

Estudio de caso

Preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias en la escala adecuada

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) es la mayor red humanitaria de servicio voluntario en el mundo. Cada año, junto con las 189 Sociedades Nacionales miembros, presta asistencia a noventa y siete millones de personas a través de servicios y programas de desarrollo a largo plazo, así como a ochenta y cinco millones de personas por conducto de programas de socorro a raíz de desastres y para la recuperación temprana. Juntas, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales trabajan antes, durante y después de los desastres y las emergencias sanitarias para atender a las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables, sin distinción de nacionalidad, raza, género, credo, clase social u opinión política.

Orientada por la *Estrategia 2020* –el plan de acción colectivo para superar los principales desafíos humanitarios

y en materia de desarrollo de este decenio–, la Federación Internacional afirma su determinación de “salvar vidas y cambiar mentalidades”.

La fortaleza de la organización reside en su red de voluntarios, su pericia basada en las comunidades y su carácter neutral e independiente. Obra en aras del perfeccionamiento de las normas humanitarias, en calidad de asociada para el desarrollo y en las intervenciones en caso de desastres. Asimismo, intercede ante los encargados de adoptar decisiones para persuadirlos a actuar en todo momento en favor de los intereses de las personas vulnerables. Así, la Federación Internacional promueve la salud y la seguridad en las comunidades, reduce las vulnerabilidades, fortalece la capacidad para resistir y superar la adversidad y fomenta una cultura de paz en el mundo.

Índice

Introducción	3
.....	
Panorama general del proyecto piloto de programas de transferencias monetarias	4
Diagrama 1. Actividades, resultados y efectos previstos del proyecto piloto de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias	5
Resultados del proyecto piloto de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias	6
Cuadro 1. Proporción de hogares que recibió asistencia de socorro en efectivo no sujeta a condiciones en diferentes operaciones de la Cruz Roja de Vietnam	7
Cuadro 2. Proporción de hogares que recibió asistencia de socorro en efectivo no sujeta a condiciones durante las diferentes operaciones de la Cruz Roja de Filipinas	8
.....	
Logros de las Sociedades Nacionales durante el proyecto piloto de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias	9
Procedimientos operativos normalizados, sistemas financieros, seguimiento, evaluación y presentación de informes	9
Procedimientos operativos normalizados	9
Sistemas financieros en apoyo de la programación de transferencias monetarias	9
Presentación de informes, seguimiento y evaluación de la programación de las transferencias monetarias	9
Fortalecimiento de las capacidades de los recursos humanos	10
Planificación y preparación para contingencias	11
Planes para contingencias	11
Mecanismos de transferencias monetarias	11
Herramientas y medidas operativas	12
Comunicación y coordinación	12
.....	
Enseñanzas para los futuros proyectos de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias	14
Planificación	14
Ejecución	14
Formación, seguimiento y evaluación	15
Institucionalización de los programas de transferencias monetarias	15
.....	

Introducción

Se reconoce que los programas de transferencias de dinero en efectivo pueden asistir eficazmente a las poblaciones afectadas por los desastres, de una manera que mantenga la dignidad y la capacidad de elección de los beneficiarios, al mismo tiempo que se promueven los medios de subsistencia, la economía y los mercados locales. Sin embargo, la mayoría de los programas de transferencias monetarias se han ejecutado después de la intervención inmediata inicial, para obtener resultados en la fase de recuperación.

Entre mayo de 2012 y diciembre 2013, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) trabajó en un proyecto piloto con las Sociedades Nacionales de cuatro países, a saber, la Cruz Roja de Filipinas, la Cruz Roja de Vietnam, la Cruz Roja Senegalesa y la Cruz Roja Chilena, para ayudarlas con actividades de capacitación y acompañamiento, y velar por que en sus actuales medidas de preparación y de planificación para contingencias se integren las transferencias monetarias y la evaluación del mercado, lo que permitiría poner rápidamente en marcha una operación con un componente de transferencias monetarias, en una escala adecuada, para atender a las necesidades inmediatas o de socorro cuando se produce un desastre.

Este estudio de caso refleja los logros y enseñanzas aprendidos a partir de las experiencias pilotos de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias, que puedan ser útiles para los esfuerzos futuros. El estudio de caso se basa principalmente en los resultados de una evaluación exhaustiva de la labor realizada por las cuatro Sociedades Nacionales y la secretaría de la Federación Internacional, al final del proyecto piloto.

Los resultados de la evaluación indican que la Cruz Roja de Vietnam y la Cruz Roja de Filipinas demostraron su capacidad para adaptar la escala de los programas de transferencias monetarias en las intervenciones de socorro, mientras que la Cruz Roja Senegalesa y la Cruz Roja Chilena han sentado la base para poder hacerlo en las intervenciones de socorro con ese componente cuando se produzcan desastres en el futuro.

Cabe destacar que los órganos directivos de las cuatro Sociedades Nacionales aceptaron y apoyaron la elaboración de programas de transferencias monetarias como forma de prestar socorro. Ello refleja un cambio notable en el pensamiento y la práctica existentes antes de la ejecución del proyecto piloto. Este cambio se manifiesta a través de varios logros.

