida por contraseña, ya sean hojas de cálculo corrientes u otros sistemas sencillos y adaptados a los requisitos del programa. La creación de bases de datos también resulta efectiva si es necesario imprimir sobres, o bien para coordinar las transferencias a través de teléfonos móviles. Las bases de datos creadas en línea serán accesibles para todo el personal, independientemente de en qué parte del mundo se encuentren.

Cuadro 23: Registro automatizado de los receptores por los bancos

MTN Banking y Standard Bank Community Bank usan un método innovador para el registro y la apertura de cuentas. El empleado o agente lleva un teléfono móvil hasta el lugar del que se trate y lo utiliza para fotografiar al titular y su documento de identificación. Los datos se introducen en un formulario de solicitud del teléfono. A continuación, todo el paquete de datos se envía de forma electrónica al banco, donde se verifica la información y se abre la cuenta. El proceso tarda apenas unos minutos. MTN Banking pretende ampliar el servicio a los 27 países africanos y de Oriente Medio en los que opera.

4.3 Mecanismos de entrega de efectivo

A la hora de examinar los posibles mecanismos de entrega de efectivo, es importante analizar quién está implicado en la entrega de efectivo (el agente de la entrega) y cómo se entrega el efectivo (el método de entrega). Los agentes de la entrega pueden ser gobiernos, agencias de ayuda, bancos, oficinas postales, empresas de telefonía móvil, empresas de microfinanciación, aseguradoras y comerciantes locales. Entre los métodos de entrega se incluyen la entrega directa (efectivo en sobres), la entrega a través de sistemas bancarios y la entrega mediante tarjetas inteligentes, tarjetas de débito y teléfonos móviles. No hay un método “óptimo” para las transferencias de efectivo. Que tenga más o menos sentido entregar dinero a la población en sobres, abrir cuentas bancarias o valerse de las posibilidades de la banca móvil dependerá del análisis en contexto de las opciones disponibles en cada crisis.

⁷⁰ P. Harvey et al., *Delivering Money: Cash Transfer Mechanisms in Emergencies* (Londres: SCUK en nombre de CaLP, 2010).

4.3.1 Elementos básicos de un sistema de pagos

Para elegir entre los distintos agentes y métodos de entrega, es importante que el personal de la agencia comprenda los elementos básicos que conforman un sistema de pagos. Estos elementos deben ponerse en práctica con independencia de quién entregue el efectivo. Los elementos esenciales se describen en la tabla 10.

Tabla 10: Elementos básicos de los sistemas de pago

Elementos del proceso de pago	Opciones
Creación de una base de datos de los candidatos a beneficiarios	Recopilación de nombres y, en ocasiones, números de identificación, fotografías, huellas digitales y otros datos biométricos Pueden recopilarse de forma manual o electrónica
Métodos de identificación	Identificaciones nacionales contrastadas con la base de datos del gobierno, el censo electoral u otras bases de datos Identificación por los miembros de la comunidad
Métodos de autenticación	Autenticación visual en el punto de pago, por miembros de la comunidad o mediante fotografías Comprobación de datos biométricos mediante un lector de tarjetas inteligentes, por huellas dactilares o mediante verificación visual Código de barras en la tarjeta Número de identificación personal (PIN) Contraseña
Divisa	Efectivo Cupón Dinero electrónico
Punto de pago (PoP)	Se puede especificar cada vez o en cualquier momento Puede tratarse de dinero en sobres, cajeros móviles/máquinas de pagos Se puede usar toda la infraestructura existente que admita solicitudes de pago (p. ej., cajeros automáticos, recepción de cupones en el teléfono móvil, agentes con un dispositivo de punto de venta, etc.)
Informes y conciliaciones	Automáticos o automáticos con retraso (diarios, semanales) En tiempo real por Internet, incluido el control de “banca por Internet” de todo el proceso Inventario de la gestión de tarjetas
Promoción, formación, comunicación, ayuda al cliente	Centro de llamadas Personal de la agencia de ayuda en los puntos preacordados Anuncios, carteles, folletos, vídeos, etc.

Fuente: Harvey et al., *Delivering Money*.

4.3.2 Métodos de entrega

Entrega directa a los receptores

La entrega directa (efectivo en sobres que entrega el propio personal de las

agencias) es un mecanismo habitual, ya que puede ser el más rápido, el más barato o la única opción disponible, especialmente cuando los sistemas bancarios son débiles o no existen. Las agencias de ayuda pueden valerse de su propio personal para entregar el efectivo o asociarse con comerciantes y otros actores locales. A la hora de preparar la entrega directa de efectivo a los receptores:⁷¹

- Se deberán garantizar instalaciones de almacenamiento seguras.
- Deberá solicitarse el efectivo con suficiente antelación antes de la distribución.
- Se deberá disponer de efectivo en la divisa local y en valores lo suficientemente pequeños para que se puedan usar en los mercados y tiendas locales.
- Si se va a entregar el efectivo a una oficina, se deberá acordar la entrega el día antes de la distribución (o con algunos días de antelación, en función del tamaño de la distribución), de modo que se puedan rellenar y sellar los sobres.
- Se realizará un recuento del efectivo y se distribuirá en un sobre para cada receptor. Los sobres deberán estar impresos o etiquetados con el nombre del receptor y/o su número de beneficiario.
- Se seleccionarán sobres al azar para verificar las cantidades antes de realizar la distribución.
- Una vez rellenos, su custodia puede correr a cargo de un banco o una empresa de seguridad, o bien guardarse en una caja fuerte en la oficina de la agencia.
- Se deberá elaborar y seguir un plan de seguridad para el transporte y la distribución del efectivo.

Entrega a través de sistemas de bancarios

Las nuevas tecnologías ofrecen métodos innovadores para la entrega de servicios

Cuadro 24: Mejora del acceso a los servicios financieros

La mejora del acceso a los servicios financieros puede ser un objetivo explícito de un programa de transferencias de efectivo. En Suazilandia, dentro del programa de transferencias de efectivo y alimentos de Save the Children (2007-2008), se abrieron cuentas bancarias en el Standard Bank con el apoyo de la agencia. La población podía retirar el efectivo usando tarjetas de débito en cajeros automáticos. El método del cajero automático permitió que los receptores dejaran parte del dinero en la cuenta, con lo que se facilitó un mecanismo de ahorro. Un tercio de las unidades familiares beneficiarias para las que se abrió una cuenta bancaria dejaron parte del efectivo en la cuenta como modo de ahorro. La experiencia con los cajeros automáticos significó una “alfabetización bancaria” para los titulares y un punto de acceso para otros servicios financieros.⁷²

71 Lista adaptada de Movimiento de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja, *Guidelines for Cash Transfer Programming*.

72 Devereux y Jere, ‘Choice, Dignity and Empowerment’.

bancarios que permiten incluir a quienes antes se consideraban demasiado pobres o en territorios demasiado remotos como para formar parte de los sistemas bancarios. Los “puntos de presencia” tradicionales de los bancos son las sucursales y cada vez más, los cajeros automáticos. En muchos países, los bancos comienzan a gestionar puntos de entrega y retirada de efectivo en pequeños comercios, farmacias o puntos de venta de loterías. A menudo, los bancos postales tienen sus propias sucursales, pero para llegar a sus clientes se valen principalmente de las oficinas postales nacionales y sus sucursales. Las agencias han empleado las distintas opciones que ofrecen los sistemas bancarios para entregar las transferencias de efectivo. En algunos contextos, se han abierto cuentas bancarias para los beneficiarios o se han usado las cuentas existentes. En otros, las agencias han distribuido cheques que pueden cobrarse en las sucursales.

Tarjetas electrónicas y teléfonos móviles

Cuadro 25: Uso de teléfonos móviles para transferir efectivo: Concern Worldwide en Kenia

Concern puso en práctica el programa Post Election Violence Recovery (Recuperación de la violencia tras las elecciones o PEVR) en respuesta a la violencia que siguió a las elecciones de finales de 2007. En el proyecto se usaron transferencias a través de teléfonos móviles mediante el sistema M-PESA de Safaricom, que permite enviar dinero por mensajes de texto a los usuarios de los teléfonos móviles. A continuación, los usuarios pueden dirigirse a cualquier agente de M-PESA (hay 17.000) para reclamar el dinero a cambio de una pequeña tasa por la transacción. Los móviles habilitados para el sistema M-PESA pueden funcionar también como monedero electrónico, con un tope de dinero de 50.000 Ksh.

Las evaluaciones del programa PEVR indicaron que el sistema de entrega M-PESA resultó eficaz y muy valorado por los receptores, que apreciaron la facilidad, sencillez y confidencialidad del sistema. Los socios de Concern destacaron que el sistema era seguro y que reducía notablemente sus costes derivados de las transacciones. No obstante, aunque el sistema M-PESA debería haber supuesto un coste reducido para los receptores, dado que podían solicitar el efectivo a cualquier agente, la mayoría tuvo que viajar hasta 20 km. Las personas incapaces de usar teléfonos móviles o de retirar las transferencias por ellos mismos tuvieron que designar encargados que lo hicieran en su nombre. La evaluación concluyó que el sistema de encargados estaba expuesto a abusos y que dichos encargados no siempre entregaban el valor total de la transferencia al receptor original.

Fuentes: I. MacAusland, *Evaluation of Concern's Post Election Violence Recovery (PEVR) Programme*, 2010; M. Brewin, *Evaluation of Cash Component of German Agro-Action Project: Mitigation of Drought Impact through WASH and Cash for Work in Highly Affected ASAL Areas of Eastern Kenya*, Acción Agraria Alemana y USAID, 2010.

Se pueden realizar las transferencias de efectivo de forma electrónica, mediante tarjetas de débito, tarjetas inteligentes o teléfonos móviles. Las tarjetas inteligentes guardan y registran el tipo y el valor de la ayuda de cada receptor. Pueden incluir información muy simple (p. ej., nombre, edad, tamaño de la unidad familiar, cantidad a la que tiene derecho). También pueden almacenar datos biométricos, como huellas digitales. Los métodos de entrega electrónica requieren una infraestructura previa, de ahí que deba recurrirse a un agente de entrega para su implementación, normalmente del sector privado, que ya disponga de los sistemas necesarios. Las tarjetas con banda magnética (como las tarjetas de débito o prepago) suelen requerir comunicaciones en línea desde el lector hasta la base de datos central, mientras que las tarjetas inteligentes se pueden autenticar sin línea mediante un lector de tarjetas.

Hay agencias de ayuda que han usado con éxito los teléfonos móviles para transferir efectivo en Kenia, Haití y Níger. A los receptores se les entrega una tarjeta SIM y, en ocasiones, un teléfono móvil, si no disponen de ninguno. Se trata de un método incipiente, por lo que es importante que las agencias documenten y compartan las lecciones aprendidas; por ejemplo, acerca de cómo supervisar y garantizar la rendición de cuentas (tanto a los donantes como a los receptores) cuando se realizan transferencias por móviles. A algunas agencias les preocupa cómo obtener donaciones para este mecanismo de transferencia, debido a los retos que implican la supervisión y las garantías de entrega de las transferencias a través de los teléfonos móviles. El uso de tecnologías como los teléfonos móviles y las tarjetas inteligentes puede ser adecuado y prometedor, pero es importante que el entusiasmo que generan las innovaciones no lleve a las agencias a desarrollar sistemas de entrega de una complejidad innecesaria.

Agentes de entrega

Además de los métodos de entrega, las agencias deberán decidir sobre los agentes de entrega. Para tomar esa decisión, las agencias deberán conocer las motivaciones de los proveedores potenciales y asegurarse de que dichos proveedores comprendan

Cuadro 26: Christian Aid y RNDDH en Haití

Christian Aid, en asociación con Réseau National de Défense des Droits Humains (RNDDH), fue una de las primeras organizaciones que empezó a distribuir efectivo en Haití tras el terremoto de 2010. Aproximadamente 2.200 unidades familiares en campos de Petit Goave recibieron transferencias por valor de 130 \$; cantidad basada en el precio de mercado de una ración de alimentos secos para cinco personas. Las transferencias se realizaron a través de las oficinas de transferencia de dinero de CAM. RNDDH creó tarjetas de identificación para cada cabeza de familia de las unidades familiares y cada oficina de CAM recibió listas de nombres con sus correspondientes números de serie. Las transferencias se realizaron por lotes semanales para aliviar la presión sobre las oficinas de CAM y los mercados locales. RNDDH pagó el valor de cada transferencia semanal a la cuenta de CAM. El personal de CAM era responsable de garantizar la exactitud, la transparencia y el desembolso seguro de los fondos. A RNDDH se le aplicó una tarifa del 3%.

los objetivos y las actividades de la agencia. Los agentes del sector privado puede que deseen aumentar su base de clientes o área de operaciones, mejorar su reputación o cumplir una misión social. El fin de las organizaciones del sector público, como las oficinas postales, es proporcionar un servicio sostenible a la población. Como parte de la planificación de contingencias y la preparación ante desastres, las agencias deberán identificar a los proveedores potenciales a nivel nacional, regional y global, y analizar con ellos el potencial de asociación en caso de que se produzca un desastre con la consiguiente respuesta de emergencia.

4.3.3 Valoración de los métodos de entrega

Los mecanismos de entrega de efectivo deben diseñarse para funcionar a gran escala en caso necesario. Además, deben ser lo suficientemente flexibles como para permitir que varíen los niveles y la frecuencia de los pagos para poder ajustarlos a las necesidades cambiantes. Los mecanismos de entrega también deben ser lo suficientemente resistentes como para permitir que continúe la entrega de efectivo cuando se produzcan perturbaciones causadas por las emergencias, incluidos daños físicos y perturbaciones generadas como consecuencia de desastres naturales o a raíz de situaciones de inseguridad y conflicto. Los criterios que deberían tener en cuenta las agencias para elegir un método de entrega se enumeran en la tabla 11.

Cuadro 27: Valoración de las opciones de entrega en Lesoto

En el proyecto piloto de transferencias de alimentos y efectivo (CFTPP) de World Vision en Lesoto, en 2007 y 2008, el efectivo lo entregó una empresa privada a través de puntos de pago situados a una distancia salvable a pie para la mayoría de los receptores de efectivo. Se sopesaron distintas opciones de entrega para las transferencias de efectivo durante el diseño del producto, entre ellas:

- Pago directo a los beneficiarios por parte del personal de World Vision: los pagos directos se excluyeron por las exigencias de rendición de cuentas, logística y seguridad.
- Transferencias bancarias a las cuentas de los beneficiarios: las transferencias bancarias se excluyeron dado que, por norma general, los bancos se encontraban a una gran distancia y pocos beneficiarios disponían de cuentas bancarias. El estudio preliminar indicó que solo el 22% de las unidades familiares rurales sondeadas disponían de cuentas bancarias. La mayoría de ellas gozaban de una buena situación económica y no eran candidatas para recibir la ayuda del proyecto.
- Emisión de tarjetas inteligentes a los beneficiarios: el sistema de tarjetas inteligentes no resultaba apropiado, porque habría supuesto una inversión excesiva en tiempo y dinero.
- Desembolso a través de los servicios postales de Lesoto (LPS): este mecanismo de entrega se consideró prácticamente ideal. Durante la fase de diseño, se concluyó que LPS disponía de la capacidad de entregar efectivo a un gran número de beneficiarios. Ya entregaba pensiones a alrededor de 78.000 personas en todo Lesoto. Se podía llegar a la mayoría de sus sucursales a pie o con el transporte público. Por desgracia, tras un comienzo prometedor, las conversaciones con LPS encallaron cuando el Ministro de Comunicaciones expresó sus dudas acerca de la capacidad de LPS de gestionar el proyecto.

Finalmente, World Vision decidió valerse de una empresa privada internacional con una trayectoria probada en cuanto a la gestión y el manejo de efectivo en Lesoto.

Fuente: Devereux et al., *After the FACT*.

Tabla 11: Criterios básicos para la valoración de las opciones de entrega de efectivo

Criterios	Cuestiones valorativas
<p>Objetivos Si el objetivo principal es proporcionar auxilio vital de emergencia, la velocidad y la fiabilidad serán los factores clave</p>	<p>¿Cuáles son los objetivos principales del programa? Proporcionar acceso a los servicios financieros, ¿es un objetivo secundario?</p>
<p>Opciones de entrega e infraestructura existente Si existe un único canal de entrega factible, el proceso de valoración será más limitado y deberá centrarse principalmente en identificar y seleccionar a los agentes de entrega más adecuados</p>	<p>¿Qué opciones de entrega hay disponibles en la zona (bancos, servicio postal, operadores móviles)? ¿Cómo transfiere dinero la población local (p. ej. remesas, transferencias sociales, etc.)? ¿Qué proporción de la población tiene acceso al sistema bancario, usa proveedores de remesas y teléfonos móviles? Los operadores móviles, ¿ofrecen servicios de transferencia de dinero? ¿Hay cobertura de telefonía móvil? ¿La agencia dispone de enlaces con los proveedores potenciales u otros actores humanitarios que podrían utilizar para mejorar la cooperación y la coordinación? ¿Cuáles son las motivaciones de los proveedores potenciales (p. ej., beneficios económicos, misión social, mejora de imagen)? ¿El gobierno va a ofrecer ayuda en efectivo para la protección social o el auxilio de emergencia? Si es así, ¿es conveniente colaborar con el gobierno o trabajar de forma independiente?</p>
<p>Coste El coste de las distintas opciones, tanto para la agencia como para el receptor</p>	<p>¿Cuáles son los costes de las distintas opciones para la agencia (tarifas de proveedores, costes de personal, transporte, seguridad y formación)? ¿Cuáles son los costes para los receptores (tarifas, costes de transporte, tiempo de espera)?</p>
<p>Seguridad Nivel de seguridad física para el personal y los receptores</p>	<p>¿Cuáles son los riesgos de seguridad asociados con cada una de las opciones de entrega, tanto para la agencia como para los receptores?</p>
<p>Controles/riesgos Sistemas que se necesitan para gestionar riesgos como las posibilidades de fraude y error. Se deberá tener en cuenta el nivel de automatización y la seguridad del sistema en el momento del desembolso, la capacidad para realizar una supervisión rápida y precisa, así como la seguridad en los procedimientos de informes y conciliaciones</p>	<p>¿Cuáles son los principales riesgos que se deben gestionar? ¿Qué riesgos de corrupción entraña cada opción de entrega? ¿Qué controles y normas fiscales hay vigentes? ¿Se han implementado mecanismos para cumplir con ellos?</p>
<p>Recursos humanos Personal necesario y su nivel de riesgo, formación y capacidad para impartir formación a los receptores</p>	<p>¿Cuánto personal se necesita para cada opción? ¿Qué nivel de habilidades y formación se necesitaría para cada opción?</p>

(continuación)

Tabla 11 (continuación)

Criterios	Cuestiones valorativas
<p>Velocidad Tiempo que se tarda en desplegar la solución</p>	<p>¿Cuánto tiempo se prevé para establecer y poner en marcha cada una de las opciones de entrega? ¿Cuáles son los requisitos reglamentarios para los receptores en función de cada opción?</p>
<p>Aceptabilidad y grupos vulnerables</p>	<p>Aceptación del uso de la opción que expresen los receptores y los proveedores “in situ”, necesidades de apoyo, facilidad. ¿Qué opciones de transferencia usa ya la población? ¿Qué opciones preferirían y por qué? ¿Existe un nivel de alfabetización adecuado en la zona? Las mujeres, niños, ancianos, enfermos, discapacitados, grupos étnicos minoritarios ¿tendrán acceso a las distintas opciones de entrega? ¿Cómo gestionará la agencia los siguientes problemas para asegurar el acceso a aquellas personas que..?:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No tengan una tarjeta de identificación nacional • Tengan dificultades para registrar su huella digital, por ejemplo porque tengan las manos dañadas por la edad o los trabajos manuales • Pierdan su tarjeta/teléfono móvil/número PIN • No puedan usar la tarjeta o acceder al sistema por su analfabetismo • No dispongan de un teléfono móvil • No puedan llegar al punto de distribución
<p>Resiliencia Capacidad para recuperar datos, posibilidad de continuar en entornos difíciles o tras cambios repentinos</p>	<p>¿Qué resiliencia aportan las opciones potenciales ante posibles interrupciones en las comunicaciones y la infraestructura a raíz de los desastres? ¿Hasta qué punto son fiables y estables los proveedores comerciales potenciales?</p>
<p>Escala Efectividad de las distintas opciones en operaciones a gran escala</p>	<p>¿Cuál es la población objetivo, cuál es la cantidad de los pagos y con qué frecuencia se realizan? ¿Cómo van a comportarse los distintos mecanismos de entrega? ¿Hay un plan para ampliar o replicar el programa? Si lo hay, ¿qué mecanismo puede facilitar dicho plan?</p>
<p>Flexibilidad Facilidad con la que puede ajustarse la opción elegida para cambiar la cantidad de los pagos y realizar otros cambios</p>	<p>¿Con qué flexibilidad se pueden ajustar los plazos y las cantidades de los pagos con las distintas opciones?</p>

Fuente: P. Harvey et al., *Delivering Money*.