- Todas las Sociedades Nacionales tienen un coordinador de programas de transferencias monetarias y una masa crítica de personal y voluntarios capacitados que aseguran la retención, dentro de la Sociedad Nacional, de las aptitudes, conocimientos y experiencia necesarios para operaciones futuras.
- Las Sociedades Nacionales disponen de plantillas y herramientas, incluso para evaluaciones del mercado, algunas de los cuales ya han sido probadas, adaptadas al contexto local y traducidas, para su uso en la planificación y la ejecución de intervenciones con programas de transferencias monetarias en el futuro.
- Dos de las Sociedades Nacionales lograron formular procedimientos operativos normalizados para los programas de transferencias monetarias.
- Todas las Sociedades Nacionales tienen la base para sostener programas de transferencias monetarias en el futuro, ya que han institucionalizado los procedimientos, herramientas y plantillas.
- Todas las Sociedades Nacionales han participado en foros y grupos de trabajo externos para compartir su experiencia, así como aprender de la experiencia de otros para coordinar las intervenciones futuras.

Panorama general del proyecto piloto de programas de transferencias monetarias

Este proyecto se puso en práctica en colaboración y con el apoyo de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, el *Cash Learning Partnership* (Consortio de aprendizaje de programas de transferencias en efectivo), la Cruz Roja Danesa y la Cruz Roja Británica. El proyecto fue dirigido por la funcionaria principal de la Federación Internacional encargada de la recuperación, en conjunto con las oficinas zonales correspondientes.

Los criterios para la selección de las Sociedades Nacionales que participaron en el proyecto piloto están documentados en la nota de concepto de dicho proyecto. De acuerdo con los coordinadores de gestión de desastres de las oficinas zonales, se estableció que las Sociedades Nacionales piloto se identificarían entre aquellas de las zonas que tuvieran la máxima experiencia en programas de transferencias monetarias.

Además de los criterios geográficos, se acordó que el país debería reunir las condiciones que figuran a continuación.

- Ser propenso a peligros.
- Disponer en el seno de la Sociedad Nacional de una experiencia suficiente en programas de transferencias monetarias. La Sociedad Nacional también debería estar dispuesta a participar y comprometerse con el proyecto piloto y proceder a transferencias monetarias en una escala adecuada después del siguiente desastre de grandes proporciones.
- Tener un mercado y una economía favorable a los programas de transferencias monetarias.
- Mostrar un entorno propicio positivo (por ejemplo, un gobierno favorable a la programación de transferencias monetarias, etc.).
- Haber designado un coordinador regional del *Cash Learning Partnership*.
- Ser considerado país prioritario para el Organismo Danés para el Desarrollo Internacional (DANIDA) y la Cruz Roja Danesa (pues dos de los cuatro proyectos pilotos estaban financiados por la Cruz Roja Danesa).

Habida cuenta de que la formación no bastaba por sí sola para consolidar la confianza y la pericia necesarias que permitieran la elaboración y la ejecución de programas de transferencias monetarias, se reconoció la necesidad de inversión en el fortalecimiento de la capacidad para la formulación de esos programas y de las actividades de preparación con recursos específicos y asistencia técnica congruente. Como las experiencias y capacidades de cada Sociedad Nacional para la elaboración de programas de transferencias monetarias son diferentes, se decidió adaptar el apoyo ofrecido en el marco del proyecto con arreglo a las necesidades y capacidades específicas de cada una. El proyecto se inició con un seminario práctico y/o de formación sobre actividades de preparación en el que se examinaron los principales retos y oportunidades para la ampliación de los programas de transferencias de dinero en efectivo durante las operaciones de socorro. Se prestó asistencia a cada Sociedad Nacional en la formulación de un plan de acción para el proyecto de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias.

Las cuatro Sociedades Nacionales identificaron cinco áreas principales para las actividades de preparación, a saber, los sistemas, directrices y procedimientos operativos normalizados; el fomento de las capacidades de los recursos humanos; la planificación y la preparación para contingencias; las herramientas y medidas operativas; así como la comunicación y la coordinación (diagrama 1). Los resultados de estos seminarios prácticos formaron posteriormente la base para los planes individuales de trabajo de cada Sociedad Nacional y destacaron las prioridades de cada una de ellas. La Federación Internacional brindó posteriormente asistencia técnica general y puntual a nivel de país, así como un presupuesto para iniciar las actividades.

Diagrama 1. Actividades, resultados y efectos previstos del proyecto piloto de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias



Se prestó apoyo a las Sociedades Nacionales durante todo el proyecto piloto de preparación. Este apoyo incluyó:

- Capacitación.
- Orientación en el proceso de identificación de los puntos fuertes y débiles, oportunidades y amenazas y formulación del plan de trabajo para atender a los objetivos del proyecto y los requisitos de los donantes.
- Orientación en el proceso de cambio de mentalidades para que se consideren los programas de la transferencias monetarias como forma de atender a las necesidades inmediatas.
- Producción de plantillas y herramientas operativas.
- Elaboración de procedimientos operativos normalizados.
- Actividades de promoción y sensibilización con los dirigentes de las Sociedades Nacionales

Este apoyo se prestó por conducto de diversos canales, entre ellos visitas en los países del personal de la secretaría, consultores, Sociedades Nacionales asociadas y delegados de la Federación Internacional.

El apoyo técnico mundial también incluyó la organización de dos actividades de formación en Ginebra y Kuala Lumpur, donde cuatro Sociedades Nacionales presentaron su trabajo a asociados y partes interesadas internos y externos. El primer evento tenía por objeto ayudar a preparar y establecer el proyecto, y el segundo, captar las enseñanzas aprendidas de la experiencia. Este último también brindó a las Sociedades Nacionales la oportunidad de forjar alianzas y establecer una coordinación con actores externos, en particular el *Cash Learning Partnership* y Oxfam.