A la hora de elegir un método de entrega, las agencias deben valorar también los costes y beneficios de las distintas opciones, tanto para la agencia como para el receptor. Deben calcularse todos los costes relacionados con las tarifas del proveedor, el tiempo del personal, el transporte, la seguridad y las comunicaciones. Las tarifas bancarias y otros cargos por transacciones suelen correr a cargo de las agencias de ayuda, no de los beneficiarios, lo que significa que los principales costes que se deben tener en cuenta desde el punto de vista del receptor son el transporte, el viaje y los tiempos de espera. Siempre que sea posible, las agencias deberán contrastar los costes con proyectos basados en efectivo previos en ese mismo contexto o en un contexto similar. Es importante recordar que, independientemente del método de entrega, siempre es más difícil y más caro entregar efectivo a poblaciones en entornos inseguros y remotos.

Tabla 12: Ejemplos de los costes de la agencia de acuerdo con distintos mecanismos de entrega

Delivery option	Examples of agency costs
Entrega directa	<p>Ejemplos de las tarifas que cobran las empresas de seguridad privadas, los comerciantes y las empresas de remesas van desde el 4% (WV en Lesoto) al 11% (empresas de remesas en Somalia) de la cantidad transferida.</p> <p>Los costes de transporte pueden oscilar entre el 4% (transporte aéreo de Save the Children en Sudán del Sur) y el 6% (Oxfam en el norte de Kenia) de la cantidad transferida.</p> <p>Costes de seguridad de la escolta policial obligatoria en el norte de Kenia: 1,7% de la cantidad transferida.</p> <p>Tiempo del personal: a menudo los proyectos exigen varias personas. El proyecto de WV en Lesoto involucró a nueve miembros del personal nacionales y dos miembros internacionales para el desarrollo del sistema.</p>
En bancos u oficinas postales sin cuentas	<p>La oficina postal de Pakistán facturó a Save the Children 0,60 \$ por transacción. En Gaza, se cobró a 2,75 \$ por transacción.</p> <p>Mercy Corps contaba con un equipo de campo de diez personas, además de personal contratado y voluntarios temporales. Todos ellos supusieron un notable gasto de tiempo en el proyecto de efectivo.</p>
Entrega a través de cuentas bancarias.	<p>En los proyectos que BRC implementó en Bangladesh e Indonesia, el banco renunció a cobrar tarifas.</p> <p>En Suazilandia, los costes de gestión y entrega de las transferencias de efectivo de Save the Children ascendieron a 3,96 \$ por unidad familiar y mes (contando la tarifa bancaria, la formación, el personal y los costes de transporte).</p>
Entrega mediante tarjetas inteligentes o prepago	<p>En Malawi, Concern pagó 0,35 \$ por retirada de efectivo realizada mediante tarjetas inteligentes.</p> <p>Oxfam ha constatado que el proceso de registro, verificación y toma de huellas dactilares a los receptores de las tarjetas inteligentes para el programa Hunger Safety Net (Red de seguridad para el hambre) resultó trabajoso e injustificado para una transferencia de efectivo a corto plazo.</p>
Entrega mediante teléfonos móviles	<p>Las tarifas de Safaricom y una institución de microfinanciación local en Kenia ascienden al 4% de la cantidad transferida por transacción.</p>

Fuente: Harvey et al., *Delivering Money*.

Cuadro 28: Costes de transporte asociados a los mecanismos de entrega

El proyecto de Save the Children en Suazilandia exigía que los receptores hicieran el camino a y desde los puntos de pago, lo que en algunas ocasiones significaba un viaje de hasta 30 km. Solo el 10% de la población vivía a una distancia a pie del punto de pago más cercano; el 88% usó el transporte público (autobuses o taxis) y una pequeña minoría usó sus propios vehículos. Durante los primeros meses del proyecto, algunas personas se quejaron de su abandono por la falta de transporte después de hacer cola durante todo el día en la oficina postal, pero los taxistas pronto se dieron cuenta de que allí había un buen negocio los días de pago, y filas de taxis se agolpaban en los exteriores de las oficinas postales y los bancos para llevar de vuelta a sus casas a los receptores de efectivo. La media de efectivo que gastaron los receptores en el transporte público fue de 12,35 E ida y vuelta. Save the Children proporcionó un pago complementario de 25 E a los receptores de efectivo para subvencionar los gastos de transporte. De esta forma, el valor neto de la transferencia de efectivo mensual no se vio reducido por los costes de transacción generados en su retirada.

Fuente: Devereux y Jere, 'Choice, Dignity and Empowerment'.

Capítulo 5

Supervisión y evaluación

Las bases para la supervisión y la evaluación de las transferencias de efectivo no difieren de las de cualquier otro proyecto. Se aplican las directrices genéricas.⁷³ No obstante, algunos aspectos sí son exclusivos de las transferencias de efectivo. Una de las características principales del efectivo es su flexibilidad y el que la población pueda escoger en qué gastarlo dentro de una amplia gama de artículos. Por lo tanto, para realizar la supervisión y la evaluación de estos proyectos, las agencias necesitan saber no solo si la población ha recibido el efectivo, sino qué hicieron con el dinero y cómo afectó el efectivo recibido a las economías de las unidades familiares y a su toma de decisiones. Si las agencias tienen objetivos específicos para un proyecto basado en efectivo, como permitir que la población reconstruya sus casas o adquiera alimentos, necesitarán supervisar y evaluar si el proyecto ha tenido éxito en cuanto a la consecución de dichos objetivos. La supervisión y la evaluación también pueden abarcar los impactos más amplios de las transferencias de efectivo, ya sean intencionados o no, como la inflación y los posibles efectos multiplicadores en las economías locales. Deberán reflexionar también acerca del impacto de las transferencias de efectivo sobre las dinámicas de la unidad familiar y de la comunidad, incluidos los aspectos relacionados con un uso antisocial, la seguridad y las desigualdades de género en la toma de decisiones.

Los trabajos de supervisión y evaluación se han usado para aprender y compartir lecciones. En el proyecto de efectivo para medios de vida de la Media Luna Roja en Bangladesh, por ejemplo, se guardaron y recopilaron las plantillas, procedimientos y directivas internas para que pasaran a formar parte de un “kit de recuperación” adaptado a futuras operaciones. También se llevó a cabo un taller de lecciones aprendidas con el objetivo de revisar el programa de recuperación y de desarrollar un modelo de trabajo más eficaz para el futuro.⁷⁴ Las lecciones aprendidas de las respuestas basadas en efectivo también se han dado a conocer a través de eventos organizados por la CaLP y mediante un grupo de discusión por correo electrónico y web con una enorme actividad, el CaLP D-Group, en el que los cooperantes pueden publicar documentos, anuncios de eventos y formación, y preguntas. Las discusiones abarcan una amplia gama de temas, como los problemas de seguridad en los proyectos de Efectivo por trabajo, los cupones para alimentos y las listas de comprobación de la responsabilidad.⁷⁵

73 Véase T. Beck, *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*, ALNAP, 2006; A. Hallam, *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies*, Informe de Buenas Prácticas 7 (Londres: ODI, 1998); El Proyecto Esfera, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*; Save the Children, *Toolkits: A Practical Guide to Planning, Monitoring, Evaluation and Impact Assessment*, 2003.

74 BDRCS, *Using Cash Grants as a Component of the Livelihoods Programme: Cyclone Sidr, Bangladesh*, Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh, 2010

75 Véase <http://dgroups.org/groups/calp>.

5.1 Supervisión

Por supervisión del proyecto se entiende el proceso de recopilación y análisis de los datos para adaptar el proyecto cómo y cuándo sea necesario. Hay varias cuestiones básicas en relación con el uso del efectivo que deberían incluirse en cualquier supervisión de un programa de transferencias de efectivo junto con los objetivos específicos del programa. ECHO, por ejemplo, recomienda las siguientes preguntas como componentes mínimos de la supervisión de las transferencias de efectivo:

- ¿La población recibió la cantidad adecuada de efectivo?
- ¿Los pagos se realizaron puntualmente?
- ¿En qué gastó la población las transferencias de efectivo?
- ¿Dónde y a qué distancia tuvo que desplazarse la población para adquirir lo que quería? ¿Estaban disponibles los bienes que necesitaba?
- La distribución de efectivo, ¿tuvo algún efecto sobre los precios? ¿Cambiaron los precios de los bienes básicos por algún otro motivo?
- ¿Se cumplieron los objetivos del programa?
- ¿El programa afectó a las relaciones en la unidad familiar y a las dinámicas de la comunidad?⁷⁶

La necesidad de recopilar información sobre los gastos nos debe llevar también a reflexionar sobre los datos cuantitativos, como los patrones de gastos. Las tendencias de los precios del mercado son especialmente relevantes, por lo que deben supervisarse. No obstante, es importante incluir también un fuerte componente cualitativo. Centrarse en las discusiones de grupo y las entrevistas con los informadores clave puede ser una forma útil y rápida de determinar si hay algún problema; por ejemplo, que la población esté recibiendo cantidades incorrectas de efectivo o que no sean capaces de adquirir ciertos bienes. Las nuevas tecnologías, como las tarjetas inteligentes, ofrecen nuevas oportunidades de recopilación de datos sobre las compras.

Para supervisar y evaluar el impacto de las transferencias de efectivo, la pregunta más obvia es: ¿en qué gasta el dinero la población? En cierto sentido, es una pregunta fácil de responder, ya que la población suele ser capaz de explicar con detalle sus elecciones y las razones que las motivan. Sin embargo, hemos de ser cautos respecto a la fiabilidad de estas explicaciones. Es posible que los beneficiarios cuenten lo que piensan que quieren escuchar los evaluadores, con la esperanza de que así continúe la ayuda. Si la agencia de implementación ha indicado a los beneficiarios en qué deberían gastar el efectivo, es probable que la población sea reticente a confesar a los evaluadores que lo han gastado en otra cosa. De ahí la importancia de la triangulación (hablar con los no beneficiarios y otros informadores clave, como comerciantes, propietarios de bares, maestros y personal médico). Siempre que sea posible, los supervisores y evaluadores deberán ser independientes de la agencia de implementación. Es importante también hablar con hombres y mujeres por separado para saber quién controla los

⁷⁶ Pregunta no incluida en las directrices de ECHO, pero de gran importancia.

gastos y cómo se gasta el dinero. En Zimbabue, ActionAid pidió a algunos de los beneficiarios que llevaran un diario de gastos, en el que registrarán cómo habían gastado el dinero y quién tomó la decisión en cada caso.⁷⁷

Es poco probable que el efectivo proporcionado por las agencias de ayuda sea la única fuente de ingresos de la población. Determinar en qué gastó la población la cantidad concreta de efectivo proporcionada por una agencia de ayuda es difícil, en parte porque el dinero se añade a los fondos totales de la unidad familiar. Una de las posibles soluciones a este problema es preguntar a los beneficiarios qué hicieron con el efectivo proporcionado por la agencia de ayuda en concreto. Puede ser una solución relativamente buena si el efectivo jugó un papel importante para los medios de vida de la unidad familiar y si la población planeó con cierta precisión en qué iba a gastarlo. En Zambia, por ejemplo, la población valoró el subsidio económico porque le dio la oportunidad de presupuestar una cantidad definida, en lugar de tener que depender de los flujos de efectivo impredecibles e irregulares obtenidos de trabajos esporádicos. De nuevo, habrá que estar atentos a las respuestas sesgadas.⁷⁸ Para disponer de una perspectiva más precisa sobre las asignaciones de efectivo es necesario comprender cómo se modifican las decisiones relacionadas con los gastos de acuerdo con los ingresos. Se trata de una tarea mucho más complicada y que requiere datos detallados sobre los ingresos de partida y los patrones de gastos. Aunque se puede acceder a este tipo de información a través de estudios de la economía de la unidad familiar o sondeos detallados de la misma, probablemente se necesitará una mayor inversión en las labores de supervisión y evaluación.

En varios desastres recientes, los gobiernos nacionales han ofrecido transferencias de efectivo para ayudar a las poblaciones afectadas por el desastre; por ejemplo, en Líbano, Sri Lanka, India, China, Tailandia y Pakistán. Estas transferencias de efectivo tienden a no supervisarse y evaluarse en profundidad, ya que las agencias de ayuda se centran sobre todo en supervisar y evaluar sus propios proyectos. No obstante, las agencias podrían supervisar su efectividad y dar voz a los grupos que han podido quedar excluidos. Por ejemplo, en la India, las comunidades de pescadores del interior, marginadas históricamente por su bajo estatus social, en muchos casos no eran registradas para la obtención de ayuda.⁷⁹ De forma análoga, en la respuesta al tsunami de Sri Lanka se podría haber prestado más atención a los programas de ayuda en efectivo del gobierno y cómo estos afectaban a los esfuerzos de las agencias de ayuda.

La tabla 13 propone una lista de comprobación de preguntas para la supervisión y evaluación de los proyectos de efectivo, divididas conforme a los criterios

77 J. Smith, *Cash Transfers as a Humanitarian and Development Programming Tool in Zimbabwe: Recommendations for Non-state Actors from the 1–2 December Workshop in Harare*, ONG Joint Initiative for Urban Zimbabwe, 2009.

78 Harvey y Marongwe, *Independent Evaluation of Oxfam GB Zambia's Emergency Cash-Transfer Programme*.

79 P. Deshingkar et al., *Cash Transfers in India: A Feasibility Study*, Informe del Overseas Development Institute para Save the Children, 2006.

de idoneidad, cobertura, conectividad, impacto, efectividad y eficiencia del CAD-OCDE.⁸⁰ Estos criterios se usan habitualmente en la evaluación de los programas humanitarios.

Cuadro 29: Supervisión y evaluación: Save the Children en Suazilandia

La evaluación de la respuesta de emergencia a la sequía de Save the Children incluyó importantes componentes de supervisión y evaluación, como un estudio de viabilidad del mercado, un sondeo de la situación de partida, supervisiones mensuales y discusiones de grupos de enfoque, una evaluación final y una supervisión seis meses después de la conclusión del proyecto.

El sondeo de la situación previa aportó datos previos a la intervención sobre indicadores relevantes de las unidades familiares, los hijos y los mercados en las áreas del proyecto, como por ejemplo: demografía de las unidades familiares; consumo de alimentos; activos y niveles de gastos; ingesta alimentaria de bebés y niños; cuidado de los hijos, y el estado y los precios de los mercados locales. Se recopilaron datos tanto cualitativos como cuantitativos. Se mantuvieron debates con hombres y mujeres, y tanto con receptores como con no receptores de las áreas del proyecto. En el sondeo de evaluación final se entrevistó al 20% de las 7.650 unidades familiares que recibieron transferencias de efectivo y/o alimentos con la intervención. 933 beneficiarios realizaron los sondeos en las unidades familiares y registraron los movimientos de las cuentas bancarias y las actividades relacionadas con los medios de vida. También se llevaron a cabo talleres con los representantes de la comunidad.

Fuente: Save the Children UK, *Save the Children's Emergency Drought Response Project in Swaziland: Food and Cash Transfers – November 2007 to April 2008, 2009.*

Cuadro 30: Supervisión en Burundi

El programa de subsidios económicos de ACNUR en Burundi pudo aprovecharse de la supervisión intensiva que llevó a cabo una ONG de Burundi financiada por ACNUR, con la cual colaboró estrechamente. Desde el inicio del proyecto, se añadió un cuestionario de dos páginas bien diseñado sobre el subsidio económico a los temas de supervisión ya existentes centrados en la protección y la reintegración. 26 supervisores a tiempo completo y desplazándose en motocicleta cubrieron las áreas de retorno principales. De este modo, la ONG consiguió una cobertura realmente impresionante, con entrevistas a 14.000 unidades familiares retornadas en 2008.

Fuente: Haver et al., *Money Matters.*

80 P. Harvey, *Cash-Based Responses in Emergencies*, Informe 24 de HPG (Londres: ODI, 2007).

Tabla 13: Preguntas clave para la supervisión y evaluación de los proyectos de efectivo

Preguntas	Métodos/indicadores
<i>Idoneidad</i>	
<p>¿Hubo suficientes alimentos y otros bienes básicos disponibles localmente para su adquisición?</p> <p>¿Los mercados fueron capaces de ofrecer alimentos y otros artículos esenciales a un precio asequible?</p> <p>¿Los mercados eran accesibles?</p> <p>¿Los receptores preferían el efectivo frente a otros tipos de ayuda?</p>	<p>Entrevistas con el personal del proyecto.</p> <p>Entrevistas de los informadores clave con los comerciantes de alimentos de la comunidad y con las autoridades locales.</p> <p>Documentación disponible: informes de valoración y supervisión.</p>
<i>Cobertura</i>	
<p>¿Cómo se seleccionó a los beneficiarios?</p> <p>La selección, ¿se percibió como justa?</p> <p>El uso de efectivo, ¿complicó el proceso de selección?</p> <p>¿Se compartió el efectivo con las unidades familiares no seleccionadas?</p>	<p>Discusiones de grupos de enfoque con miembros de la comunidad y comités locales.</p> <p>Entrevistas en profundidad con las unidades familiares que recibieron efectivo y con las que no lo recibieron.</p> <p>Análisis de si los beneficiarios cumplían con los criterios de selección y de si se excluyó a población que cumplía con los criterios.</p> <p>En la medida de lo posible, realizar comparaciones con la selección realizada en otras intervenciones.</p>
<i>Conectividad</i>	
<p>¿Cómo interactuaron las transferencias de efectivo con otros tipos de ayuda?</p>	<p>Entrevistas de los informadores clave con personal del proyecto.</p> <p>Seguimiento de otras intervenciones y entrevistas con otras organizaciones de la zona.</p> <p>Entrevistas con las comunidades acerca del alcance de las intervenciones.</p>
<i>Impacto</i>	
<p>¿Cuál ha sido el efecto de los ingresos en los medios de vida de la población?</p> <p>¿Qué efectos multiplicadores se han podido generar a raíz de la entrega de efectivo?</p> <p>¿Qué efecto ha tenido el proyecto en los mercados locales en cuanto a los bienes y servicios esenciales?</p> <p>¿Dónde se encontraban y qué nivel de acceso presentaban los mercados en los que se gastó el efectivo?</p> <p>¿Cómo se tomaron las decisiones sobre el uso del efectivo en las unidades familiares? ¿Hubo tensiones entre hombres y mujeres o entre las distintas generaciones?</p> <p>¿Cómo afectó el proyecto de efectivo a los sistemas de autoayuda tradicionales de la comunidad?</p> <p>¿Qué influencia tuvo el proyecto de efectivo sobre los mercados de deuda y crédito locales?</p>	<p>Discusiones de grupos de enfoque con la población y los comités implicados en la implementación.</p> <p>Importancia relativa de la transferencia como parte de los ingresos de una unidad familiar.</p> <p>Clasificación de las fuentes de ingresos, incluido el subsidio económico.</p> <p>Distancia al mercado.</p> <p>Tiempo empleado en adquirir los bienes.</p> <p>Enfoque especial sobre los grupos potencialmente vulnerables, como los ancianos.</p> <p>Debates con hombres y mujeres por separado.</p> <p>Entrevistas con unidades familiares que recibieron efectivo del proyecto.</p> <p>Entrevistas de los informadores clave con los comerciantes y tenderos de la comunidad y con las autoridades locales.</p> <p>Uso del efectivo para saldar deudas.</p> <p>Influencia del proyecto de efectivo en la predisposición a saldar deudas.</p> <p>Entrevistas con los proveedores de créditos.</p>

Tabla 13 (continuación)

Preguntas	Métodos/indicadores
<i>Efectividad</i>	
<p>¿La población recibió la cantidad adecuada de efectivo?</p> <p>¿Las distribuciones fueron puntuales y eficaces?</p> <p>¿En qué gastó el efectivo la población?</p> <p>¿El efectivo se entregó y se gastó con seguridad?</p> <p>¿Qué costes tuvo que asumir el beneficiario para recibir y usar el efectivo?</p> <p>¿Los beneficiarios percibieron las cantidades pagadas como justas y adecuadas?</p> <p>¿Hubo abusos y corrupción por parte del personal de la agencia, las élites o las autoridades locales implicadas en la selección o distribución?</p> <p>¿Hay alguna prueba de un uso antisocial?</p>	<p>Entrevistas de los informadores clave con los comerciantes y tenderos de la comunidad y con las autoridades locales clave.</p> <p>Tiempos de espera en los sitios de distribución.</p> <p>Accesibilidad al mecanismo de transferencia.</p> <p>Distancia y costes del desplazamiento para llegar al punto de distribución.</p> <p>Discusiones de grupos de enfoque con miembros de la comunidad y los comités de auxilio/desarrollo de la localidad.</p> <p>Análisis de cualquier incidente relacionado con la seguridad.</p> <p>Entrevistas en profundidad con las unidades familiares que recibieron el efectivo.</p> <p>Documentación.</p> <p>Supervisión independiente, triangulación con los informadores clave, como maestros y personal médico.</p>
<i>Eficiencia y rentabilidad</i>	
<p>¿Hasta qué punto fueron eficientes y adecuados los sistemas de entrega que se usaron para los desembolsos?</p> <p>¿Tenía la agencia las suficientes habilidades para gestionar el proyecto de forma eficaz?</p> <p>¿Cuáles fueron los costes/requisitos de gestión en la implementación del proyecto?</p> <p>¿Cuál fue el coste total del proyecto por beneficiario?</p> <p>¿Cuáles fueron los costes externos que tuvieron que costear los beneficiarios?</p> <p>¿Cuál fue el coste total por beneficiario de los proyectos en especie comparables?</p>	<p>Entrevistas de los informadores clave con el personal financiero y del programa.</p> <p>Discusiones de grupos de enfoque con el equipo del programa.</p> <p>Valoración de la cualificación y la experiencia del personal clave.</p> <p>Discusiones de grupos de enfoque con miembros de la comunidad y los comités de auxilio/desarrollo de la localidad.</p> <p>Entrevistas en profundidad con las unidades familiares que recibieron efectivo del proyecto.</p> <p>Documentación del programa.</p>
<i>Objetivos específicos del sector</i>	
<p>¿Se cumplieron con el efectivo los objetivos específicos, como viviendas, recuperación de medios de vida o seguridad alimentaria?</p>	<p>Número de casas construidas.</p> <p>Proporción del subsidio económico empleado en vivienda.</p> <p>Ingresos generados por las inversiones.</p> <p>Niveles de ganado.</p> <p>Proporción de las necesidades alimentarias de la unidad familiar que cubrió el subsidio económico.</p> <p>Tipos de alimentos adquiridos e impacto en la diversidad de la dieta.</p> <p>Impacto en estrategias de respuesta negativas.</p>

5.1.1 Supervisión de mercados

El objetivo de supervisar los precios es determinar si los receptores del efectivo son capaces de adquirir el conjunto completo de bienes y servicios para los que se ha pensado la transferencia, y si el subsidio provoca que aumente el precio de determinados bienes (o si la inflación se genera con independencia del programa). Si se ha realizado un buen análisis de mercado durante la fase de valoración, esa será una base útil para la supervisión y para valorar si las suposiciones que se asumieron sobre cómo se comportarían los mercados siguen siendo válidas.

El primer paso es determinar si alguna otra agencia está supervisando los precios. Es posible que la información ya esté disponible. Si no es así, la agencia deberá supervisar los precios de los bienes clave (es decir, aquellos que se usaron para determinar el valor de la transferencia y cualquier otro gasto prioritario recogido en las valoraciones y la supervisión). Por norma general, los datos deberán recopilarse cada quince días o un mes, aunque las agencias pueden supervisar los precios al poco de distribuir el efectivo y unos días más tarde para conocer los impactos temporales. Entre los consejos para la recopilación de precios podemos incluir los siguientes:⁸¹

- Deberán recogerse los datos de diferentes partes del mercado o de distintos mercados.
- Pueden recopilarse los precios semanalmente en casos de extrema volatilidad aunque, habitualmente, la volatilidad del mercado no suele ser un problema, por lo que se pueden recopilar los datos una vez al mes.
- Deberán identificarse los bienes sujetos a un tope (precio máximo) u otro tipo de regulaciones gubernamentales, y sus precios deberán supervisarse (si son relevantes).
- Se deben recopilar los precios de la misma lista de artículos en cada sondeo de mercado. De este modo, podrán compararse los precios de un mes al siguiente. Esta operación es básica para comprobar si la transferencia de efectivo está ligada a la inflación.
- Se deberá usar como referencia la variedad o calidad del producto que se supervise que con mayor probabilidad adquieran los beneficiarios.
- En cuanto a los principales artículos básicos, puede registrarse su disponibilidad mediante una escala predefinida (p. ej., o para escasez, 1 para pequeñas cantidades, 2 para normal y 3 para cantidades por encima de lo normal).
- Si no hay cantidades suficientes disponibles de los bienes esenciales, la agencia deberá analizar por qué e identificar posibles soluciones, como colaborar con los comerciantes para garantizar el suministro o proporcionar determinados bienes en especie. Si empiezan a llegar nuevas mercancías al mercado, los comerciantes podrán explicar si es a causa de la intervención o si está relacionado con otros aspectos, como la disponibilidad estacional. La supervisión también deberá tener en cuenta la calidad de los bienes, mediante conversaciones con los compradores o mediante el examen físico de los artículos.

En ocasiones, los proyectos de efectivo pueden afectar a los mercados locales de deuda y crédito si la población usa los subsidios económicos para saldar deudas o

⁸¹ ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*.

si la recepción del subsidio influye en la actitud de la población a la hora de saldar microcréditos. Para supervisar estos aspectos se deberá preguntar a los receptores si van a usar parte del subsidio para pagar préstamos, y hablar con las empresas de microfinanciación y otros proveedores de crédito locales.

Tabla 14: Supervisión del impacto del proyecto en los comerciantes y los mercados

Problema general	Preguntas
Oferta	<p>¿Los comerciantes son siempre capaces de responder a la demanda?</p> <p>¿Los clientes no han podido adquirir determinados artículos a causa de la escasez?</p> <p>Si es así, ¿por cuánto tiempo y por qué se ha producido la escasez de oferta (problemas de transporte, escasez a nivel regional, restricciones gubernamentales, mayor demanda de la habitual, etc.)?</p> <p>¿Es esa escasez “normal” en esa época del año?</p> <p>¿De qué artículos ha habido poca oferta?</p>
Demanda	<p>¿Hasta qué punto ha variado la cantidad de clientes? Cuantificar si es posible (basta con la tendencia)</p> <p>¿Cómo ha cambiado el nivel de actividad para los comerciantes? Cuantificar si es posible (basta con la tendencia)</p> <p>¿Para qué artículos ha aumentado o disminuido la demanda de forma inusual (si los hay)?</p> <p>¿Pueden los comerciantes aportar razones que expliquen estos cambios (si los hay)?</p>
Precios	<p>¿Cómo evalúan los comerciantes el estado actual de los precios?</p> <p>¿Han aumentado los precios de algunos artículos más que de costumbre?</p> <p>Si es así, ¿por qué y de qué artículos?</p>
Competencia	<p>¿Cómo ha cambiado la cantidad de comerciantes en el mercado? (Cuantificar y comparar las cifras con los datos de partida)</p> <p>¿Cuál ha sido el impacto en el mercado (precios, tensiones, actividad)?</p> <p>Los comerciantes que se han incorporado (si los hay), ¿permanecerán en el mercado o se irán al final del proyecto?</p>
Impacto	<p>¿Cómo perciben los comerciantes el impacto del programa en sus negocios?</p>

Fuente: Adaptado de ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*.

5.1.2 Supervisión de problemas sociales

Una de las preocupaciones más habituales sobre el efectivo es que acabe gastándose de forma “antisocial”, lo que suele significar en tabaco y alcohol. El concepto de uso antisocial resulta problemático, en tanto que implica un juicio moral por parte del donante sobre qué es antisocial y qué no. Tampoco puede decirse que sea algo exclusivo de los proyectos de transferencias de efectivo: la población puede ser “antisocial” con cualquier forma de ayuda; basta con venderla y usar el dinero para esos fines o usar los ingresos que antes se destinaban a cubrir las necesidades que ahora satisface la ayuda.

Normalmente es difícil descubrir la presencia de usos antisociales en las supervisiones regulares. Las personas son de por sí poco propensas a contarle

a un monitor que trabaja para una agencia de ayuda que gastan parte de la transferencias de efectivo en alcohol, tabaco o armas. No obstante, existe un gran número de metodologías que pueden ayudar a descubrir estos problemas. Entre ellas, incluir una mayor triangulación hablando con un conjunto más amplio de actores de las comunidades y realizar supervisiones y evaluaciones más independientes. Los supervisores y evaluadores deberán ser locales, con una buena comprensión del contexto local y con capacidad para ver más allá de la superficie de las respuestas convencionales. No es fácil encontrar este tipo de habilidades, en especial teniendo en cuenta los breves períodos de tiempo de los que se dispone. SDC subcontrató la supervisión a organizaciones locales independientes para animar a la población a expresar sus preocupaciones libremente. La agencia concluyó que el método funcionaba bien. Algunas agencias han explorado los distintos tipos de gastos durante la supervisión. En Somalia, por ejemplo, un equipo de supervisión tras la distribución realizó entrevistas con comerciantes de *qaat* para comprobar si se había producido un aumento en las ventas tras la distribución de efectivo. Las comunidades pueden disponer también de sus propios sistemas para afrontar el mal uso de la ayuda. En Lesoto, las hijas de una unidad familiar acudían al jefe del área si el padre recogía la transferencia y no la compartía con ellas; el jefe le instaba a compartir el dinero.⁸²

Las transferencias de efectivo, al igual que otras formas de ayuda, pueden afectar a las estrategias de respuesta de la población local (incluido el uso compartido de la ayuda), a las relaciones en la unidad familiar entre hombres y mujeres, entre personas de distintas generaciones y dentro de la comunidad. Los enfoques cualitativos, como las discusiones individuales y de grupos de enfoque, además de las entrevistas con informadores clave, deberán usarse para determinar si el proyecto tiene algún impacto sobre esas áreas, tanto positivo como negativo. Los equipos de supervisión deberán relacionarse con tacto, comprender la sensibilidad de estos temas e incluir a mujeres, ya que es posible que las mujeres beneficiarias se sientan más cómodas y sean más abiertas con otras mujeres a la hora de debatir estos problemas.

5.1.3 Supervisión de la eficiencia y la efectividad

Deberá supervisarse también la eficiencia y la efectividad. De nuevo, muchos de estos aspectos, como los tiempos de espera y la distancia hasta los puntos de distribución, no son exclusivos de los programas de efectivo y deberían formar parte de las buenas prácticas generales. Entre los aspectos más específicamente relacionados con el efectivo se incluyen:

- Si el mecanismo de entrega seleccionado es accesible a todos los receptores. Por ejemplo, ¿la población tiene acceso a cuentas bancarias?
- Si parte del subsidio está malversándose por medios corruptos, como “impuestos informales” de las élites locales o las partes en guerra.
- Cualquier riesgo relacionado con la protección o la seguridad en el momento de entregar o gastar el efectivo.
- La rentabilidad del efectivo en comparación con las alternativas en especie.

⁸² Slater y Mphale, *Cash Transfers, Gender and Generational Relations*.

No se pueden aportar puntos de referencia que puedan aplicarse en todos los contextos. Sin embargo, las organizaciones sí pueden establecer esos puntos de referencias para sí mismas comparándose con otras organizaciones que aporten efectivo en contextos idénticos o parecidos y con programas comparables en especie. Por ejemplo, se puede fijar un punto de referencia para la proporción del presupuesto total del proyecto que se entregará directamente a los beneficiarios, o los tiempos de espera y de desplazamiento hasta los puntos de distribución. Es necesario supervisar la rentabilidad en comparación con las alternativas en especie para garantizar que el efectivo siga siendo una opción rentable y que las suposiciones recogidas en la valoración y en las fases de diseño del proyecto siguen siendo válidas. Si los precios aumentan a mayor velocidad que los precios regionales o internacionales, o si se producen grandes fluctuaciones en los tipos de cambio, puede que cambiar a las distribuciones en especie sea la opción más rentable.

Al igual que ocurre con los usos antisociales, es difícil descubrir la corrupción con los métodos de supervisión habituales. Otra vez, se deben triangular métodos distintos, hablar con los no receptores al igual que con los beneficiarios y otros informadores clave (profesores, comerciantes, profesionales sanitarios locales) y emplear supervisores independientes de los responsables de la implementación y con un buen conocimiento de la economía política local.

En algunos proyectos basados en efectivo se ha intentado supervisar y medir el efecto multiplicador de la inyección de efectivo (el impacto del efectivo en el ámbito más amplio de la economía local por el gasto de dinero que hace la población en bienes y servicios locales, con los beneficios en potencia que eso supone para quienes no recibieron subsidios económicos directos, como los comerciantes locales). Mediante un modelo de matriz de contabilidad social, Concern calculó el efecto multiplicador de los proyectos en Zimbabue y Malawi. En Zimbabue, los subsidios económicos tuvieron un efecto multiplicador mayor sobre la economía local que la ayuda en especie (2,57 para el efectivo y 1,67 para la ayuda en forma de alimentos).⁸³ Los receptores gastaron parte de los ingresos en comprar bienes de fuera del área (como insumos agrícolas), pero algunos se gastaron de forma local, con otros granjeros y comercios. También aumentó la probabilidad de que los receptores pagaran las tasas escolares y sanitarias, y de que se solicitaran otros servicios locales. Dado que los mercados estaban muy localizados, los beneficios fueron apreciables.

5.2 Evaluación

Gracias a la novedad que suponen las transferencias de efectivo para muchas agencias, los proyectos se han evaluado a menudo concienzudamente. El propósito de una evaluación es examinar un programa o respuesta a fin de aprender lecciones que permitan mejorar las políticas y las prácticas, así como mejorar la responsabilidad.⁸⁴ Al igual que ocurre con la supervisión, los elementos básicos

83 C. Staunton, *Hard Cash in Hard Times: A Social Accounting Matrix Multiplier Analysis of Cash Transfers and Food Aid in Zimbabwe*, University of Dublin, 2010.

84 Beck, *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria*.

de una buena práctica evaluadora son idénticos para la transferencias de efectivo y para los de cualquier otro proyecto.⁸⁵ Los puntos débiles generales del sistema humanitario internacional en lo que se refiere a la evaluación del impacto y la reflexión sobre si otras intervenciones podrían haber resultado más efectivas o eficientes se aplican también a los proyectos de transferencias de efectivo.⁸⁶

La tabla 13 propone una lista de comprobación con preguntas para la evaluación de los proyectos de efectivo. Puede que sea necesario añadir preguntas específicas del sector en el caso de los proyectos con objetivos específicos de viviendas, medios de vida y seguridad alimentaria. Muchas de estas preguntas pueden incluirse también en las supervisiones regulares del proyecto. Una supervisión intensiva del proyecto proporcionará una base sólida para su evaluación.

Cuadro 31: Evaluación del programa de recuperación de medios de vida de emergencia basado en efectivo de Save the Children Canadá en el distrito de Isiolo, Kenia.

La evaluación se llevó a cabo transcurridos siete meses de la distribución de efectivo. El objetivo era comprobar el impacto que había tenido el efectivo, especialmente en los niños. El fin último era el reabastecimiento, pero al tratarse de una entrega de efectivo se podría haber dado prioridad a otras compras. La evaluación exploró los siguientes aspectos:

- La relevancia del proyecto para la situación imperante en aquel momento.
- Hasta qué punto el programa se atuvo a las buenas prácticas recomendadas para los programas de transferencias de efectivo y las intervenciones de reabastecimiento.
- La cobertura y la exactitud del proceso de selección.
- La percepción de la justicia del programa.
- Cómo se usó el dinero proporcionado.
- Cómo se tradujo (o no) el gasto del dinero en beneficios para los niños, en indicadores como la asistencia a la escuela y el trabajo infantil.
- Qué impacto tuvo el proyecto en el contexto más amplio de la comunidad; también sobre los no beneficiarios y los comerciantes de ganado.
- Los probables impactos a largo plazo/sostenibles de la intervención.
- La rentabilidad del programa.
- La coherencia con otras intervenciones.