Resultados del proyecto piloto de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias

Todas las Sociedades Nacionales se han comprometido a utilizar programas de transferencias monetarias como una manera de atender a las necesidades de socorro de las poblaciones damnificadas por desastres. Este compromiso procede de la dirección de todas las Sociedades Nacionales y se refleja en la capacidad actual de las oficina centrales, que se han dotado de un coordinador de las transferencias monetarias, grupos de trabajo técnicos y personal y voluntarios especializados en las diversas secciones o filiales. Esta capacidad también incluye las herramientas para apoyar la ejecución, entre otras cosas, herramientas de evaluación del mercado, de comunicación con los beneficiarios y de seguimiento y evaluación.

Todas las Sociedades Nacionales reconocen la importancia de disponer de procedimientos operativos normalizados que describan el proceso de programación de las transferencias monetarias, desde la evaluación y la selección de los beneficiarios hasta en el desembolso del efectivo y el seguimiento. Los países en que aún no han finalizado estos procedimientos han asumido el compromiso de completarlos, y se han de investigar y acordar modalidades específicas de transferencias monetarias, por ejemplo, dinero en sobres o a través de proveedores del sector privado.

Si bien ninguna de las Sociedades Nacionales ha integrado plenamente los programas de transferencias monetarias en sus planes para contingencias, se están haciendo esfuerzos a esos efectos en aquellas en que estos programas existen o están proyectados en el curso del año.

Las Sociedades Nacionales también han participado en diferentes foros interinstitucionales, como los grupos de trabajo y consorcios nacionales sobre transferencias monetarias. Ello les ha brindado la oportunidad de compartir su experiencia y formación, así como aprender de las demás. Sin embargo, se reconoce que todavía se debe seguir trabajando en las cuatro Sociedades Nacionales para que compartan su experiencia y material del proyecto piloto con otras filiales de la misma región.







La Cruz Roja Senegalesa ejecutó un pequeño ejercicio piloto para poner en práctica las herramientas y la capacitación recibida. De este modo la Sociedad Nacional pudo aprender acerca de los tres diferentes mecanismos de transferencias monetarias y se demostró que podría entregar dinero en efectivo a los beneficiarios en cuestión de días.

La Cruz Roja Chilena no tuvo oportunidad de poner en práctica las herramientas y la formación en una intervención real. Por consiguiente, la ejecución de programas de transferencias monetarias se realizó en el contexto de un ejercicio de simulación del Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre (Fondo de Reserva).

Desde el punto de vista operativo, la Cruz Roja de Vietnam y la Cruz Roja Filipinas han demostrado la capacidad para ampliar la escala de los programas de transferencias monetarias no sujetas a condiciones, en apoyo de las necesidades de socorro, en términos de la proporción del total de beneficiarios del socorro que reciben dinero en efectivo y de la rapidez con que pueden intervenir.

El cuadro 1 a continuación ilustra los progresos hechos hasta la fecha por la Cruz Roja de Vietnam en cuanto al aumento de la proporción de beneficiarios de los programas de transferencias monetarias.

Cuadro 1. Proporción de hogares que recibió asistencia de socorro en efectivo no sujeta a condiciones en diferentes operaciones de la Cruz Roja de Vietnam

Fecha de la operación	Total de hogares seleccionados	Hogares que reciben dinero en efectivo sin condiciones	Proporción de hogares beneficiarios que reciben dinero en efectivo sin condiciones
2009	 166.534	 8.582¹	5%
2011	 10.000	 1.500²	15%
2013	 6.800	 4.784³	70%










- 1** Transferencia monetaria bilateral de la Cruz Roja Americana después del tifón Ketsana.
- 2** En la intervención por las inundaciones del río Mekong se utilizaron transferencias sujetas y no sujetas a condiciones. Los mil quinientos hogares que figuran en el cuadro solo reflejan a los hogares seleccionados en la fase de socorro de la operación.
- 3** Esta cifra no incluye a los diez mil cinco hogares que recibieron una asistencia en forma de transferencia de efectivo apoyada por el fondo de intervención en casos de desastre de la Cruz Roja de Vietnam. Si este número se añade a las cifras del llamamiento, se habría prestado asistencia en efectivo en total al ochenta por ciento de los beneficiarios.

En virtud del procedimiento operativo normalizado, la Cruz Roja de Vietnam se compromete a ejecutar los programas de transferencias monetarias en trece días y dentro de un máximo de seis semanas después del desastre.

Estudio de caso – Preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias en la escala adecuada

La Cruz Roja de Filipinas (con el apoyo de la Federación Internacional) ha puesto en marcha el mayor programa de socorro con transferencias monetarias no sujetas a condiciones de la historia de la Federación Internacional. El cuadro 2 muestra los progresos de esa Sociedad Nacional en términos del número de beneficiarios incluidos en los programas de socorro con transferencias monetarias no sujetas a condiciones, en proporción al número total de beneficiarios seleccionados en la operación de socorro.

Cuadro 2. Proporción de hogares que recibió asistencia de socorro en efectivo no sujeta a condiciones durante las diferentes operaciones de la Cruz Roja de Filipinas

Fecha de la operación	Total de hogares seleccionados	Hogares que reciben dinero en efectivo sin condiciones	Proporción de hogares beneficiarios que reciben dinero en efectivo sin condiciones
2012	 26.496	 498 ⁴	 2%
2013 Trimestres 1-3	 15.000	 3.000 ⁵	 20%
2013 Trimestre 4	 100.000 ⁶	 50.000	 50%

4 Inicialmente, mil hogares debían recibir asistencia en efectivo no sujeta a condiciones. Sin embargo, este número se ajustó ulteriormente.