Fuente: M. O'Donnell, *Project Evaluation: Cash-Based Emergency Livelihood Recovery Programme*, Save the Children Canada, 2007.

85 *Ibid.*; Hallam, *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies*; El Proyecto Esfera, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*.

86 C. Hofmann et al., *Measuring the Impact of Humanitarian Aid: A Review of Current Practice*, Informe 17 de HPG (Londres: ODI, 2004).

Al igual que ocurre con la supervisión, la evaluación de los proyectos basados en efectivo plantea desafíos específicos, dado que la población puede decidir gastar el dinero que reciben de diferentes maneras. Por lo tanto, las evaluaciones tendrán que centrarse en si con el efectivo se han cumplido los objetivos concretos del proyecto (p. ej., incrementar el consumo de alimentos, reconstruir viviendas) y en el impacto más amplio del proyecto, ya sea intencionado o no.

Si hay varias agencias implementando proyectos de efectivo en el mismo contexto de emergencia, habrá oportunidades de realizar evaluaciones conjuntas comparando los diferentes enfoques en cuanto a las transferencias de efectivo. Asimismo, se podrán extraer lecciones en otros aspectos, como las revisiones por pares y las asignaciones de personal. En casos en los que el efectivo es un instrumento entre otros usados en el sector, como la ayuda en forma de alimentos o refugios, también se plantea una oportunidad para realizar evaluaciones que permitan contrastar la efectividad y la idoneidad del efectivo en comparación con una gama más amplia de intervenciones.

Cuadro 32: Metodología para la evaluación de un proyecto de Efectivo por trabajo en Kenia

La evaluación de un proyecto de Efectivo por trabajo de Acción Agraria Alemana en el distrito Mwingi de Kenia en 2009-2010 se centró en cuatro temas: procedimiento (es decir, cómo funcionó el proyecto); uso del efectivo; cambios en la situación de los medios de vida a lo largo del proyecto y la contribución del proyecto a estos cambios, y la sostenibilidad de los beneficios obtenidos. Se llevaron a cabo doce discusiones de grupos de enfoque (DGE) a las que asistieron un total de 75 hombres y mujeres. Para probar la hipótesis de que existía una diferencia en el impacto percibido en función de cuánto dinero había ganado la unidad familiar, se agruparon los sitios por unidades familiares con niveles altos o bajos de ingresos.

Para conseguir una valoración cuantitativa del impacto se usaron herramientas de clasificación y jerarquización de datos. Por ejemplo, para valorar las percepciones de los beneficiarios en relación con distintos aspectos del “procedimiento”, se pidió a los participantes en los DGE que “votaran” hasta qué punto estaban de acuerdo o en desacuerdo con distintas afirmaciones relacionadas con el asunto en cuestión. Para votar, cada participante depositaba una piedra en una de las cinco cajas etiquetadas como “muy de acuerdo”, “de acuerdo”, “no sé/sin opinión”, “en desacuerdo” y “muy en desacuerdo”.

Para recopilar datos sobre el uso del efectivo, se pidió a los informadores que dividieran 100 alubias en varios montones que representaran los distintos gastos. Se valoraron cinco áreas de impacto: salud, educación, seguridad alimentaria,

(continuación)

Cuadro 32 (continuación)

propiedad de activos y autoestima. Para medir los cambios producidos a lo largo del proyecto se pidió a los encuestados que añadieran o retiraran piedras de una situación inicial nominal previa a la intervención con diez piedras. A continuación, se pedía a los encuestados que dieran motivos para los cambios mediante la asignación proporcional de las diez piedras a seis cajas que representaban las distintas razones para el cambio de circunstancias (CFW, alimentos del PMA, trabajos casuales, ingresos por comercios/negocios minoristas, lluvias y otros). Por ejemplo, una mejora en la seguridad alimentaria debida al CFW y las lluvias se habría indicado añadiendo una o más piedras a la situación inicial de diez y, a continuación, asignando otras diez piedras de forma proporcional a las cajas “CFW” y “Lluvias” de acuerdo con su contribución relativa a la mejora. Las percepciones en relación con la sostenibilidad se cuantificaron pidiendo a los encuestados que añadieran piedras a una situación inicial nominal previa al proyecto con diez piedras. Se les pidió que realizaran el ejercicio dos veces, una para el final del proyecto y otra para la que consideraran que sería su situación en mayo de 2011, de forma que, por ejemplo, una serie de puntuaciones de 10, 13 y 15 representaría una mejora gradual en la situación tal y como se percibe en la unidad familiar.

Entre los puntos débiles de esta aproximación podemos mencionar los sesgos de “tendencia central” y “aquiescencia”. El primer caso se refiere al intento de los encuestados de evitar respuestas extremas. El segundo indica la tendencia a valorar el asunto en cuestión bajo una luz más favorable. También puede generarse cierto sesgo de “aquiescencia” cuando los miembros del grupo con menos decisión siguen las respuestas de los más dominantes. Por lo tanto, es importante que el tamaño del grupo no supere las seis personas y garantizar un equilibrio de género dentro del grupo.

Fuente: M. Brewin, *Evaluation of Cash Component of German Agro-Action Project: Mitigation of Drought Impact through WASH and Cash for Work in Highly Affected ASAL Areas of Eastern Kenya*, Acción Agraria Alemana y USAID, 2010.

Capítulo 6

Cupones

Este capítulo aborda los aspectos clave de los programas que usan cupones. Los siguientes capítulos se aplican tanto a los cupones como a otros tipos de intervenciones basadas en efectivo. Por ejemplo, el establecimiento de objetivos, los valores de las transferencias y el proceso de selección para los cupones no se diferencian de los de las transferencias de efectivo incondicionales. Por lo tanto, este capítulo debe considerarse un complemento de las secciones anteriores, en lugar de una revisión independiente de los programas de cupones.

Por cupones se entiende todos aquellos vales, fichas o tarjetas electrónicas que ofrecen acceso a bienes a quienes los reciben. En los proyectos en los que se utilizan cupones se busca mejorar el acceso a un conjunto específico de bienes y servicios a fin de alcanzar el objetivo del proyecto. Los cupones pueden funcionar como efectivo (los receptores pueden canjearlos por cualquier mercancía que ofrezcan los comerciantes participantes), o bien ser canjeables únicamente por determinados bienes y servicios, como cantidades predeterminadas de alimentos o tarifas escolares. Los cupones pueden tener un valor en efectivo (cupones de efectivo) o ser canjeables por bienes (cupones de bienes). Los vendedores, comerciantes y otros participantes en el programa canjean después los cupones por efectivo o cheques de la agencia o sus socios. En teoría, se pueden usar cupones para adquirir cualquier cosa que pueda comprarse con efectivo, por lo que podrían usarse sin problemas en varios sectores distintos. En la práctica, no obstante, el uso de cupones tiende a centrarse en sectores específicos, especialmente insumos agrícolas y alimentos.

Las agencias de ayuda fueron pioneras en el uso de cupones como alternativa a las distribuciones en especie, por ejemplo en las “ferias de semillas”, en las que los receptores intercambian cupones por semillas de los vendedores locales. Los proyectos con cupones han ido ganando en sofisticación en cuanto a su diseño e implementación. Se han usado cupones en proyectos de seguridad alimentaria con objetivos de nutrición para mejorar el acceso a alimentos ricos en nutrientes, como carne, productos lácteos, frutas y verduras. También se han usado cupones en proyectos de viviendas para proporcionar suministros para la construcción y reparaciones, y para mejorar el acceso a los servicios básicos, como la educación y el agua (véase el capítulo 1.3, “Transferencias de efectivo y respuestas por sectores”).

6.1 Cuándo utilizar cupones

La decisión de usar cupones debe basarse en una valoración de las necesidades y un análisis de la respuesta, tal y como se describe en el capítulo 2. Se usan cupones cuando la agencia quiere restringir las compras para lograr los objetivos

específicos del proyecto o cuando la distribución de efectivo plantea problemas de seguridad. Para optar por el uso de cupones debería haber una buena respuesta a la pregunta: ¿por qué se quieren restringir las opciones de los receptores en este programa? La flexibilidad es, ciertamente, una ventaja esencial de las intervenciones basadas en efectivo. Los motivos podrían ser:

- **Objetivo del proyecto:** se necesita intervenir claramente en un sector o sectores concretos y la mejor forma de lograrlo es mejorar el acceso a determinados bienes y servicios (como materiales de construcción o alimentos).
- **Seguridad:** hay razones para temer que se produzcan robos durante el transporte y la distribución del efectivo, ya sean a los distribuidores o a los receptores.
- **Aceptabilidad política:** las autoridades anfitrionas están más dispuestas a aceptar las intervenciones con cupones que con efectivo.
- **Mandatos de la agencia y/o restricciones de los donantes:** no son buenas razones para limitar las opciones de los receptores, pero pueden forzar el programa de las agencias en algún sentido.

Idealmente, deberían tenerse en cuenta las preferencias de quienes se beneficiarán del programa, pero comunicar el funcionamiento de los sistemas de cupones, con sus ventajas y sus inconvenientes, no es tarea fácil. Se puede plantear el tema de las preferencias tras el proyecto y usar información de proyectos parecidos en la misma zona como base. Aun así, esta opción tampoco es perfecta, ya que los receptores pueden sentirse inclinados a favor de la intervención que ya han recibido.

Las condiciones básicas que deben concurrir coinciden con las de cualquier respuesta basada en efectivo: un mercado que funcione, disponibilidad de los bienes esenciales, aceptación por parte de las autoridades anfitrionas y capacidad para afrontar los riesgos de inflación. Sin embargo, los programas de cupones a menudo pueden permitir que se ejerza un mayor control sobre la oferta que en el caso de las transferencias de efectivo. Pueden establecerse acuerdos con los vendedores en los que se estipule el almacenamiento de una cantidad mínima de bienes. Otra opción es comenzar el proyecto a pequeña escala para convencer a los vendedores de que los bienes que almacenen se acabarán comprando. Sea cual sea el sistema, los bienes y servicios prioritarios que se identifiquen en las valoraciones y aquellos que se necesiten para lograr los objetivos del proyecto deberán ser ofrecidos por los comerciantes. Si no es el caso, los cupones no serán el mejor camino a seguir.

Normalmente, los cupones conllevan una mayor carga administrativa que las transferencias de efectivo. No solo porque haya que imprimir trozos de papel; se necesita tiempo para implicar a los comerciantes y para sensibilizar sobre el funcionamiento del sistema de cupones. A los receptores se les limita su elección a determinados comerciantes y, probablemente, a determinados bienes, de ahí que se requiera una sólida supervisión que garantice que los comerciantes no suben los precios y que todos los bienes que se pueden adquirir con los cupones están permanentemente disponibles. También se deben poner en marcha contratos y sistemas de pago a los comerciantes, que se establecerán con el asesoramiento de

los departamentos de programación, finanzas y administración. De forma parecida a lo que ocurre con la ayuda en especie, es posible que los proyectos de cupones no respondan a las necesidades prioritarias de la población si se restringen a determinados bienes y servicios.

6.2 Cupones de efectivo o productos

Los cupones pueden ser fundamentalmente de dos tipos. El primero, y más común, son los cupones que dan derecho al poseedor a adquirir bienes por el valor del efectivo indicado en el cupón. El receptor puede comprar en cualquier tienda que haya accedido a participar en el programa o en las “ferias” que organice la agencia. Estos cupones se suelen llamar cupones de efectivo. La agencia puede establecer restricciones en cuanto a los bienes que se pueden adquirir, pero por lo demás los cupones funcionan como el efectivo.

El segundo tipo son los cupones de productos, intercambiables por una cantidad fija de determinados bienes o servicios. Puede ser un cupón para un único artículo (p. ej., 5 kg de maíz), un servicio (p. ej., la molienda de 5 kg de maíz; tarifas escolares) o una cesta fija de varios artículos. Los cupones de productos no ofrecen ninguna flexibilidad para los receptores, salvo quizá la de elegir dónde obtener

Cuadro 33: Cupones para molienda en Darfur y Chad

Los desplazamientos masivos causados por el conflicto han llevado a una acción humanitaria a gran escala en Darfur, principalmente en forma de distribuciones en especie. Al constatar que las IPD que recibían raciones de alimentos vendían o intercambiaban parte de su ración para poder moler cereales, ACF distribuyó cupones a 20.781 unidades familiares que recibían raciones de alimentos, para que los usaran en las máquinas para moler de los campos. Cada cupón tenía un valor de 1 \$. Las unidades familiares recibían hasta ocho cupones al mes, en función de su tamaño. La decisión de usar cupones en lugar de distribuir directamente el efectivo se basó principalmente en motivos de seguridad.

ACF empleó un enfoque similar en Chad en 2009, donde las unidades familiares pagaban entre 700-900 FCA por moler 12 kg de cereales, o tenían que dar más de la mitad de los cereales molidos como pago. ACF distribuyó cupones que cubrieran tres cuartas partes de los costes de molienda de casi 3.000 unidades familiares. La supervisión y el análisis mostraron, entre otras ventajas, una reducción de las ventas y el intercambio de la ayuda alimentaria, así como el uso compartido de la ayuda alimentaria “ahorrada” con amigos y vecinos. Algunos cupones se vendieron para satisfacer otras necesidades, la impresión de los cupones resultó muy cara y hubo un caso de fraude que provocó que se pagaran más cupones de los que se distribuyeron.

Fuentes: ACF, *Second Season Seed Fairs 2008: Post Distribution Monitoring Report Gulu and Amuru Districts*, 2008; ACF, *Rapport de Capitalisation Distribution des Coupons des Mouture (Dogdore, Tchad)*, 2010.

los bienes y servicios. Por lo tanto, son parecidos a las distribuciones en especie. Dado que equivalen a una cantidad fija de bienes, su valor no se ve afectado por la inflación. Los cupones de productos resultarán adecuados cuando las valoraciones indiquen que los receptores gastan el dinero sistemáticamente en un artículo o servicio corriente esencial, como la molienda o las tarifas escolares.

6.3 Diseño de los cupones

Si las agencias usan cupones de papel, deberán diseñarse de modo que se garantice que los receptores puedan usarlos con relativa facilidad y que no resulte sencillo reproducirlos. Se pueden encontrar ejemplos de cupones en las directrices de ACF. Otras muchas agencias han recopilado diseños de cupones de ejemplo. Las agencias deberían seguir esta guía básica:⁸⁷

- Idioma local: los cupones deben estar traducidos al idioma local.
- Valores: los valores de los cupones deben ser lo suficientemente flexibles como para permitir a los receptores realizar compras más pequeñas. Los programas suelen usar una combinación de valores diferentes.
- Validez: debe indicarse el período de validez en el cupón. Puede no aplicarse en ferias en los que la validez del cupón está restringida a ese único día.
- Números de serie: los números de serie se usan para supervisar y realizar un seguimiento de la distribución y el canje de cupones.
- Colores: si hay planificadas varias ferias o distribuciones de cupones, se pueden usar cupones de colores diferentes en los distintos días para evitar que se reciclen. También se pueden usar los colores para representar distintos valores.
- Prevención del fraude: deben tomarse medidas básicas para asegurar que los cupones no se pueden replicar fácilmente, como realizar las impresiones en papel especial, añadir un sello exclusivo justo antes de la distribución y no imprimir cupones en los equipos o copiadoras de la agencia.

6.4 Cupones canjeables en tiendas y comercios locales

Si se cumplen los criterios generales para las intervenciones con transferencias de efectivo (p. ej. el mercado funciona y tiene capacidad de respuesta), a la población debería resultarle sencillo usar los cupones junto con el efectivo en las tiendas existentes. La experiencia demuestra que, por lo general, los comerciantes están abiertos a aceptar cupones si confían en el sistema de canje y si los pagos se realizan rápidamente, ya que al aceptar cupones aumentarán su volumen de negocio.

No hay criterios rígidos en cuanto al número de comerciantes que deberían participar en un programa de cupones o en cuanto a las condiciones que deben reunir para hacerlo.⁸⁸ En teoría, los proyectos con cupones pueden estar abiertos a cualquier comerciante que desee participar y que almacene (o pueda almacenar) productos cubiertos por el cupón. En la práctica, las agencias tienden a elegir comerciantes a quienes pueden acceder fácilmente los receptores. También limitan

⁸⁷ ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*.

⁸⁸ La información de esta sección se ha extraído fundamentalmente de ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*.

el número de comerciantes cuando resulta excesivo para la gestión desde el punto de vista administrativo. Deben tomarse las decisiones pertinentes para excluir a los comerciantes que no cumplan otras condiciones, por ejemplo en relación con la calidad de los bienes. El personal del programa deberá estar asistido por sus compañeros de los departamentos de administración, logística y finanzas a la hora de desarrollar los criterios de selección.

Los comerciantes a menor escala pueden no disponer de tantas reservas o capacidad financiera como sus colegas de mayor tamaño, pero los proyectos con cupones suponen un notable potencial para ayudar a los pequeños comerciantes. No deberían ser excluidos únicamente por su tamaño. El factor clave es si, juntos, los comerciantes pueden satisfacer la demanda. También se puede animar a los pequeños comerciantes a que remitan una oferta colectiva y reducir así la carga administrativa para la agencia. Como en cualquier otro procedimiento sensible, el proceso de selección debe ser transparente y evitar tratos de favor.

Es posible que los comerciantes sean escépticos acerca del procedimiento que implican los cupones si no están familiarizados con el mismo. Si la seguridad lo permite, las agencias deberán aportar datos sobre el proyecto que permitan a los comerciantes tomar una decisión documentada sobre su participación (p. ej., el valor de los cupones, el número de participantes y los plazos de la distribución). Se puede traer a comerciantes de otras zonas que hayan participado en proyectos con cupones para que respondan a las preguntas. Si se permite que

Cuadro 34: Cupones de Oxfam para las unidades familiares afectadas por las inundaciones en zonas rurales de Pakistán

Tras las inundaciones de Pakistán en 2010, Oxfam distribuyó cupones a 13.000 unidades familiares que podían canjear por cualquier artículo de los vendedores participantes. Dado que tanto Oxfam como los programas de cupones eran nuevos en la zona, conseguir la confianza de los vendedores llevó su tiempo. Una vez que se pagó a los primeros vendedores que participaron en el programa, muchos más se unieron al proyecto. El proyecto también reclutó a voluntarios para que ayudaran a los vendedores a procesar los cupones.

Poco más de la mitad de los cupones se gastó en comida. El resto se empleó en ropa, artículos de cocina y otros. Los hombres dijeron que, si se les hubiese dado efectivo en lugar de cupones, muchos habrían decidido guardárselo para ellos, pero al tratarse de cupones tuvieron que mostrárselos a sus mujeres. La supervisión mostró que el 42% de los encuestados afirmaron que las mujeres fueron quienes decidieron en qué usar los cupones, mientras que el 30% declararon que fue una decisión conjunta de los hombres y mujeres de la unidad familiar. Los receptores también señalaron que el efectivo les habría abierto opciones más flexibles, como el pago de deudas o la compra de bienes más baratos en los puestos del mercado.