5 El número total de hogares seleccionados por la Cruz Roja de Filipinas es de cinco mil. Hasta la fecha se ha prestado asistencia a tres mil hogares. Sin embargo, como la operación sigue en curso, el número de hogares puede actualizarse en una etapa ulterior.

6 La cifra de cien mil puede esconder una duplicación de la asistencia, es decir, que el mismo hogar se haya contado dos veces debido a que recibió más de un tipo de asistencia de socorro. Ello significaría que la Cruz Roja de Filipinas podría haber llegado a más del cincuenta por ciento de la población seleccionada con la asistencia de socorro en forma de efectivo.

Es evidente que la inversión en la preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias, más específicamente, en procedimientos operativos normalizados, así como el compromiso de la dirección, han contribuido a la ampliación de la escala.

Logros de las Sociedades Nacionales durante el proyecto piloto de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias

Procedimientos operativos normalizados, sistemas financieros, seguimiento, evaluación y presentación de informes

Procedimientos operativos normalizados

La Cruz Roja de Filipinas elaboró procedimientos operativos normalizados para la programación de las transferencias monetarias sobre la base de los ya existentes en la fase de recuperación durante el proyecto piloto de preparación. Ello documenta una combinación de directrices para las transferencias monetarias y procedimientos operativos normalizados. Estos se utilizaron en la intervención con motivo del tifón Haiyan.

La Cruz Roja de Vietnam ya había elaborado procedimientos operativos normalizados para los programas de transferencias monetarias en la intervención ante las inundaciones del río Mekong. Estos procedimientos se elaboraron para ensayar y coordinar mejor los esfuerzos de apoyo de las Sociedades Nacionales asociadas y la Federación Internacional.

La Cruz Roja Chilena y la Cruz Roja Senegalesa no completaron la elaboración de los procedimientos operativos normalizados durante el periodo del proyecto. Si bien ambas Sociedades Nacionales han hecho algunos progresos, los recientes cambios ocurridos entre los funcionarios directivos y varios miembros fundamentales del personal en la Cruz Roja Chilena han frenado los avances. La Cruz Roja Senegalesa ha preparado un proyecto de versión de procedimientos operativos normalizados, que se utilizó durante un ejercicio de programación de transferencias monetarias en pequeña escala, pero aún debe validarse.

Sistemas financieros en apoyo de la programación de transferencias monetarias

Los sistemas financieros son la “cadena de suministro” de los programas de transferencias monetarias. Por consiguiente, es esencial que se establezcan procedimientos y umbrales mínimos para la aprobación del desembolso, a fin de que la entrega del efectivo sea segura y rápida, en la escala correspondiente.

Las cuatro Sociedades Nacionales han adoptado medidas para colaborar estrechamente con sus departamentos de finanzas. Con la excepción de la Cruz Roja de Filipinas, los sistemas financieros de todas las otras Sociedades Nacionales han sido capaces de llevar adelante los desembolsos en efectivo. En el caso de Filipinas, la situación es comprensible, ya que en la intervención con motivo del tifón Haiyán se seleccionaron cincuenta mil hogares, lo que sitúa a este programa de transferencias monetarias como el más importante en una operación de socorro hasta la fecha. El volumen de desembolsos de efectivo en esta operación exigió que se aprobaran importes que rebasaban los umbrales actuales de los órganos directivos superiores en la Sociedad Nacional.

Presentación de informes, seguimiento y evaluación de la programación de las transferencias monetarias

Se prestó apoyo a todas las Sociedades Nacionales en la elaboración de plantillas y herramientas para la ejecución de los programas de transferencias monetarias y la

correspondiente presentación de informes. Todas las Sociedades Nacionales las han adaptado y traducido para formar “cajas de herramientas”, que incluyen instrumentos para evaluación del mercado, registro y presentación de informes.

El coordinador de programas de transferencias monetarias de la Cruz Roja de Filipinas destacó que durante la intervención con motivo del tifón Haiyan se había demostrado la utilidad de introducir herramientas de seguimiento. Estas herramientas incluyen entrevistas de salida en los sitios de distribución, así como un control después de la distribución. De este modo se pudo comprender mejor las percepciones de los beneficiarios del proceso de distribución, así como la forma en que se estaba utilizando la subvención en efectivo.

Tres de las cuatro Sociedades Nacionales destacaron la importancia de mejorar la calidad, transparencia y oportunidad de la comunicación con los beneficiarios a lo largo del ciclo del proyecto. La Cruz Roja Senegalesa llevó a cabo breves encuestas entre los beneficiarios después de cada distribución. La Sociedad Nacional recomendó que se procediera de este modo sistemáticamente en los proyectos futuros.

Fortalecimiento de las capacidades de los recursos humanos

Cada Sociedad Nacional designó a un coordinador de programas de transferencias monetarias encargado de coordinar y dirigir los esfuerzos de preparación para la elaboración de esos programas. El coordinador organizó un grupo de trabajo multidisciplinario, con representantes de los ámbitos de finanzas, logística y gestión de desastres, para que contribuyera en la preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias mediante la formulación de un plan de acción y de procedimientos operativos normalizados.