Cuadro 35: Cupones del PMA en Siria

En 2009, el PMA puso en práctica un programa de cupones electrónicos para refugiados iraquíes en Siria, como alternativa a las distribuciones de alimentos. Se usó un sistema electrónico para gestionar toda la distribución, así como los procedimientos de elaboración de informes y supervisión. El sistema guardaba información sobre el perfil demográfico de cada unidad familiar, su código de verificación, sus asignaciones, la fecha de recogida del cupón, las fechas de intercambio de los cupones y los productos y cantidades intercambiados.

Se les entregaron tarjetas SIM a los receptores que, a continuación, recibieron un mensaje de texto con un número PIN y su asignación en libras sirias. En las tiendas del gobierno participantes, el empleado introducía el PIN y las compras del beneficiario en un ordenador conectado a un servidor del PMA. El PMA equipó a cada tienda con el hardware necesario, incluidos los ordenadores, módems e impresoras. Todas las tiendas requerían acceso en línea al servidor del PMA. El sistema contrastaba los datos introducidos con la asignación correspondiente y emitía automáticamente una factura electrónica que el beneficiario debía firmar como método de pago. A continuación, el sistema enviaba un nuevo mensaje de texto al beneficiario con el saldo de su asignación actualizado y un nuevo número PIN para el futuro. Al final de cada ciclo, las facturas se enviaban al PMA, que se encargaba de conciliar los reembolsos con los registros de la base de datos y de identificar cualquier discrepancia.

La supervisión reveló que solo el 13% de la población habría preferido el efectivo en lugar de los cupones, pero señaló también que habrían preferido disponer de una selección más amplia de bienes y de tiendas más cercanas (tres tiendas seleccionadas inicialmente no pudieron participar por problemas con la conexión a Internet). Participaron 909 unidades familiares. El servicio de ayuda recibió 381 quejas y consultas, la mayoría relacionadas con problemas con los SMS. Otros retos fueron los altos costes iniciales y la necesidad de disponer de una fuente de alimentación estable y de conexión a Internet.

Fuente: T. Elgnuindi 'New Technologies in Food Assistance: Electronic Vouchers for Iraqi Refugees in the Syrian Arab Republic', in S. Omamo et al. (eds), *Revolution: From Food Aid to Food Assistance* (Roma: PMA, 2010).

se unan más comerciantes al proyecto mientras dure el mismo, se garantizará que los beneficios de la participación queden más repartidos y se fomentará la competitividad.

Las agencias deberán firmar acuerdos con los comerciantes en los que se señalen las responsabilidades de cada parte. Estos acuerdos deberán establecer las condiciones que deben cumplir los comerciantes (p. ej., el almacenamiento de

determinados artículos), el proceso de reembolso, las sanciones que pueden aplicarse si no se respeta el contrato y cualquier aspecto específico relacionado con el precio y la calidad de los bienes. Los acuerdos deberán también establecer claramente que el comerciante es responsable de verificar la autenticidad del cupón.

Los comerciantes deberían vender los artículos al precio “normal”, salvo que se establezca algún acuerdo entre los vendedores y la agencia para que se tengan en cuenta los gastos adicionales relacionados con el programa que soporten los comerciantes. Las agencias también pueden elegir fijar los precios con los comerciantes y que éstos los hagan públicos, para prevenir así el alza de los precios en los bienes que se adquieran con cupones. La fijación de precios no será factible cuando los artículos (alubias, ollas de cocina) varíen en cuanto a su calidad. En conjunto, los vendedores de un programa de cupones ostentan un monopolio, de ahí que la supervisión de los precios sea esencial.

Los proyectos que usen cupones para tiendas pueden adoptar los mismos mecanismos de entrega innovadores que otras respuestas basadas en efectivo, como los teléfonos móviles, las tarjetas de débito y las tarjetas inteligentes. El PMA puso en práctica en Siria un sistema mediante el cual los receptores recibían números PIN a través de mensajes de texto. Los propietarios de las tiendas podían conectarse al servidor del PMA para obtener información sobre la cantidad de la ayuda y registrar sus compras. En Chile, un proyecto de viviendas de la Cruz Roja proporcionó tarjetas de pago con 330 \$ que podían usarse exclusivamente para adquirir materiales de construcción y artículos similares en una cadena nacional de ferreterías.

6.5 Ferias de cupones

Las agencias que utilizan las intervenciones con cupones a menudo crean sus propios mercados o ferias en los que los vendedores pueden vender sus productos y los receptores pueden adquirirlos con sus cupones. El tipo de feria más común es el de insumos agrícolas (ferias de semillas o ferias agrícolas). Las ferias de semillas se crearon en un principio como alternativa a la distribución de semillas. Su razón de ser es poder aprovechar los excedentes disponibles localmente, de modo que se beneficien tanto los receptores como la población con excedentes de semillas. Además, plantean otras ventajas, como el refuerzo de los sistemas de abastecimiento de semillas, con lo que se generan efectos multiplicadores y se fortalece la unión de la comunidad.⁸⁹ Las ferias también pueden ser un foro de intercambio de información y una forma de poner en contacto a los receptores con los servicios técnicos. Una evaluación que comparaba distintas actividades con cupones en Kenia concluyó que las ferias agrícolas eran el sistema de canje de cupones preferido tanto por los receptores como por los proveedores, ya que les ofrecía una oportunidad de competir abiertamente, intercambiar información con otros granjeros y recibir asesoramiento de los servicios técnicos. Además, facilitan

⁸⁹ T. Remington et al., ‘Getting Off the Seeds and Tools Treadmill with CRS Seed Vouchers and Fairs’, *Disasters*, vol. 26, n^o . 4, 2002.

las tareas de supervisión y abastecimiento de insumos para los beneficiarios.⁹⁰ Se han llevado a cabo ferias de insumos agrícolas, ganado, bienes para medios de vida, artículos no alimentarios y combinaciones de todos ellos.

Existen diferentes métodos para seleccionar a los vendedores que participarán en las ferias, desde preseleccionar a un número limitado de vendedores de la zona del proyecto a permitir que cualquier vendedor participe en la feria. En general, cuanto mayor sea el número de vendedores, más opciones tendrán los receptores. Se deben llevar a cabo labores de sensibilización para que los vendedores potenciales sepan de la feria. Las agencias usan su propio personal, carteles y anuncios de radio para transmitir información sobre las ferias. Si las ferias son una novedad en la zona, empezar por una feria pequeña (100-200 unidades familiares, por ejemplo) puede ser una buena forma de crear confianza en el proceso entre los vendedores, ya que podrán conocer el nivel de demanda de sus bienes. La puntualidad en los pagos también es un aspecto clave para generar confianza y permitir que los vendedores cubran los costes asociados a su participación en ferias.

Al igual que ocurre con cualquier sistema de cupones, es la agencia la que determina qué bienes se pueden incluir en la feria. Esta cuestión deberá decidirse en función de los objetivos del proyecto, que a su vez vendrán determinados por las necesidades de los receptores. A menudo, las ferias se centran en unos pocos productos (p. ej., semillas, herramientas). Sin embargo, algunas agencias han ampliado la oferta más allá de uno o dos sectores para incluir servicios como el pago de tarifas escolares. Cuanto más restrinjan las agencias, menos flexible será la ayuda, por lo que únicamente debería restringirse la oferta si la agencia está segura de que se cubrirán las necesidades fundamentales de los receptores. Se pueden fijar los precios o dejar que sean los receptores y vendedores quienes negocien. Si hay variaciones significativas en la calidad y el tipo de productos disponibles, fijar los precios puede ser poco realista.

Asegurar la oferta y la calidad de los productos en las ferias es un aspecto crítico en la organización de las mismas. Para asegurar la calidad, el personal de la agencia, los comités de la comunidad y los servicios técnicos gubernamentales (en especial los encargados de semillas y animales) pueden comprobar los bienes que se introducen en la feria. También se pueden determinar por adelantado los tipos concretos de productos que deben abastecer los vendedores, aunque esta opción limitará las opciones de los receptores. La oferta está estrechamente relacionada con el número de vendedores y la cantidad de productos que traen consigo. Como se ha mencionado anteriormente, organizar pequeñas ferias al principio reduce la posibilidad de que la oferta no sea suficiente para satisfacer las necesidades de los receptores. Una vez que los vendedores confían en que el sistema merece la pena en cuanto al tiempo y el dinero empleado, es probable que se vayan incorporando a la iniciativa.

90 N. Nicholson, *Lessons Learned from the Post Election Violence Early Recovery Programme in Kenya 2008-09*, Comisión Europea, 2009

Cuadro 36: Ferias de artículos no alimentarios en la RDC

En la RDC, Unicef y sus socios comenzaron a organizar ferias de artículos no alimentarios a principios de 2009 y consiguieron llegar a más de 450.000 personas. En 2010, casi un tercio de la ayuda de artículos no alimentarios en la RDC se encauzaba a través de ferias, lo que supuso un notable alejamiento de la ayuda en especie. En las ferias, las familias reciben cupones con los que pueden adquirir artículos básicos para la unidad familiar, su alojamiento, la higiene y los medios de vida, como herramientas y piezas de bicicleta. En cada feria, entre 500 y 600 unidades familiares adquieren bienes de entre 40 y 80 comerciantes participantes, seleccionados en los mercados locales y regionales. En las ferias se incluyen a menudo artículos fabricados localmente, como esteras, ollas, muebles y hornillas. No se permiten alimentos, semillas, medicinas ni ganado. La gama de bienes disponibles permite personalizar la ayuda que obtienen las familias. Entre las 1.688 familias encuestadas en una feria se identificaron 800 combinaciones distintas de bienes adquiridos. Aquellas familias que compraron combinaciones idénticas de artículos con sus cupones habían gastado cantidades distintas en cada uno de ellos. La supervisión concluyó que el 95% prefería las ferias a la distribución de paquetes de artículos no alimentarios.

Dada la pobre infraestructura de la RDC, el transporte de grandes cantidades de NFI puede ser un proceso costoso y lento. Los vendedores que ya están familiarizados con la metodología de las ferias son capaces de trasladarse a una de ellas en menos de una semana. Al principio, en UNICEF se pensó que sería difícil convencer a los vendedores de que viajaran hasta más allá de un cierto radio de su centro de actividad. Sin embargo, el potencial de clientes de las ferias atrae a vendedores desde zonas alejadas. Los vendedores han demostrado creatividad y presteza para transportar grandes cantidades de suministros a las ferias en áreas de difícil acceso incluso para las mejores ONG y los equipos de logística de la ONU. Los socios han levantado ferias en áreas en las que habría sido casi imposible movilizar distribuciones a gran escala desde el punto de vista logístico. En 2010, los socios de UNICEF pagaron más de 3,5 millones de dólares a vendedores locales, lo que les permitió ampliar su capital, abrir nuevas tiendas, contratar a más empleados y contribuir a la recuperación del sector comercial local.

En la guía de UNICEF sobre ferias de NFI se incluyen herramientas adaptables que abarcan todos los aspectos de la planificación y el diseño de una feria, como los sondeos de mercado, la selección de vendedores, la sensibilización, la negociación con asociaciones de comerciantes, las gestiones internas, aspectos de género y protección, la supervisión y la colaboración con las autoridades locales.

Fuente: *UNICEF DRC 2010 Annual Report*, UNICEF, 2011. Véase también, Sección de emergencias de UNICEF RDC, *The Non-Food Item (NFI)/Shelter Voucher Fair – Step by Step*, nota informativa, 2011.

6.6 Fraude

Básicamente, los cupones son una forma de divisa creada por las agencias y canjeada por los vendedores. Se debe afrontar el potencial de fraude en el diseño, la implementación y la supervisión del programa. Como se ha indicado en los capítulos previos, el diseño del cupón deberá incluir medidas básicas que minimicen los riesgos de reproducción y falsificación, como la impresión en papel especial, la inclusión de un número de serie, reducir el número de personas familiarizadas con el diseño, cambiar el diseño o el color del papel si se realizan varias distribuciones o ferias y añadir un sello único (con un color exclusivo) a los cupones justo antes de su distribución (puede llevar tiempo, de ahí que se realice el día o la noche antes de la distribución). Los vendedores también tendrán que ser conscientes de que no se reembolsarán cupones falsificados o reciclados. Deberán entablarse conversaciones con los vendedores para asegurar que sean capaces de verificar la autenticidad de los cupones y que comprenden las medidas que se han incluido para evitar fraudes.

Cuando se trate de valorar los riesgos de fraude, las agencias no deberán centrarse únicamente en el diseño del cupón, ni el proceso de diseño debe resultar excesivamente complejo o laborioso. Un informe de lecciones aprendidas del programa de ECHO de recuperación temprana de la violencia tras las elecciones en Kenia destacó la importancia de garantizar que el personal del proyecto esté disponible para ayudar y supervisar el canje de los cupones. Aunque algunos proyectos disponían de cupones “de seguridad” con impresión profesional, con relieves y números de serie, nombres de beneficiarios, números de identificación y fechas caducidad, la evaluación concluyó que no era tanto la sofisticación del cupón lo que evitaba los abusos y la corrupción, sino la supervisión y los controles introducidos. Aparentemente, no hubo intentos de reproducción de los cupones o de abuso del sistema, salvo los de algunas personas que intentaron cambiar los cupones por efectivo.⁹¹

Siempre existe el riesgo de que los cupones se intercambien como si fueran una divisa paralela. Al igual que ocurre con la ayuda en especie, es posible que los receptores vendan cupones o los usen para hacerse con bienes que no estén dentro de los objetivos del proyecto. Se puede cuestionar si la venta de cupones por parte de los beneficiarios es un caso de fraude, ya que puede darse el caso de que la agencia no proporcione la ayuda idónea para satisfacer las necesidades de la población. También existe el riesgo de que los vendedores estafen a los receptores, por ejemplo suministrando productos de calidad inferior, aumentando los precios o aprovechándose del analfabetismo de los receptores que no entienden el valor de los cupones. Deben emplearse mecanismos de supervisión y responsabilidad (servicios de asistencia, “colaboradores” que puedan ayudar a los receptores, mecanismos de quejas) para captar y solucionar problemas.

⁹¹ Nicholson, *Lessons Learned from the Post Election Violence Early Recovery Programme in Kenya*.

6.7 Supervisión

Para diseñar el sistema de supervisión, las agencias deberán incluir las preguntas relacionadas específicamente con los cupones, además de las ya propuestas en el capítulo 5. En colaboración con los comerciantes, deberían ponerse en marcha sistemas que permitan registrar cómo se gastan los cupones, aunque en el caso de las ferias no es siempre una opción práctica. Cuando se trate de ferias, el personal puede realizar encuestas a la salida y preguntar a los beneficiarios acerca de sus compras. Es esencial que las agencias lleven a cabo supervisiones que les permitan tener una noción de la perspectiva de los beneficiarios y de cualquier problema que tengan para acceder a la ayuda con cupones, desde el principio del proyecto hasta su finalización. Aunque se implementen sistemas de supervisión que requieran la introducción de datos, la supervisión debe aportar la suficiente capacidad de reacción y flexibilidad como para captar cualquier problema y resolverlo de forma rápida. Por ejemplo, en las ferias, los miembros del personal o de la comunidad deberían preguntar a los receptores acerca de los precios que están pagando, para garantizar que sean razonables. En la tabla 15 se proponen varias preguntas.

Tabla 15: Preguntas clave para la supervisión de proyectos con cupones

Cuestión	Métodos
<p>¿Los vendedores ofrecen productos de calidad y precio adecuados, y sin métodos abusivos?</p> <p>¿Todo el mundo comprende el valor de los cupones y los productos que se pueden comprar con ellos?</p> <p>¿Los vendedores/tiendas proporcionan cambio, si es necesario?</p> <p>¿Los vendedores/tiendas exhiben listas de precios, según sea necesario?</p> <p>¿Los vendedores/tiendas aplican tarifas adicionales a los beneficiarios o se ofrecen a comprar cupones?</p> <p>¿Difieren los precios de las tiendas asociadas de los de las no asociadas?</p> <p>¿Las tiendas asociadas ofrecen todos los productos en todo momento?</p> <p>¿Las tiendas tratan de forma distinta a los clientes con cupones (p. ej., ofrecen alimentos de baja calidad)?</p> <p>¿Las tiendas respetan las normas de calidad y seguridad del contrato?</p> <p>¿Se venden o se intercambian cupones por artículos no autorizados?</p> <p>¿Hay artículos que necesitan los receptores que no estén cubiertos por los cupones y/o no ofrezcan los vendedores?</p>	<p>Entrevistas con los beneficiarios del proyecto, comerciantes y otros informadores clave.</p> <p>Comprobaciones puntuales de las tiendas participantes.</p> <p>Agentes de supervisión haciéndose pasar por beneficiarios y comprobando la calidad de los bienes, los precios y el trato que reciben.</p>

Capítulo 7

Efectivo por trabajo

En este capítulo se abordan las actividades específicas de los programas de Efectivo por trabajo. Las agencias de intervenciones con Efectivo por trabajo ofrecen oportunidades de trabajo temporal. A los participantes se les entrega un salario en compensación por su trabajo. También se suele hablar de proyectos de obras públicas (con salarios en forma de efectivo o alimentos) y empleo a corto plazo. Los programas de Efectivo por trabajo suelen tener un objetivo doble: proporcionar ingresos a los participantes y crear activos válidos para la comunidad (y en ocasiones para el individuo). En las emergencias, el objetivo primario suele ser proporcionar ingresos inmediatos a la población, mientras que la creación de activos suele ser un objetivo secundario.

La opción de Efectivo por trabajo puede ser apropiada para emergencias repentinas en las que las infraestructuras han quedado seriamente dañadas o hay grandes cantidades de escombros que retirar. En las emergencias de evolución lenta, el Efectivo por trabajo a veces se ve como una oportunidad para reforzar los medios de vida mediante la creación de activos, como presas o mejoras en la gestión de las cuencas fluviales. Con determinados planteamientos, el Efectivo por trabajo puede ser más factible desde el punto de vista político que los subsidios si las autoridades locales son reticentes a permitir pagos incondicionales. Una última justificación para implementar proyectos de Efectivo por trabajo puede ser la autoselección: se establece un salario lo suficientemente bajo para que únicamente las personas con necesidades se decidan a trabajar. No obstante, en la práctica es una suposición compleja, dado que normalmente los salarios se sitúan por encima de las tarifas del mercado local, a fin de facilitar que las unidades familiares tengan sus necesidades cubiertas.

7.1 Idoneidad

Además de los temas tratados en el capítulo 2, un aspecto específico de los proyectos de Efectivo por trabajo es la necesidad de analizar y comprender los mercados de trabajo y cómo afectarán las obligaciones laborales a los medios de vida de la población. En general, los proyectos de Efectivo por trabajo son más complejos y costosos para las agencias que los subsidios económicos, dado que se deben seleccionar y diseñar los proyectos, supervisar a los trabajadores y aportar asistencia técnica y equipamientos. Es importante, por lo tanto, analizar críticamente si de verdad es necesario establecer una obligación laboral. El Efectivo por trabajo puede ser una respuesta adecuada cuando se necesiten obras públicas o comunitarias, cuando puedan crearse y mantenerse activos, cuando la población sea capaz de realizar el trabajo y cuando se pueda proporcionar el equipamiento y la supervisión técnica necesarios. No obstante, la obligación

laboral puede afectar negativamente a las propias estrategias de supervivencia y recuperación de medios de vida que la población emplea para recuperarse del desastre.⁹² El trabajo también puede interrumpir el cuidado de los niños.