Todas las Sociedades Nacionales impartieron capacitación a los funcionarios y voluntarios de las secciones y filiales sobre la elaboración de programas de transferencias en efectivo, utilizando la formación en línea, la formación presencial, o ambas modalidades. En algunos casos, los cursos de formación se impartieron también a asociados externos. El personal y los voluntarios tuvieron acceso al curso de formación en línea sobre el mismo tema.

La Cruz Roja Chilena impartió capacitación al personal y los voluntarios de las filiales de los entornos urbanos y rurales a través de la formación en línea y formación presencial. Asimismo, por conducto del coordinador de programas de transferencias monetarias, la Sociedad Nacional impartió actividades de formación junto con las Sociedades Nacionales de Perú, El Salvador y Paraguay.

Además de los cursos sobre elaboración de programas de transferencias monetarias y la formación sobre sensibilización, el personal y los voluntarios de las Sociedades Nacionales en Filipinas y Vietnam recibieron formación en el marco de una intervención operativa. Ello fue posible principalmente porque un tifón azotó Filipinas y Vietnam durante el periodo en que se llevaban a cabo las actividades de preparación para desastres. Las dos Sociedades Nacionales optaron por intervenir ante los tifones usando modalidades de transferencias monetarias. Esta actividad de formación en el empleo demostró a las secciones en ambos países la eficacia y eficiencia de la intervención con un componente de programas de transferencias monetarias. La Cruz Roja Senegalesa también señaló los méritos de la experiencia de “aprender haciendo”, que consistió en poner a prueba y ejecutar tres modalidades diferentes de transferencias monetarias cupones impresos, transferencias a través de un tercero (empresa de envío de remesas) y cupones electrónicos con el sistema de ejecución de la gestión de desastres. Todo quedó documentado en un ejercicio de comparación de los tres enfoques llevado a cabo en el seminario final de enseñanzas aprendidas, que se ha compartido con los asociados.

El coordinador de programas de transferencias monetarias de la Cruz Roja de Vietnam proyecta impartir capacitación al equipo nacional de intervención en casos de desastre. A su vez, el coordinador de la Cruz Roja de Filipinas impartió una sesión de sensibilización durante su último curso de formación para su equipo nacional de intervención. Si bien la Cruz Roja Senegalesa y la Cruz Roja Chilena no tuvieron la oportunidad de capacitar a sus respectivos equipos nacionales, disponen de material en sus respectivos idiomas para iniciar tales cursos.

El apoyo de la dirección superior de las Sociedades Nacionales es fundamental para ampliar la escala de los programas de transferencias monetarias. Los órganos directivos superiores de todas las Sociedades Nacionales conocen y apoyan la elaboración de esos programas. Esta tendencia continuó incluso cuando se incorporó la nueva dirección en las Sociedades Nacionales de Chile y Senegal. Los órganos directivos de Filipinas y Vietnam también demostraron su adhesión a los programas de transferencias monetarias. En las operaciones de socorro con motivo del tifón en 2013, la Cruz Roja de Vietnam utilizó su propio fondo de intervención en caso de desastre en apoyo de las transferencias monetarias no sujetas a condiciones. La Cruz Roja Senegalesa incluyó la elaboración de programas de transferencias monetarias en hasta el cincuenta por ciento de la planificación futura de programas y solicitudes de financiación a los donantes.

Planificación y preparación para contingencias

Planes para contingencias

El proyecto de integrar la programación de transferencias monetarias en los planes para contingencias se basaba en hipótesis de que cada Sociedad Nacional ya disponía de un plan para situaciones imprevistas. Sin embargo, esto no siempre fue así, y por consiguiente, se redujeron las repercusiones de esta actividad prevista. En los casos en que había planes para contingencias, el proceso de revisarlos fue más prolongado, debido a la índole política del proceso o porque se habían planeado revisiones para 2014.

En Vietnam, cuando existe un plan para contingencias a nivel de la sección provincial, se hacen esfuerzos constantes para integrar la programación de transferencias monetarias en estos planes. En apoyo de esa integración se ha preparado una plantilla, que ha de ayudar en el proceso. La Cruz Roja Senegalesa completará su plan para contingencias para la estación de inundaciones de 2014 y prevé incluir las transferencias monetarias como una modalidad fundamental.

Mecanismos de transferencias monetarias

Las cuatro Sociedades Nacionales han estudiado diferentes mecanismos para las transferencias monetarias. En Vietnam, la Sociedad Nacional estudió posibles bancos que podrían actuar como socios para el desembolso del efectivo. Sin embargo, la Sociedad prefiere desembolsar el dinero en un sobre, porque los actuales sistemas bancarios no siempre llegan a todas las comunidades. También estima que la entrega del dinero en un sobre es el método más transparente para la población interesada.

La Cruz Roja Senegalesa experimentó la utilización de tres modalidades diferentes de entrega de dinero en efectivo en su intervención ante las inundaciones en favor de trescientos hogares en cuatro comunidades diferentes, a saber, cupones impresos papel, intervención de un tercero (empresa de envíos de remesas) y cupones electrónicos con el sistema de distribución DMDS, si bien la última modalidad no estaba prevista al comienzo del proyecto piloto. La Sociedad Nacional aprovechó la oportunidad para impartir un seminario sobre enseñanzas aprendidas al final del proyecto piloto, y llevó a cabo un ejercicio comparado para analizar en más detalle las ventajas e inconvenientes de cada enfoque y la mejor oportunidad para aplicarlos. También utilizó las enseñanzas extraídas de las tres experiencias para forjar relaciones futuras con comerciantes y empresas telefónicas o de envío de remesas (por ejemplo, Joni Joni).

La Cruz Roja de Filipinas tradicionalmente ha entregado sus contribuciones en efectivo a través de dos proveedores del sector privado. GCash y LBC Express son empresas de envío de remesas con una amplia red en todo el territorio de Filipinas. Inicialmente, la Cruz Roja de Filipinas solo recurría a LBC Express para el desembolso de dinero en efectivo. Sin embargo, se determinó que, si bien esta empresa estaba en mejor posición para prestar servicio en los entornos urbanos, GCash, que utiliza una red de comerciantes a nivel de comunidad para la entrega del efectivo, tiene una mejor cobertura en las zonas rurales. Se han firmado acuerdos preliminares con ambos proveedores de servicios. Durante las operaciones se usan acuerdos de servicio más específicos. La combinación de proveedores ha permitido a la Cruz Roja de Filipinas atender a las necesidades e intervenir ante el tifón Haiyan mediante desembolsos de dinero en una escala sin precedentes.

La Cruz Roja Chilena identificó siete bancos que podrían ser asociados eventuales, sobre la base de su presencia en todo el país y sus políticas de responsabilidad social. En el ámbito de cada filial se identificó también a comerciantes y supermercados como eventuales asociados en la ejecución de programas de transferencias monetarias en la escala adecuada, mediante tarjetas de regalo o cupones canjeables. Según se desprende de los comentarios recibidos durante los ejercicios de evaluación del mercado, las asociaciones eventuales también podrían incluir patrocinios o donaciones en caso de emergencia.

Herramientas y medidas operativas

Como resultado de este proyecto piloto sobre preparación, las Sociedades Nacionales disponen actualmente de plantillas y herramientas que pueden utilizar en la planificación y ejecución de intervenciones con un componente de programas de transferencias monetarias. Algunas de esos instrumentos ya han sido sometidos a prueba, y se prevé modificarlos sobre la base de las enseñanzas aprendidas al utilizarlos en las intervenciones de socorro. Las plantillas elaboradas por las Sociedades Nacionales son las siguientes, aunque la enunciación no es excluyente:

- herramienta de análisis de riesgos;
- matriz de datos primarios y secundarios disponibles;
- cuestionario para comerciantes;
- diagnóstico del sistema de mercado;
- herramienta de análisis de las opciones de intervención en relación con programas de transferencias monetarias (clasificación de diferentes modalidades de programas de transferencias monetarias);
- herramienta de evaluación y de selección de mecanismos de transferencia de dinero en efectivo.

Las Sociedades Nacionales son conscientes de la importancia de las evaluaciones de mercado, y gracias al proyecto piloto, tienen la capacidad para emprenderlas. Las Sociedades entienden que tales evaluaciones son importantes para seguir de cerca los efectos inflacionarios de los programas de transferencias de efectivo y ayudar a determinar el valor de las transferencias. Sin embargo, en los futuros proyectos se deberá dar orientaciones más claras para determinar los valores de esas transferencias en las intervenciones de socorro. En todas las Sociedades Nacionales en general se utilizaba una canasta de productos básicos alimentarios y no alimentarios; sin embargo, al parecer se insistía demasiado en los costos relacionados con la alimentación.

Un aspecto fundamental del proyecto piloto fue el método de “aprender haciendo”. Este método dio a las Sociedades Nacionales la oportunidad de llevar la teoría a la práctica, utilizar las herramientas que se elaboraron, así como captar conocimientos a través de los seminarios sobre enseñanzas aprendidas.

Comunicación y coordinación

Todas las Sociedades Nacionales formaron su propio grupo de trabajo técnico interno encargado de examinar y acordar la manera de avanzar en la elaboración de programas de transferencias monetarias y apoyar la ejecución del proyecto piloto. Los

grupos eran multidisciplinarios (incluían finanzas y logística), debido a la necesidad de colaborar con el grupo de interesados más amplio posible cuando se aborda la programación de transferencias monetarias.

La Cruz Roja Chilena ha puesto a disposición en su sitio web dos vídeos sobre la ejecución de programas de transferencias monetarias. Uno se centra en la formación, y explica de qué manera y por qué se elabora este tipo de programas. El otro documenta un ejemplo de programa de transferencias monetarias. La Cruz Roja Chilena también ha colocado en línea el curso de capacitación impartido por la Federación Internacional en su sitio web. Gracias a esta iniciativa, el personal y los voluntarios de las filiales que no participen en el proyecto piloto podrán aumentar sus conocimientos sobre la cuestión. También se invitó a voluntarios de filiales no involucradas en el proyecto piloto a participar en los cursos que se impartieron. La Cruz Roja Chilena compartió su enlace en el sitio web con la secretaria de la Federación Internacional y el Centro de Referencia para Desarrollo Económico y Medios de Vida Sostenibles de la Federación Internacional, con sede en Madrid. El coordinador de programas de transferencias monetarias impartió asimismo un curso de capacitación sobre programas de transferencias monetarias a sus colegas de El Salvador y Perú, con lo que se intensificó la sensibilización en la región. Por último, la Cruz Roja Chilena expuso su programación de transferencias monetarias durante la presentación de la versión de 2013 del Informe mundial sobre desastres - Tecnología y futuro de la acción humanitaria.

Al final del proyecto, la Cruz Roja Senegalesa organizó un seminario sobre enseñanzas aprendidas y compartió la caja de herramientas para elaboración de programas sobre transferencias monetarias preparada durante el proyecto piloto, junto con las filiales. La Sociedad Nacional invitó a asociados externos (gobierno, Naciones Unidas, donantes, etc.) a su seminario introductorio sobre el proyecto, así como al seminario sobre enseñanzas aprendidas, para asegurar una buena colaboración con los asociados.