Las valoraciones deberán analizar cómo se gana la vida la población en ese momento, qué otros compromisos tienen (el cuidado de los niños, por ejemplo), su disponibilidad para trabajar en activos de la comunidad apropiados que requieran trabajos intensivos y los salarios actuales de los trabajos ocasionales. También se debe tener en cuenta la temporalidad de la demanda de trabajo en distintos contextos. En entornos agrícolas se deberá prestar especial atención a que las obligaciones laborales no interfieran con momentos clave del calendario agrícola, como la plantación y la cosecha. De lo contrario, se podrían provocar interrupciones en la producción. Debe tenerse en cuenta también cualquier patrón de migración regular. En Haití, los programas de Efectivo por trabajo en áreas urbanas durante la estación de la plantación al parecer provocaron migraciones a Puerto Príncipe.

El CFW también puede tener un impacto negativo sobre los mercados laborales locales. Si el CFW sube los salarios de los trabajos ocasionales, puede que se reduzcan otras formas de empleo. Haití es un ejemplo gráfico de cómo los terratenientes de las áreas rurales no pudieron emplear a personas con sueldos previos a la crisis porque preferían trabajar por los salarios más altos del CFW, o bien demandaban los mismos sueldos que estaban pagando las ONG. La respuesta de los terratenientes fue dar menos trabajo y plantar menos.

7.2 Selección del proyecto

Aunque los proyectos de Efectivo por trabajo se pueden centrar tanto en activos públicos como privados, se aplican mayoritariamente a la creación o rehabilitación de infraestructuras comunitarias y públicas. El propósito es beneficiar a la comunidad en general al tiempo que se crean oportunidades laborales. La inversión en activos privados beneficia, por lo general, a menos personas que las obras públicas, aunque este enfoque elimina la necesidad de asegurar el mantenimiento de los activos de la comunidad una vez que el proyecto ha finalizado.⁹³ A menudo se trata de actividades laborales que requieren mucha mano de obra, para emplear al mayor número de participantes. Elegir qué trabajos deben emprenderse tras un desastre natural es relativamente sencillo; suelen estar relacionados con la retirada de escombros y la reconstrucción de lo que se ha destruido. En otros contextos, como una crisis alimentaria o un conflicto prolongado, se necesitará un análisis más profundo para identificar las prioridades de la comunidad y las necesidades de infraestructura. Este análisis debería contar con la colaboración de las comunidades beneficiarias, las autoridades locales y representantes del sector privado. Para que los activos sean relevantes en relación con las necesidades de la comunidad y para aumentar la posibilidad de que se conserven los activos, es imprescindible que el proceso de selección sea participativo. El programa de Efectivo por trabajo también debe estar en consonancia con las prioridades gubernamentales y se debe desarrollar en coordinación con los gabinetes ministeriales adecuados (por ejemplo, los

⁹² D. Maxwell et al., *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance*.

⁹³ Mercy Corps, *Cash for Work Guidance*, borrador pendiente de publicación, 2010.

Cuadro 37: Haití: mitigación de las inundaciones con Efectivo por trabajo

Tras el terremoto de 2010 en Haití, Catholic Relief Services (CRS) implementó un programa de Efectivo por trabajo para mitigar las inundaciones alrededor de los campos de IPD. El programa empleó a más de 1.500 haitianos durante un período de tres semanas. Los trabajadores crearon barreras de contención para asegurar las ramblas, construyeron muros para prevenir deslizamientos de tierra y erigieron puentes. Los salarios se doblaron y se establecieron horarios laborales de entre 6-7 horas y 9-10 horas para asegurar mayores ingresos a las unidades familiares participantes. Los participantes iban rotando cada dos o tres semanas, en un intento de aumentar la cantidad de población participante.

Fuente: CaLP, *CaLP Learning Conference*, 2010.

proyectos de gestión de las cuencas fluviales deben involucrar a los ministerios responsables de la agricultura, el agua y el riego). Las autoridades locales y los gabinetes ministeriales pueden aportar experiencia técnica e involucrarse en el mantenimiento y la sostenibilidad a largo plazo de los activos creados, aunque esta colaboración no debe darse por hecha, ni exime a las agencias de su responsabilidad a la hora de garantizar que los activos que se van a construir son seguros y técnicamente correctos.

En general, para seleccionar un proyecto de efectivo por trabajo las agencias deberían tener en cuenta las siguientes problemáticas:⁹⁴

- Necesidades prioritarias de la comunidad: los proyectos deben elaborarse en función de las demandas y reflejar las necesidades reales de la comunidad.
- Trabajo intensivo no cualificado: el programa debe procurar la máxima participación de la comunidad y la más amplia distribución posible del efectivo.
- Idoneidad para los grupos seleccionados: deben tomarse las medidas apropiadas para que el énfasis en los trabajos físicos no impida participar a determinados miembros de la comunidad a causa de sus limitaciones físicas o de normas culturales, por ejemplo cuando se trata del empleo femenino.
- Viabilidad técnica: algunos proyectos seleccionados por la comunidad pueden requerir asesoramiento técnico no disponible en el emplazamiento. El nivel de exigencia técnica no deberá superar la capacidad de la agencia.
- Beneficios a largo plazo para un amplio segmento de la comunidad: si es posible, los proyectos deberán aportar beneficios a largo plazo y una contribución duradera a la comunidad en conjunto (aunque en emergencias críticas puede no aplicarse este criterio).
- Costes: los costes no salariales del proyecto pueden suponer una parte significativa del presupuesto, por lo que deberán tenerse en cuenta.

⁹⁴ *Ibid.*

Si se construyen nuevas estructuras, se deberá prestar especial atención a que se respeten las leyes y los derechos consuetudinarios en relación con las tierras. Los abogados y las ONG especializadas en derechos sobre las tierras pueden proporcionar asesoramiento técnico en este sentido.⁹⁵ Las agencias deberán asegurarse de que las actividades del CFW son adecuadas desde el punto de vista medioambiental. Cuando sea posible, deberán incorporar medidas que reduzcan el riesgo de desastres. Según el nivel de complejidad del que se trate, el personal técnico deberá revisar el proyecto propuesto y visitar la comunidad en cuestión para valorar la viabilidad del proyecto desde el punto de vista de la ingeniería, determinar el nivel de trabajo cualificado y no cualificado necesario, crear una lista de materiales y asesorar en el desarrollo del diseño del programa.⁹⁶

7.3 Selección de receptores

A menudo se piensa que la selección en los programas de Efectivo por trabajo es más sencilla que en el caso de los subsidios económicos sin condiciones, dado que las obligaciones laborales y los bajos salarios lo convierten en una opción poco deseable para las unidades familiares bien situadas. Se puede diseñar el

Cuadro 38: Selección de receptores en un proyecto de CFW en Haití

En Haití, ACF organizó un proyecto urbano de Efectivo por trabajo para limpiar los canales de desagüe. Se seleccionó a los participantes a través de comités vecinales locales, que elaboraron listas en función de los criterios de vulnerabilidad definidos por ACF y el número de puestos disponibles. Mediante la colaboración con estos comités, ACF esperaba que la comunidad aceptara la actividad laboral, que el proceso de selección fuera justo y transparente, y que fuera posible supervisar el trabajo durante la implementación.

El proyecto se enfrentó a varios problemas. Querían participar muchas más personas de las que podían tener cabida, lo que causó tensiones. También hubo quejas señalando que se había incluido a personas que no cumplían los requisitos. Muchas personas trataron de que se las incluyera en las listas una vez que ya habían sido validadas y habían comenzado los trabajos. Muchos comités resultaron no ser representativos del vecindario y, en algunos casos, los líderes de los comités se comportaron de forma corrupta y trataron de usar su posición para su propio beneficio político o económico. Muchos miembros de los comités exigieron pagos por su trabajo, aunque se había acordado que sería voluntario. Por último, las quejas sobre aspectos como los pagos y las horas de trabajo fueron el modo “habitual” de expresión de los trabajadores como grupo, a pesar de que, individualmente, todos se habían mostrado de acuerdo con las decisiones.

Fuente: ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*.

⁹⁵ ACF, *Implementing Cash-Based Interventions*.

⁹⁶ Mercy Corps, *Cash for Work Guidance*.

proyecto de Efectivo por trabajo de forma que se produzca una autoselección: que los salarios sean lo suficientemente bajos para que solo las unidades familiares pobres o necesitadas decidan participar. En la práctica, no obstante, los esquemas de CFW tienden a no ofrecer autoselección salvo que los salarios sean tan bajos que el efectivo ganado no sea suficiente para que los participantes puedan satisfacer sus necesidades básicas. En muchos entornos de crisis, la profunda falta de oportunidades laborales implica que la oferta de trabajadores supere a la demanda, incluso aunque los salarios sean bajos. En entornos así, algunas unidades familiares vulnerables o desfavorecidas pueden quedar excluidas por no disponer de las capacidades laborales necesarias para participar. Una evaluación a cargo del PMA de un programa de Alimentos por efectivo en Tayikistán, por ejemplo, concluyó que las unidades familiares más fuertes habían monopolizado la participación.⁹⁷

En la práctica, si la actividad atrae a un mayor número de personas que puestos de trabajo disponibles, la selección de receptores en el proyecto de Efectivo por trabajo implicará los mismos desafíos a los que nos enfrentamos en la selección para otros tipos de ayuda. Una posible solución sería crear un sistema de rotación que permitiera trabajar a todo el que quisiera. De esta forma, aumentaría el número de personas que podrían participar, aunque se reduciría el número de días de trabajo y, consecuentemente, la cantidad de efectivo que podrían ganar. Hay que tener en cuenta que, si el número de personas que desean participar es tan elevado que cada persona solo puede trabajar unos pocos días, el impacto del proyecto en el bienestar de la población puede ser casi mínimo.

Tabla 16: Problemas de la selección de receptores en las intervenciones con Efectivo por trabajo

Autoselección	A veces se da por hecho que los programas de efectivo basados en trabajo favorecen la autoselección si el salario se establece justo por debajo del salario mínimo dominante, dado que solo la población con verdadera necesidad de ingresos aceptará el trabajo. Puede que no sea así si la población es incapaz de encontrar oportunidades de trabajo diario o hay personas subempleadas. ¿Es esa escasez “normal” en esa época del año?
Trabajo cualificado o no cualificado	En función del tipo de actividad planeada en el esquema laboral, puede que se requieran trabajadores cualificados. Deberá pagarse a los trabajadores cualificados de acuerdo con su cualificación, no tratarlos como “beneficiarios”. Deben seleccionarse los trabajos de forma que se maximice la cantidad de trabajos no cualificados.
Capacidad de trabajo	La incapacidad para realizar determinados trabajos puede excluir a ciertos grupos, como ancianos o enfermos. Pueden organizarse trabajos no físicos para estos grupos de población (p. ej., cocinar para los que realizan trabajos físicos) o se les puede proporcionar un subsidio económico en lugar de CFW. Por lo general, las comunidades suelen aceptar la idea de que ciertas personas merecen la ayuda sin tener que trabajar.
Género	Puede ser apropiado asegurarse de que las mujeres sean incluidas en los proyectos de CFW, pero se debe prestar atención a que las obligaciones laborales no sobrecarguen a las mujeres ni les quiten tiempo para otras responsabilidades, como el cuidado de los niños.

⁹⁷ PMA Tayikistán, *Full Report of the Evaluation of the Tajikistan PRRO 102341.0 Food Assistance to Vulnerable Groups and Recovery Activities*, informe encargado por la Oficina de Evaluación, 2006.

7.4 Cantidades y frecuencia de los pagos

Decidir el salario es un aspecto crítico de las intervenciones con CFW. Como ocurre en cualquier intervención con transferencias de efectivo, la cantidad de la transferencia determina hasta qué punto la población podrá cubrir sus necesidades. No obstante, los salarios pueden influir también en quienes quieran participar y pueden distorsionar el mercado laboral local. Por lo tanto, los salarios deben tener en cuenta los salarios locales, el estado del mercado laboral y los objetivos del proyecto. La valoración y los análisis del mercado deberán determinar los salarios tanto para los trabajos cualificados como para los no cualificados en la zona del proyecto. Los proyectos de Efectivo por trabajo suelen establecer salarios entre un 10% y un 20% por debajo de los salarios del mercado para atraer a aquellas unidades familiares que de verdad necesiten los ingresos y para minimizar la posibilidad de que se arrastre a personas desde otros tipos de empleos. Si hay varias agencias implicadas en intervenciones con Efectivo por trabajo, los salarios deberán coordinarse en la medida de lo posible. Gracias a la coordinación facilitada por la CaLP en las respuestas al terremoto de Haití y a las inundaciones de Pakistán, las agencias acordaron salarios comunes para distintos tipos de trabajos. Otros aspectos a tener en cuenta incluyen:

- Inmediatamente después de un desastre a gran escala, cuando las actividades laborales pueden haberse visto gravemente afectadas, puede ser apropiado establecer salarios comparables o superiores a los que prevalecían anteriormente. Deberá ponerse más énfasis en asegurar que los participantes menos pobres atraídos por los altos salarios no ocupen el lugar de la población más vulnerable.
- En mercados laborales no estructurados o en países en los que los salarios son bajos hasta el punto de la explotación, fijar los pagos conforme a los salarios que marca el mercado puede socavar los objetivos del programa, ya que la cantidad pagada no permitirá a la población satisfacer sus necesidades alimentarias básicas o alcanzar niveles de subsistencia mínimos. En estos entornos, deben compensarse las reglas y prácticas del mercado laboral con las necesidades humanitarias de los participantes en el programa.
- Si las agencias ofrecen un salario superior al normal, tendrán que explicar a la comunidad que ello es el reflejo de la situación tras el desastre, que es algo temporal y que se ha diseñado para ayudar a que la población se recupere más rápidamente. Conforme el mercado laboral regrese a la normalidad, las agencias deberán supervisar si su salario está en línea con los salarios locales para los trabajos no cualificados y si las empresas locales son capaces de contratar a trabajadores. Si no es así, estos salarios más altos deberán desaparecer paulatinamente y/o deberá limitarse la participación.⁹⁸

Al igual que ocurre con otras formas de transferencia de efectivo, los objetivos del programa deberán determinar la frecuencia de los pagos. Si el objetivo es ayudar a la población a que cubra sus necesidades básicas, se realizarán pagos más frecuentes. Si el programa se ha diseñado para facilitar la recuperación de medios de vida, será más rentable efectuar pagos menos frecuentes, siempre

⁹⁸ Mercy Corps, *Cash for Work Guidance*.

Tabla 17: Determinación del salario

Tipo de pago	Motivos	Ventajas potenciales	Desventajas potenciales
Revenu par unité	El pago se basa en una producción laboral predeterminada (p. ej., un número de hectáreas limpiadas o casas construidas).	En ocasiones es la norma habitual de los contratos de trabajo locales. Los salarios basados en la producción fomentan el trabajo productivo.	Se necesita personal de supervisión para garantizar que se recompensa a los trabajadores en función de su esfuerzo. Si el pago se asocia con el rendimiento de un grupo, es posible que los participantes más vulnerables sean rechazados por el resto si limitan la productividad general (p. ej., los ancianos o discapacitados). Si no hay una supervisión técnica, los trabajadores tendrán un incentivo para producir trabajos de menor calidad. En el caso de los trabajos a gran escala o más técnicos, puede que sea difícil dividir el progreso laboral en unidades exactas y de fácil medición.
Pago por número de días especificados	Con esta práctica se calcula el tiempo que debería tardarse en finalizar un trabajo determinado y se entrega el pago correspondiente a ese número de días, incluso aunque lleve más tiempo a los trabajadores.	Establece un marco temporal claro para cada actividad y reduce el riesgo de que los trabajadores prolonguen el proyecto deliberadamente.	Se necesita una buena supervisión y una buena gestión para garantizar que el programa sigue el calendario previsto. Sin mecanismos de supervisión mejorados, pueden surgir disputas si algunos trabajadores se consideran más productivos de otros. Este efecto puede magnificarse en sociedades divididas o que acaban de salir de un conflicto.
Pago como salario diario	La comunidad acuerda el número de horas que se trabajarán al día.	Ofrece flexibilidad y suele usarse en proyectos sin duración definida. Se puede implementar sin los conocimientos técnicos de construcción del proyecto necesarios para los dos medios alternativos de medición de los salarios.	Al no estar orientado a la producción ni asociado con plazos, este tipo de pago puede hacer que el proyecto se prolongue durante un considerable plazo de tiempo, sin que se completen necesariamente los objetivos en cuanto a infraestructuras.

Adaptado de Mercy Corps, *Cash for Work Guidance*.

que las unidades familiares sean capaces de satisfacer sus necesidades básicas entre un pago y otro. A diferencia de los subsidios económicos, que se entregan al comienzo de las intervenciones, el pago de los programas de Efectivo por trabajo se efectúa normalmente una vez que se ha emprendido el trabajo. Si la población tiene pocos o ningún ingreso, o si no confían en que la agencia les recompense por su esfuerzo, la agencia puede realizar los pagos con frecuencia (p. ej., dos veces a la semana) y luego ir pasando a pagos menos frecuentes (p. ej., semanales) conforme avance el proyecto. Si la situación es tan extrema que exige pagar diariamente a los trabajadores, significará que probablemente sea demasiado pronto para implementar un programa de Efectivo por trabajo y que deberían plantearse otras formas de ayuda en su lugar, como la ayuda alimentaria o los subsidios económicos. Los pagos pequeños y frecuentes suponen una carga administrativa adicional. En cualquier caso, debe buscarse siempre el equilibrio entre las necesidades de la comunidad y lo que la agencia es capaz de emprender siendo realistas.⁹⁹

Si los pagos se han diseñado no solo para ayudar a la población a satisfacer sus necesidades de consumo actuales, sino para que también puedan invertir, las agencias pueden pagar una porción de los salarios semanalmente y retener el resto, de forma que reciban una suma significativa en el pago final (suficiente para comprar ganado o contribuir a la construcción de una casa, por ejemplo). Esta opción dependerá de los acuerdos con los trabajadores y sus comunidades. Una práctica llevada a cabo con éxito consiste en realizar el gran pago final en una cuenta de una caja local u organización de crédito. De esta forma se cumplen tres objetivos: aportar a la población una suma considerable para invertir, reducir el riesgo que implican los pagos importantes en efectivo y ayudar a la población a establecer relaciones con organizaciones de servicios financieros fiables.