La comunicación interna sobre la elaboración de programas de transferencias monetarias en Filipinas y Vietnam consistió predominantemente en cursos de formación impartidos inmediatamente antes de la intervención con motivo del tifón Haiyan en Filipinas, y en actividades de formación y evaluación del mercado emprendidas antes del tifón Wutip en Vietnam. La actividad abarcó a una serie de filiales expuestas a peligros en ambos países. La Cruz Roja de Vietnam incluyó a actores externos.

Todas las Sociedades Nacionales aprovecharon la oportunidad para dialogar con los asociados externos durante los cursos de capacitación y las reuniones. Entre sus asociados figuraban organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas, gobiernos y proveedores del sector privado. Las Sociedades Nacionales también se sumaron a los consorcios y grupos de trabajo sobre transferencias monetarias a nivel de país, para compartir sus experiencias y aprender de otras organizaciones.

Una enseñanza fundamental que destacaron las Sociedades Nacionales de Filipinas, Vietnam y Senegal se refería a la importancia de una comunicación de calidad con los beneficiarios. En Filipinas y Vietnam, las Sociedades Nacionales utilizaron una selección basada en la representación geográfica y de la comunidad. La segunda requería actividades de sensibilización y comunicación con los beneficiarios, que incluían la celebración de reuniones en las aldeas, la preparación de carteles y folletos de información que destacaban los derechos de los beneficiarios, el proceso de elaboración de programas de transferencias monetarias y los criterios de selección, así como la promoción de diferentes mecanismos de quejas y observaciones, como buzones para comentarios en los puntos de distribución y líneas telefónicas especiales. Si bien el proyecto piloto en el Senegal era de pequeña escala, una de las enseñanzas fundamentales fue que se debía mejorar el nivel y la transparencia de la comunicación con los beneficiarios y las autoridades locales antes, durante y después de la distribución. Los folletos de comunicación con los beneficiarios preparados por la Cruz Roja de Vietnam fueron útiles para la Cruz Roja Senegalesa.

Enseñanzas para los futuros proyectos de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias

Planificación

Se puede mantener el método participativo utilizado en las actividades de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias, aunque conviene destacar los aspectos que figuran a continuación.

- La Federación Internacional debe adoptar una posición más clara con las Sociedades Nacionales que pongan en práctica en el futuro proyectos de preparación para elaboración de programas de transferencias monetarias, en lo que se refiere a los recursos humanos que se deberán comprometer antes de comenzar las actividades, para asegurar una planificación y una sostenibilidad adecuadas.
- En la planificación de la preparación para la elaboración de esos programas se deberá examinar cuidadosamente si las Sociedades Nacionales disponen de instrumentos fundamentales tales como planes para contingencias o de intervención en casos de desastre, a fin de tratar de integrar los programas de transferencias monetarias dentro de esos planes. Cuando no haya esos planes para contingencias o de intervención en casos de desastres, se deberá trabajar con los sectores pertinentes para elaborarlos e incorporar en ellos los procedimientos mencionados.
- En la planificación se debería reflejar más adecuadamente el tiempo que lleva obtener la colaboración y el apoyo del grupo directivo intermedio y superior para las actividades más complejas (por ejemplo, la formulación de los procedimientos operativos normalizados).
- La designación de un coordinador de programas de transferencias monetarias en las Sociedades Nacionales, así como un coordinador de la Federación Internacional a nivel de país, es fundamental para el éxito del proyecto. Es importante que esta función figure en la descripción de empleo de los individuos seleccionados y que se planifiquen los componentes de tiempo y espacio para permitirles realizar esta tarea.

Ejecución

La ejecución de los planes de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias avanzó correctamente, aunque conviene destacar los aspectos que figuran a continuación.

- Las actividades de sensibilización y promoción con los dirigentes de las Sociedades Nacionales, incluidos los miembros de la Junta, deben ser fundamentales.
- Es necesario velar por que todos los materiales (plantillas, herramientas, etc.) y documentos estén traducidos en los cuatro idiomas oficiales de la Federación Internacional para que puedan ser utilizados por las Sociedades Nacionales, y/o que se incluyan los costos de traducción en los presupuestos de preparación.
- Es preciso considerar otros métodos, además de la formación, para que el personal y los voluntarios conozcan mejor las modalidades y los métodos de transferencias monetarias; ello se podría lograr mediante tutoría o acompañamiento del personal de otras filiales y Sociedades Nacionales o visitas de apoyo a homólogos. El método de “aprender haciendo” demostró su utilidad esencial y debería promoverse en los futuros proyectos pilotos.
- Se deben aumentar las oportunidades y la frecuencia de encuentros de las Sociedades Nacionales participantes para que aprendan y compartan las experiencias con otros.