7.5 Implementación

Hay aspectos legales y administrativos que deben considerarse a la hora de poner en marcha actividades de Efectivo por trabajo. Es importante determinar si existen leyes laborales y fiscales aplicables al proyecto. En concreto, establecerse como empleador por lo general tiene notables implicaciones legales y fiscales, y puede dificultar que la agencia establezca salarios por debajo de un determinado nivel. Si se crean comités para ayudar a gestionar el proyecto, las agencias deberán firmar acuerdos con ellos y/o los oficiales locales (según corresponda) en los que se detallen claramente los puestos y responsabilidades de cada parte. Si las agencias colaboran con las autoridades nacionales o locales, u otros socios, deberán establecerse memorandos de acuerdo formales. Aunque no sea una práctica común, las agencias pueden involucrar a contratistas locales en la ejecución de un proyecto de Efectivo por trabajo. La idea resulta hasta cierto punto atractiva, ya puede liberar a la agencia para que se centre en otros aspectos. Los contratistas pueden tener las habilidades y el equipamiento necesarios para emprender el trabajo. No obstante, existe poca documentación sobre las experiencias de las agencias que subcontratan actividades de Efectivo por trabajo.

⁹⁹ *Ibid.*

Las agencias tendrán que tener en cuenta aspectos como cómo se pueden crear comités para ayudar a gestionar el proyecto, la supervisión de los equipos de trabajo y la organización de los calendarios laborales. Algunos de los temas básicos que deben plantearse son:

- Decidir si es necesario impartir formación.
- Debatir con las comunidades qué ocurrirá con el equipamiento y los materiales al final del proyecto.
- Explicar los objetivos del proyecto, qué espera la agencia de los trabajadores, las condiciones en las que trabajará la población y la cantidad y el procedimiento de los pagos.
- Establecer unos horarios de trabajo apropiados desde el punto de vista cultural (respetar las horas de rezo, festividades públicas, etc.).
- Asegurarse de que las horas de trabajo se adaptan a la condición física de los participantes y a las distintas exigencias a las que tienen que hacer frente (tanto en lo que se refiere a horarios como a horas trabajadas).
- Organizar a los trabajadores en grupos lo suficientemente pequeños como para facilitar su supervisión (las directrices de ACF y Mercy Corps recomiendan un máximo de 25 personas por supervisor).
- Dado que el principal riesgo de los proyectos de Efectivo por trabajo son los “trabajadores fantasma”, deberán verificarse las listas de registro mediante visitas de supervisión sin previo aviso.
- Coordinarse con los departamentos gubernamentales apropiados siempre que sea necesario para supervisar los proyectos y garantizar el cumplimiento de las normas.

Debe prestarse atención al respeto de la dignidad de los trabajadores (véase el capítulo 4.1, “Participación, sensibilización y responsabilidad”). En Haití, tras el terremoto del 2010, obligar a los participantes en los programas de Efectivo por trabajo a que llevaran puestas las camisetas de la agencia fue visto, según una evaluación, como un estigma: “Aunque los programas de efectivo por trabajo ayudaron a inyectar el efectivo que se necesitaba tan desesperadamente en la economía, las coloridas camisetas que vestían los beneficiarios, con logotipos de la agencia en lugar de los del gobierno, tendieron a estigmatizar a los beneficiarios y a socavar la legitimidad del gobierno, cuyo apoyo no resultaba visible para la población”.¹⁰⁰

Garantizar la seguridad de los trabajadores es una premisa esencial. Se deben poner en práctica medidas de seguridad, como que únicamente operen las máquinas los trabajadores con experiencia, ofrecer un kit de primeros auxilios en el lugar de trabajo y establecer con antelación cómo se tratará a cualquier posible accidentado (p. ej., preparar un transporte hasta una clínica u hospital local en caso de accidentes graves). También se pueden distribuir kits de higiene. Existe poca documentación sobre la respuesta de las agencias en casos en los que los trabajadores sufren accidentes o fallecen mientras participan en un proyecto de Efectivo por trabajo, pero las agencias han reconocido la necesidad de desarrollar

100 F. Grunewald y A. Binder, *Inter-Agency Real-Time Evaluation in Haiti: 3 Months after the Earthquake*, URD y GPPI, 2010.

políticas y procedimientos más claros al respecto. En Haití, el gobierno estipula que las agencias embarcadas en proyectos de CFW deben contribuir a un fondo de seguros administrado por el gobierno.

7.6 Problemas de género y grupos vulnerables

Los proyectos de Efectivo por trabajo deben tener en cuenta los problemas específicos relacionados con los grupos vulnerables. Esta reflexión debe ir más allá de las suposiciones comunes acerca de la vulnerabilidad para explorar cómo se pueden cubrir las necesidades particulares de los grupos vulnerables. En las valoraciones se deberían tener en cuenta las divisiones del trabajo por géneros en el contexto del programa planificado y cómo el programa de CFW puede respetar los patrones de diferenciación del trabajo por géneros al tiempo que permite participar tanto a hombres como a mujeres. En sociedades fuertemente patriarcales, encontrar formas de que las mujeres participen en proyectos de CFW puede suponer un reto, pero en ningún caso es una tarea imposible.

Cuadro 39: Problemas de género y CFW en Pakistán

Como respuesta a las inundaciones de Pakistán, una de las primeras intervenciones de Oxfam fue un proyecto de Efectivo por trabajo. Los hombres podían participar en programas como la construcción de carreteras y la limpieza de los canales de riego y desagüe, pero para las mujeres estas tareas no eran apropiadas desde un punto de vista cultural. En su lugar, se ofreció empleo a las mujeres en sus hogares, fabricando mantas, jerséis y colchas; artículos que la población había perdido durante las inundaciones y que, con el invierno acercándose, serían una necesidad local. Si era necesario impartir formación, se identificaba a las mujeres más expertas para que transmitieran sus conocimientos. A las mujeres se les proporcionaba materiales y 52 £, la misma cantidad que a los hombres. Una vez que acababan los artículos, la ONG socia local los recogía y los distribuía.

En lo que se refiere a la vulnerabilidad, las agencias deberán:

- Garantizar que a los grupos vulnerables desde el punto de vista físico o social se les proporcionen medios alternativos de ayuda a través de cupones de efectivo o subsidios, o que se les asignan tareas más livianas que no exijan un trabajo intensivo. Por ejemplo, se puede pagar a las mujeres para que preparen comida a los hombres trabajadores o para que cuiden a los hijos de los trabajadores. Se puede permitir a los ancianos o discapacitados que seleccionen a alguien de la comunidad para que hagan su trabajo por ellos si ningún miembro de su familia es capaz físicamente de hacerse cargo.
- Reservar tiempo para buscar las unidades familiares vulnerables que no se hayan tenido en cuenta inicialmente por parte de los líderes de la comunidad, quizá por su alejamiento de la vida de la comunidad o por el estigma social asociado con su pobreza. Promover su participación en el programa.
- En función de los objetivos del programa y de las preferencias de la

comunidad, se deberá sopesar si es mejor emplear a menos trabajadores de las familias más necesitadas durante un período de tiempo más prolongado o distribuir los fondos entre un segmento más amplio de la población durante un período más breve.

- Establecer límites de edad para los participantes en las actividades de CFW. Algunas agencias permiten que haya trabajadores de menos de 18 años en situaciones en las que las familias dependen en gran medida del trabajo infantil. Entre las condiciones que tal participación implica están el establecimiento de una edad mínima (p. ej., 15 años como mínimo), que el trabajo no afecte a la asistencia escolar, que sea adecuado a sus capacidades físicas y que los trabajadores más jóvenes puedan tener descansos más prolongados.¹⁰¹

7.7 Supervisión

En la tabla 18 se detallan los aspectos principales que deben tenerse en cuenta para la supervisión de los proyectos de Efectivo por trabajo. Es importante supervisar la calidad, la utilidad y la sostenibilidad de los activos que van a crearse, así como el

Tabla 18: Efectivo por trabajo: elementos principales de la supervisión

Cuestión	Método de supervisión
¿Se han creado activos útiles y sostenibles para la comunidad?	Valoración de la calidad de los activos creados y los aspectos relacionados con la sostenibilidad, como los acuerdos de mantenimiento.
¿Afectó a los mercados laborales locales?	Salarios de los trabajos ocasionales en la zona antes y después de los proyectos de Efectivo por trabajo. Entrevistas y discusiones de grupos de enfoque con trabajadores y empleadores.
¿La participación en el proyecto de CFW interfirió con otras oportunidades laborales u obligaciones sociales o asistenciales?	Entrevistas y discusiones de grupos de enfoque con hombres y mujeres beneficiarios. Representación de las obligaciones laborales del proyecto de CFW en un calendario estacional.
¿Se establecieron los salarios en niveles de autoselección?	Niveles salariales en comparación con los salarios de los trabajos ocasionales.
¿Pudieron participar las mujeres?	Directrices del proyecto. Niveles de participación femenina.
¿Cuál ha sido el nivel de empleo (desglosado por sexos)?	Número de personas que trabajaron, desglosado por sexos y, si es posible, por su estado civil, tipo de unidad familiar (cabeza de familia hombre/ mujer) y ocupación anterior. Número total de días de trabajo proporcionados por el proyecto. Número de días de trabajo promedio por unidad familiar.

101 Mercy Corps, *Cash for Work Guidance*.

(continuación)

Tabla 18 (continuación)

Cuestión	Método de supervisión
¿Qué impacto ha tenido la participación en el proyecto de CFW sobre los medios de vida de la unidad familiar?	Ingresos percibidos gracias al CFW en % de los ingresos mensuales normales. Número de días de trabajo proporcionados en total para la localidad y promedio de toda la zona del proyecto.
¿Se excluyó a las unidades familiares sin capacidad de trabajar? ¿Qué medidas enfocadas a quienes no pudieran trabajar se adoptaron?	Determinar si las políticas implementadas a fin de asegurar la ayuda llegaron a las unidades familiares vulnerables y sin capacidad de trabajar. Determinar si trabajaron los niños o si fueron excluidos. Si fueron excluidos, ¿se atendieron sus necesidades?

impacto del efectivo en las unidades familiares participantes.

7.8 Finalización de proyectos de CFW

Las intervenciones con Efectivo por trabajo destinadas a satisfacer necesidades humanitarias son proyectos a corto plazo; no están pensadas para crear oportunidades laborales a medio y largo plazo. Debe planificarse el cierre del proyecto desde el comienzo. Se deberá informar a las comunidades y los trabajadores sobre los plazos del proyecto. Las agencias pueden finalizar gradualmente el proyecto disminuyendo el número de días de trabajo a la semana, de forma que los flujos de ingresos no se corten abruptamente. Las unidades familiares dispondrán así de un colchón para empezar a buscar otras oportunidades laborales.

El cierre del proyecto implica también entregar la infraestructura a aquellos que se responsabilizarán de la gestión y el mantenimiento de los activos creados. El mantenimiento es, no obstante, un aspecto bastante delicado de los programas de Efectivo por trabajo, especialmente si la responsabilidad recae sobre las comunidades en lugar de sobre el gobierno. La mejor forma de lograr la sostenibilidad es promover un sentido de propiedad dentro de la comunidad hacia los activos creados, mediante la participación de la misma en los procesos de selección, planificación e implementación, y preparando los elementos necesarios para el mantenimiento. En dos proyectos de Efectivo/alimentos por trabajo en Nepal, por ejemplo, las comunidades locales participaron en el proceso de planificación, se crearon comités de usuarios y se establecieron fondos para el mantenimiento mediante acuerdos de contribuciones económicas regulares.¹⁰²

¹⁰² P. Harvey et al., *Instruments and Standards in Food Assistance Standards for In-Kind Food Aid, Cash Transfers and Vouchers*, próximo informe interno para GIZ, 2011.

Capítulo 8

Conclusión

Este Informe de Buenas Prácticas se ha pensado para contribuir al cuerpo documental en desarrollo acerca de dónde y cómo pueden ser apropiadas las respuestas a las emergencias basadas en efectivo. Es obvio que el efectivo puede jugar un papel importante en la ayuda a la población tras las emergencias en un amplio abanico de sectores. Puede facilitar el acceso a alimentos, ayudar a regenerar o proteger medios de vida y satisfacer las necesidades de alojamiento y de artículos no alimentarios, apoyar a los refugiados y propiciar los procesos de retorno y reintegración. El efectivo y los cupones deberían considerarse tanto complementos como alternativas a la ayuda en especie. Ofrecer efectivo a la población no implica únicamente entregar dinero, sin prestar atención a qué otras intervenciones complementarias pueden ser necesarias para afrontar retos como los derechos sobre las tierras, las desigualdades de género o el apoyo a los mercados.

Este informe no aspira a tener la última palabra sobre la materia. Se necesitan investigaciones y aprendizaje constantes acerca de un gran número de aspectos, como los desafíos que plantea la ampliación de las respuestas basadas en efectivo, cuándo pueden ser más efectivas las combinaciones de ayuda en especie y en efectivo y qué opciones de mejora existen para conectar la ayuda basada en efectivo internacional con las respuestas nacionales y la protección social a largo plazo. A continuación se sugieren las principales áreas que requieren la investigación y el desarrollo de buenas prácticas. En algunas de estas áreas se necesitan más investigaciones que permitan disponer de una base empírica para las buenas prácticas. No obstante, también es necesario que las agencias de ayuda humanitaria realicen un esfuerzo continuado por integrar los programas de efectivo en las políticas y los procedimientos operativos estándar.

Ampliación de las transferencias de efectivo. Están aumentando las experiencias con transferencias de efectivo a gran escala, pero todavía se necesita documentar y evaluar las lecciones aprendidas.

Colaboración con los gobiernos. En algunas ocasiones, los gobiernos han adoptado un papel preponderante, como en la respuesta a las inundaciones de Pakistán en 2010, donde la autoridad de gestión del desastre nacional, en colaboración con Visa y un banco local (United Bank Limited), repartieron efectivo a alrededor de 2 millones de beneficiarios. Sin embargo, hay muy poca documentación, lecciones aprendidas publicadas o evaluaciones críticas de las respuestas gubernamentales a gran escala, ya que las agencias de ayuda tienden a evaluar mucho mejor sus propios programas que a implicarse en la evaluación de los programas gubernamentales. Desde hace tiempo se echan de menos intentos de evaluar críticamente y extraer lecciones de las respuestas basadas en efectivo dirigidas

por los gobiernos, así como reflexiones sobre el papel potencial que pueden representar las agencias de ayuda nacionales e internacionales como apoyo o complemento a las respuestas gubernamentales.

Conexión con la protección social. Se podría hacer mucho más por conectar las respuestas a las emergencias basadas en efectivo con los programas de protección social a largo plazo. Ejemplos como la Red de seguridad productiva en Etiopía y la Red de seguridad para el hambre en Kenia representan alternativas plausibles al suministro de ayuda alimentaria de emergencia durante décadas. Existe un gran potencial para el diseño de programas de protección social con métodos que permitan su ampliación a fin de ayudar a las poblaciones a afrontar los desastres.

Combinación de las ayudas en especie y en efectivo. En demasiadas ocasiones, las ayudas en especie y en efectivo se presentan como opciones excluyentes, lo que impide que se lleven a cabo análisis de la idoneidad de las distintas combinaciones de ambas formas de ayuda. El creciente interés por la nutrición y la calidad nutricional de la ayuda alimentaria ofrece oportunidades para combinar el efectivo con intervenciones que combatan la malnutrición de forma más eficaz.

Integración del efectivo. Se ha tendido a considerar las respuestas basadas en efectivo como un tipo de respuesta separada y gestionada en unidades independientes. Cuando el uso de efectivo era una relativa novedad para las organizaciones sí tenía sentido abordarlo de forma independiente, pero ahora que está más establecido es necesario integrarlo en las directrices, políticas y procedimientos operativos estándar. La opción de entregar efectivo a la población debería incluirse en la formación y las directrices relacionadas con las valoraciones, en los procedimientos de iniciación para el nuevo personal, en los protocolos de gestión financiera, en las planificaciones de contingencias, en los ejercicios de preparación y en las directrices y políticas sectoriales.

Se necesitan más trabajos para garantizar que los actores humanitarios tengan en cuenta la opción del efectivo de forma rutinaria y para que dispongan de los instrumentos que les permitan decidir si es o no apropiada, incluidas las habilidades y la capacidad necesarias para analizar los mercados. Las agencias deben esforzarse más por desarrollar su capacidad para entregar efectivo y supervisar el impacto y la efectividad de la medida. Deben también integrar las respuestas basadas en efectivo en la planificación de contingencias y los procesos de preparación ante desastres. Tal y como muestra este informe, hay un amplio cuerpo documental con experiencias y lecciones aprendidas a las que se puede recurrir. Además, se ha avanzado enormemente para asentar firmemente la entrega de dinero en la agenda humanitaria.

Anexo 1

Programación de las transferencias de efectivo: directrices y recursos

Recursos para respuestas de efectivo

Recurso	Agencia editora
Directrices y herramientas para las transferencias de efectivo	
Guidelines for Cash Transfer Programming	Movimiento de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja (2007)
Cash-Transfer Programming in Emergencies	Oxfam (2006)
Cash and Vouchers Manual	Programa Mundial de Alimentos (2009)
Cash Workbook: A Practical User's Guide for the Preparation and Implementation of Cash Projects	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (2007)
Implementing Cash-Based Interventions	Acción contra el hambre (2007)
A Practical Guide for Cash-Based Response in Emergencies	Horn Relief (2007)
Delivering Money	CaLP (2010)
Cash-based Responses in Emergencies	Humanitarian Policy Group (2007)
The Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises: DG ECHO Funding Guidelines	ECHO (2009)
El Proyecto Esfera (capítulo 4.3)	El Proyecto Esfera (2011)
Programación de cupones	
Agriculture in Emergencies: Guidelines On the Use of Seeds, Fertilisers and Cash	Cruz Roja Británica (2000)
CRS Seed Voucher and Fairs: Using Markets in Disaster Response	Catholic Relief Services (2004)
Implementing Cash-Based Interventions	Acción contra el hambre (2007)
Efectivo por trabajo	
Cash For Work Programming: A Practical Guide	Oxfam (2002)
Guide to Cash-for-Work Programming	Mercy Corps (2006)

Recursos generales de programación

Valoraciones y toma de decisiones	
The Practitioners' Guide to the Household Economy Approach	Save the Children Reino Unido, RHVP y Food Economy Group (2008)
Emergency Market Mapping and Analysis	Practical Action (2010)
Market Information and Food Security Response Analysis	Food Security (2009)
Emergency Food Security Assessment Handbook	PMA (2009)
Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis Guidelines	PMA (2009)
Rendición de cuentas	
The 2010 HAP Standard in Accountability and Quality Management	Humanitarian Accountability Partnership (2010)
Selección de beneficiarios	
Targeting and Distribution in Complex Emergencies Part I: Participatory Management of Food Assistance	Centro Internacional Feinstein (2010)
Guidance Notes for Targeting in Complex Emergencies	Programa Mundial de Alimentos (2009)
Corrupción	
Preventing Corruption in Humanitarian Operations: Handbook of Good Practices	Transparencia Internacional (2009)
Seguridad	
Operational Security Management in Violent Environments	Humanitarian Practice Network (2010)
Seguridad alimentaria y medios de vida	
Food Security and Livelihoods Programming in Conflict: A Review	Humanitarian Practice Network (2009)

Bibliografía

- ACF (2010) *Rapport de Capitalisation Distribution des Coupons des Mouture (Dogdoré, Tchad)*.
- ACF (2008) *Second Season Seed Fairs 2008: Post Distribution Monitoring Report. Gulu and Amuru Districts*. ACF International.
- ACF (2007) *Implementing Cash-based Interventions*. ACF International.
- ACNUR (2008) *Concept Paper: Lessons Learned Workshop on Cash Grants in UNHCR Repatriation Operations*. Taller del 4 de abril de 2008.
- ActionAid (2008) *Cash Programming: An Experience from the Andaman and Nicobar Islands*. Action Aid.
- Adams, L. y Kebede, E. (2005) *Breaking the Poverty Cycle: A Case Study of Cash Interventions in Ethiopia*, Documento informativo de HPG. Londres: ODI.
- Albu, M. (2010) *Emergency Market Mapping & Analysis*. Practical Action.
- Altai Consulting (2009) *UNHCR's Voluntary Repatriation Program: Evaluation of the Impact of the Cash Grant. Encargado por ACNUR Kabul*.
- Bailey, S. (2009) *Independent Evaluation of Concern Worldwide's Emergency Response in North Kivu, Democratic Republic of Congo: Using Vouchers and Fairs in Response to Displacement*. Londres: ODI.
- Bailey, S., K. Savage y S. O'Callaghan (2008) *Cash Transfers in Emergencies: A Synthesis of World Vision's Experience and Learning*. Londres: ODI.
- Bailey, S. y S. Walsh (2007) «The Use of Cash Transfers in Emergency and Post-Emergency Non-Food Item Programs», *Journal of Humanitarian Assistance*, <http://jha.ac>.
- Banco Mundial (2004a) *North-east Housing Reconstruction Program, Sri Lanka: Project Appraisal Document*.
- Banco Mundial (2004b) *Sri Lanka: World Bank Supports Peace through Housing Reconstruction and Development*.
- Barrett, C. y D. Maxwell (2005) *Food Aid After Fifty Years*. Londres: Routledge.
- Barrett, C., R. Bell, E. Lentz y D. Maxwell (2009) «Market Information and Food Security Response Analysis», *Food Security*, vol. 1, n.º 2.
- Basu, K. (1996) «Relief Programs: When It May Be Better To Give Food Instead of Cash», *World Development*, vol. 24, n.º 1.
- Bauer, R. (2010) *Emergency Market and Mapping Analysis, Pakistan Floods Response, 7–28 September 2010*, Dirección General de Ayuda Humanitaria y EMMA.

- BDRCS (2010a) *Using Cash Grants as a Component of the Livelihoods Programme: Cyclone Sidr, Bangladesh*. Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh.
- BDRCS (2010a) *Using Cash Grants as a Component of the Shelter Programme: Cyclone Sidr, Bangladesh*. Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh.
- Beck, T. (2006) *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*. Londres: ALNAP.
- Berry, K. y S. Reddy (2010) *Safety with Dignity: Integrating Community-based Protection into Humanitarian Programming, Informe 68*. Londres: ODI.
- Brewin, M. (2010) *Evaluation of Cash Component of German Agro-Action Project: Mitigation of Drought Impact Through WASH and Cash for Work in Highly Affected ASAL Areas of Eastern Kenya*. Acción Agraria Alemana y USAID.
- CaLP (2010) *CaLP Learning Conference Report*.
- Causton, A. y G. Saunders, «*Response to Shelter Needs in Post Earthquake Pakistan: A Self-Help Approach*», Humanitarian Exchange, n.º 32.
- Chant, S. (2007) *Gender, Generation and Poverty: Exploring the «Feminisation of Poverty» in Africa, Asia and Latin America*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Choularton, R. (2007) *Contingency Planning and Humanitarian Action: A Review of Practice*, Informe 59. Londres: ODI.
- Christoplos, I. y T. Hilhorst (2009) *Human Security and Capacity in Fragile States*, Informe de estudios sobre desastres 1, Universidad de Wageningen.
- Cole, T. (2006) *Market Based Food Assistance Pilot Project – Pidie and Lhokeseumawe Districts, Banda Aceh*. Save the Children Indonesia.
- Comisión Europea (2010a) *Humanitarian Food Assistance, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*.
- Comisión Europea (2010b) *Humanitarian Food Assistance, Documento de trabajo para el personal de la Comisión*.
- Corsellis, T. y A. Vitale (2005) *Transitional Settlement: Displaced Populations*. University of Cambridge Shelter-Project y Oxfam.
- Cosgrave, J., R. Polastro y F. Zafar (2010) *Inter-Agency Real Time Evaluation (IA RTE) of the Humanitarian Response to Pakistan's 2009 Displacement Crisis*. Encargado por el Comité Permanente Interagencial.
- Creti, P. y S. Jaspars, (2006) *Cash Transfer Programming in Emergencies*. Oxfam.
- Creti, P. (2010) *The Impact of Cash Transfers on Local Markets*. CaLP.
- Crisp, J., A. Graf y V. Tennant (2010) *Banking on Solutions: A Real-Time Evaluation of UNHCR's Shelter Grant Programme for Returning Displaced People in Northern Sri Lanka*. Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (SEEP), ACNUR.

Consejo Danés para los Refugiados (2008) *Study of the ECHO Cash Transfer Pilot Project*.

Darcy, J. y C.-A. Hofmann (2003) *According to Need? Needs Assessment and Decision-Making in the Humanitarian Sector*, Informe 15 de HPG. Londres: ODI.

Davies, S. (2007) *Making the Most of It: A Regional Multiplier Approach to Estimating the Impact of Cash Transfers on the Market in Dowa, Malawi*. Concern Worldwide.

De Matteis, A. (2007) *Feasibility Study for Cash Transfers in Swaziland: An Analysis of Market Functioning*. Mbabane: Save the Children Suazilandia.

Deshingkar, P. et al. (2006) *Cash Transfers in India: A Feasibility Study*. ODI para Save the Children.

Devereux, S. (2008) *Innovations in the Design and Delivery of Social Transfers: Lessons Learned from Malawi*. The Institute for Development Studies y Concern Worldwide.

Devereux, S. et al. (2006) *After the FACT: An Evaluation of Concern Worldwide's Food and Cash Transfers Project in Three Districts of Malawi*. The Institute for Development Studies para Concern Worldwide.

Devereux, S. et al. (2005) *Making Cash Count: Lessons from Cash Transfer Schemes in East and Southern Africa for Supporting the Most Vulnerable Children and Households*. Estudios de HelpAge International, Save the Children Reino Unido y Institute for Development Studies.

Devereux, S. y P. Jere (2008) «Choice, Dignity and Empowerment»: *Cash and Food Transfers in Swaziland: An Evaluation of Save the Children's Emergency Drought Response, 2007/08*. Save the Children Suazilandia.

Devereux, S. y M. Mhlanga (2008) *Cash Transfers in Lesotho: An Evaluation of World Vision's Cash and Food Transfers Pilot Project*.

DG ECHO (2009a) *Evaluation and Review of the Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises: Part 1: Evaluation Report*. Comisión Europea.

DG ECHO (2009b) *Evaluation and Review of the Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises: Part 2: Review Report*. Comisión Europea.

Dietz, M. et al. (2005) *Joint SDC-IFRC External Review of In-Kind and Cash Distribution Projects in 2003 in Zavkhan Aimag, Mongolia*. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Dreze, J. y A. Sen (1990) *The Political Economy of Hunger: Volume 2 Famine Prevention*. Oxford: Clarendon Press.

Dunn, S. (2009) *External Evaluation: Fresh Food Voucher Project by Action Against Hunger, Dadaab Refugee Camps, Kenya*.

- Ellis, F. (2000) *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Ellis, S. et al. (2009) *Social Protection in Africa*. Cheltenham: Edward Elgar.
- El Proyecto Esfera (2011) *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*.
- Ewins, P. et al. (2006) *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action*. Londres: ODI para Transparencia Internacional y el Centro de recursos contra la corrupción U4.
- Frize, J. (2002) *Review of Cash for Work Component of the Drought Recovery Programme in Turkana and Wajir Districts (September 2001–June 2002)*.
- Grunewald, F. y A. Binder (2010) *Inter-agency Real-time Evaluation in Haiti: 3 Months After the Earthquake*. URD y GPPI.
- Hallam, A. (1998) *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies*, Informe de Buenas Prácticas 7. Londres: ODI.
- HAP International (2008) *The Guide to the HAP Standard*. Londres: Humanitarian Accountability and Quality Management.
- Harvey, P. (2007) *Cash-Based Responses in Emergencies*, Informe 24 de HPG. Londres: ODI.
- Harvey, P. (2005) *Cash and Vouchers in Emergencies: An HPG Discussion Paper*. Londres: ODI.
- Harvey, P., C. Burton y L. Wilkinson (2009) *Strategic Evaluation of the Effectiveness of WFP Livelihood Recovery Interventions*. Informe de la Oficina de Evaluación, Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.
- Harvey, P. y N. Marongwe (2006) *Independent Evaluation of Oxfam GB Zambia's Emergency Cash-Transfer Programme*. ODI para Oxfam.
- Harvey, P. y K. Savage (2006) *No Small Change: Oxfam GB Malawi and Zambia Emergency Cash Transfer Programme: A Synthesis of Key Learning*. Londres: ODI.
- Harvey, P., K. Haver, J. Hoffman y B. Murphy (2010) *Delivering Money: Cash Transfer Mechanisms in Emergencies*. Save the Children Reino Unido en nombre de CaLP.
- Haver, K., F. Hatungimana y V. Tennant (2009) *Money Matters: An Evaluation of the Use of Cash Grants in UNHCR's Voluntary Repatriation Programme in Burundi*. ACNUR, Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (SEEP).
- Helvetas (2006) *Cash for Host Families: Project Summary Sheet*.
- Herrman, H. (2006) *Cash for Host Families Project, Aceh: Final Report July 2005*. SDC, pendiente de publicación.
- IPC (2008) *Integrated Food Security Phase Classification Technical Manual, Version 1.1*. Roma: FAO.

- IRC et al. (2010a) *The Market System for Construction Labour in Port Au Prince, Haiti*. Informe Emergency Market Mapping and Analysis (EMMA).
- IRC et al. (2010b) *The Market System for Beans in Haiti*. Informe Emergency Market Mapping and Analysis (EMMA).
- IRC et al. (2010c) *The Market System for Corrugated Galvanised Iron (CGI) Sheet in Haiti*. Informe Emergency Market Mapping and Analysis (EMMA).
- IRC et al. (2010d) *The Market System for Rice in Haiti*. Informe Emergency Market Mapping and Analysis (EMMA).
- ISTEEBU, PMA, ACNUR y otras agencias (2007) *Enquête d'Evaluation de la Réintégration Durable des Rapatriés Burundais, Résultats Définitifs*. Instituto de Estadística y Estudios Económicos de Burundi (ISTEEBU), PMA y ACNUR.
- Kardan, A. et al. (2010) *Evaluation of Zimbabwe's Emergency Cash Transfer (ZECT) Programme*. Concern Worldwide y Oxford Policy Management.
- Jaspars, S. y P. Harvey (con C. Hudspeth y L. Rumble) (2007) *A Review of UNICEF's Role in Cash Transfers to Emergency-Affected Populations*, Informe de la EMOPS.
- Jaspars, S. y D. Maxwell (2009) *Food Security and Livelihoods Programming in Conflict: A Review*, Informe 65. Londres: ODI.
- Knox-Peebles, C. (2001) *Impact Assessment of Save the Children's Cash for Relief Project in Legambo and Meket (Wollo), Ethiopia*. Save the Children.
- Lejeune, S. (2004) *Rapid Household Economy Assessment Farchana Refugee Camp, Eastern Chad*. Save the Children.
- Levine, S. y G. Carrington (2009) *Is Cash-Voucher Programming a Feasible Alternative for WFP in Uganda?*. Informe para el PMA.
- Lingling, J. et al. (2008) *People's Republic of China: Providing Emergency Response to the Sichuan Earthquake*, Informe de los asesores de asistencia técnica del BASD. Banco Asiático de Desarrollo.
- MacAusland, I. (2010) *Evaluation of Concern's Post-Election Violence Recovery (PEVR) Programme*.
- Mark, S. (2009) *Evaluation of Save the Children in Myanmar's (SCiM) Emergency Cash Transfer Program*. Save the Children Myanmar.
- Mattinen, H. y K. Ogden (2006) «Cash-based Interventions: Lessons from Southern Somalia», *Disasters* 30 (3).
- Marsland, N. y S. Mohamed (2010) *The Food Security and Nutrition Response Analysis Framework: A Technical Guide*. Borrador pendiente de publicación.
- Maxwell, D. et al. (2008a) *Emergency Food Security Interventions*, Informe de Buenas Prácticas 10. Londres: ODI.
- Maxwell, D. et al. (2008b) *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance*.

Centro Internacional Feinstein, Humanitarian Policy Group y Transparencia Internacional.

Maxwell, D. y N. Majib (2010) *The Role of Food Security and Nutrition Response Analysis in the Emergency Programme Cycle*. Documento para el Foro Global sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición (FSN) 62 «Improving the Quality and Impact of Food Security Programming in Emergencies: The Role of Food Security and Nutrition Response Analysis».

Mercy Corps (2009) *Immediate Recovery for Displaced Populations in Hosting Communities*. Mercy Corps y Oficina de Asistencia para Desastres en el Exterior estadounidense (OFDA), USAID.

Mercy Corps (2010) Cash for Work guidance. Borrador pendiente de publicación.

Mohanty, S. (2010) *Nairobi Urban Social Protection Programme*. Oxfam.

Mohiddin, L. y M. Albu (2009) «*Emergency Mapping and Analysis (EMMA) Tool*», Field Exchange, n.º 35.

Mutiro, K. y P. Hobane (2008) *Comparative Study of Food and Cash Transfers in Urban Zimbabwe*. GRM International Zimbabwe.

Nicholson, N. (2009) *Lessons Learned from the Post Election Violence Early Recovery Programme in Kenya 20089*. Comisión Europea.

O'Donnell, M. (2007) *Project Evaluation: Cash-Based Emergency Livelihood Recovery Programme, May to November 2006, Isiolo District, Kenya*. Save the Children Canadá.

O'Donnell, M. (2005) *Rapid Livelihoods Assessment Report: The Impact of the Earthquake on Livelihoods in Muzaffarabad & Bagh Districts Azad Jammu & Kashmir Pakistan*. Save the Children.

Omamo, S. et al. (2010) *Revolution: From Food Aid to Food Assistance: Innovations in Overcoming Hunger*. Roma: PMA.

Oxfam International (2009) *Typhoon Kammuri Emergency Response Project in Lao Cai Province, Informe final*. Oxfam International.

Palmaera, L. (2010) *Community Recovery Cash Grant: Responding to the Shelter, Food Security and Livelihood Needs To Enable Early Recovery of Earthquake Affected People in Sumatra, Indonesia*. Oxfam.

Pantuliano, S. et al (2008) *The Long Road Home: Opportunities and Obstacles to the Reintegration of IDPs and Refugees Returning to Southern Sudan and the Three Areas*. Londres: ODI.

Phi Lan, D. (2009) *Typhoon Kammuri Emergency Response Project in Lao Cai Province – RVNA71 Evaluation Report*. Oxfam International.

Pietsch, S. (2009) *Making Cash Work: A Case Study from Kenya*.

PMA (2009) *Cash and Vouchers Manual*. Primera edición.

PMA (2008) *Vouchers and Cash Transfers as Food Assistance Instruments: Opportunities and Challenges*. Asuntos de políticas, punto 4 del orden del día, sesión regular de la directiva del PMA, Roma, 27–30 octubre.

PMA (2006) *Targeting in Emergencies*.

PMA (2005) *Emergency Food Security Assessment Handbook*.

PMA Tayikistán (2006) *Full Report of the Evaluation of the Tajikistan PRRO 102341.0 Food Assistance to Vulnerable Groups and Recovery Activities*. Informe encargado por la Oficina de Evaluación.

Porteous, A. (2010) *ACF Project Evaluation, Livelihoods and Economic Recovery in Northern Uganda (LEARN-1) July 2010*. Acción Contra el Hambre.

Rees, A. (2009) *Start Stutter and Stop! Learning from an Innovative Emergency Food Assistance Cash Transfer Programme in Yangon Division, Myanmar*. Save the Children Reino Unido.

Remington, T. et al. (2002) «*Getting Off the Seeds and Tools Treadmill with CRS Seed Vouchers and Fairs*», *Disasters*, vol. 26, n.º 4 4.

Sabates Wheeler, R. y S. Devereux (2010) «*Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme*», *Food Policy*, 35 (4).

Samson, M., K. MacQuene y I. Niekerk (2006) *Designing and Implementing Social Transfer Programmes*. Ciudad del Cabo: Instituto de Investigación de Política Económica.

Save the Children Reino Unido (2009a) *Save the Children's Emergency Drought Response Project in Swaziland: Food and Cash Transfers – November 2007 to April 2008*.

Save the Children Reino Unido (2009b) *How Cash Transfers Can Improve the Nutrition of the Poorest Children: Evaluation of a Pilot Safety Net Project in Southern Niger*. Save the Children.

Save the Children (2005) *Rapid Livelihoods Assessment in Coastal Ampara & Batticaloa Districts, Sri Lanka*.

Save the Children (2003) *Toolkits: A Practical Guide to Planning, Monitoring, Evaluation and Impact Assessment*.

Schady, N. y J. Rosero (2007) «*Are Cash Transfers Made to Women Spent Like Other Sources of Income?*», Informe de investigación de políticas 4282. Washington DC: Banco Mundial.

SDC (2003) *Cash Approaches to Humanitarian Aid: A New Form of Direct Support*.

Seaman, J. et al. (2000) *The Household Economy Approach: A Resource Manual for Practitioners*. Save the Children.

Slater, R. y M. Mphale (2008) *Cash Transfers, Gender and Generational Relations:*

Evidence from a Pilot Project in Lesotho. Londres: ODI para World Vision International.

Smith, J. (2009) *Cash Transfers as a Humanitarian and Development Programming Tool in Zimbabwe: Recommendations for Non-State Actors from the 1–2 December 2009 Conference in Harare*. ONG Joint Initiative for Urban Zimbabwe.

Staunton, C. (2010) *Hard Cash in Hard Times: A Social Accounting Matrix Multiplier Analysis of Cash Transfers and Food Aid in Zimbabwe*. Universidad de Dublín.

Tooke, D. (2008) *Working with Private Sector Banks – Lessons Learnt from the Swaziland Emergency Drought Relief Programme 2007/8*.

Unión Europea (2010) *Communication from the Commission to the Council and European Parliament and Commission Staff Working Document on Humanitarian Food Assistance*.

Universidad de Arizona (2006) *Phase II Monitoring and Evaluation Project for the Tanout Cash Distribution Project*.

USAID (2010) *Pakistan Floods*, Hoja informativa 8, año fiscal 2011.

Wallace, T. y J. Chapman (2011) *Gender Issues and Women's Empowerment in CTs: Challenging Assumptions and Examining New Evidence around Gender Relationships and What CTs Mean in Different Households and Contexts*. Borrador.

Wilding, J. y M. Ayalew (2001) *Evaluation of Cash-based EGS in Ambassel and Kutaber woredas of South Wollo, Ethiopia*.