Estudio de caso – Preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias en la escala adecuada

- Es preciso alentar a las Sociedades Nacionales a que mantengan grupos de trabajo técnicos multidisciplinarios que ayuden en las cuestiones de finanzas y logística que podrían plantearse cuando se ejecuta un programa de transferencias monetarias en la escala correspondiente.
- En las actividades de preparación se debe asociar a los sistemas de financiación de las Sociedades Nacionales, para garantizar que esta cadena de suministro esencial pueda funcionar cuando se están ejecutando programas de transferencias monetarias en la escala que corresponde y sea capaz de intervenir rápidamente, con sistemas de aprobación flexibles, en una situación de emergencia. Se debería también alentar a las Sociedades Nacionales a que asignen al proyecto personal de apoyo en cuestiones financieras, que pueda prever y abordar las cuestiones de finanzas cada vez que se plantean.
- En las actividades futuras de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias se debería alentar a las Sociedades Nacionales a que, cuando calculen los importes de esas transferencias, no se limiten al enfoque de la canasta alimentaria, y consideren valores en efectivo relacionados con las necesidades de emergencia más amplias (por ejemplo, alojamiento provisional y de emergencia, salud, etc.).
- Los procedimientos operativos normalizados a nivel mundial han sido útiles para las Sociedades Nacionales que tratan de preparar sus propios procedimientos. Sin embargo, la secretaría de la Federación Internacional debería estudiar el uso de los procedimientos operativos normalizados elaborados por la Cruz Roja de Filipinas y la Cruz Roja de Vietnam, como ejemplos que se adaptan mejor a los sistemas y la programación de las Sociedades Nacionales.

Formación, seguimiento y evaluación

Durante todo el proyecto piloto de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias hubo oportunidades de formación, seguimiento y evaluación, aunque conviene destacar los aspectos que figuran a continuación.

- Si los recursos lo permiten, se debe mantener el apoyo técnico a nivel mundial para las cuatro Sociedades Nacionales en la próxima fase de la labor de preparación, a fin de seguir de cerca los progresos y velar por que se sigan asimilando las enseñanzas. Este aprendizaje se debería compartir activamente con las filiales de cada una de las cuatro Sociedades Nacionales y con las otras Sociedades Nacionales dentro de cada región, como medida de seguimiento selectiva.
- Se deberán documentar las herramientas específicas elaboradas por cada Sociedad Nacional como parte del proyecto piloto, para compartirlas con otras Sociedades Nacionales interesadas, en particular, las herramientas y la experiencia necesaria para una mejor comunicación con los beneficiarios y un mejor seguimiento del programa. Convendría que se hiciera al comienzo del programa piloto.

Institucionalización de los programas de transferencias monetarias

El enfoque de institucionalización de los programas de transferencias monetarias fue satisfactorio, aunque conviene destacar los aspectos que figuran a continuación.

- Las actividades de sensibilización deberían incluir a los miembros de las juntas de las Sociedades Nacionales, en particular en los casos en que puedan producirse cambios en el personal de dirección y de gestión. No se debe subestimar el tiempo que será necesario para hacerlo ni la necesidad de mantener ese esfuerzo. Además, la Federación Internacional debe predicar con el ejemplo y cerciorarse de que los miembros de su junta y su personal directivo superior conocen y apoyan las actividades de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias.

- Corresponde establecer enlaces más estrechos con los departamentos gubernamentales competentes a fin de coordinar mejor los esfuerzos y asegurar la alineación y sostenibilidad de los enfoques.
- Se aportó apoyo técnico en diferentes maneras a cada Sociedad Nacional, y la funcionaria principal encargada de la recuperación en la oficina de Ginebra se encargó de la supervisión general. Este proceder fue apropiado para el proyecto piloto de preparación para la elaboración de programación de transferencias monetarias; sin embargo, es poco probable que ese modelo pueda mantenerse en un despliegue más general del proyecto. Por consiguiente se recomendó que la Federación internacional:
 - conciba y formule un marco más explícito de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias, sobre la base de la experiencia y las enseñanzas actuales;
 - recopile y formalice un conjunto de herramientas para la elaboración de programas de transferencias monetarias que las Sociedades Nacionales puedan utilizar y adaptar;
 - por conducto de su secretaría en Ginebra, identifique a contrapartes de las oficinas zonales para que actúen como coordinadores de programas de transferencias monetarias y ofrezca una plataforma de formación común para que puedan prestar apoyo técnico y recopilar las enseñanzas con miras a los esfuerzos futuros. Estos coordinadores también pueden actuar como interlocutores fundamentales de los departamentos de finanzas y logística de las oficinas zonales;
 - dialogue con las oficinas zonales y de países y las sensibilice acerca de la elaboración de programas de transferencias monetarias, para asegurar el apoyo a los procesos;
 - con el objeto de paliar la falta de profesionales especializados y experimentados en cuestiones de transferencias monetarias en las listas de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, establezca una reserva de personal de apoyo técnico con una formación común (de las Sociedades Nacionales o de la Federación Internacional), que pueda apoyar las actividades de preparación de las Sociedades Nacionales en el futuro y asegurar que cada zona disponga de apoyo técnico.
- La falta de un seguimiento planificado después del final del proyecto suscita preocupaciones en cuanto a la sostenibilidad del enfoque. Se deberá estimular y motivar a las Sociedades Nacionales, de manera intermitente, para que consideren que se justificaba haber hecho esa inversión inicial. Ello se aplica particularmente cuando las funciones de coordinador de programas de transferencias monetarias no figuran en las descripciones de empleo.
 - Se las puede estimular y motivar mediante invitaciones a seminarios para compartir sus experiencias, información actualizada e incluso visitas a otras Sociedades Nacionales que participaron o participarán en los proyectos futuros de preparación para la elaboración de programas de transferencias monetarias.
 - Se deberá apoyar la integración de las actividades de seguimiento en los llamamientos anuales y las propuestas de financiación a los donantes y asociados.
- A fin de optimizar la utilidad de las herramientas y documentos, se deberán incluir los costes de traducción en los presupuestos futuros.