

Consulta sobre el estado de los Programas de Transferencias Monetarias (PTM) en América Latina y el Caribe

21 de noviembre de 2019
Ciudad de Panamá, Panamá
Informe del Taller



Contenido

Acrónimos-----	3
Resumen -----	4
Tipos de PTM, Objetivos, Evidencias y Desafíos -----	4
Modelos Operacionales de los PTM -----	6
Mecanismos de Coordinación de los PTM en la Región -----	7
Preparación y Refuerzo de Capacidades para los PTM -----	9
Algunas Conclusiones de la Consulta -----	10
Anexo 1: Agenda -----	12
Anexo 2: Fotos del Taller -----	13

Acronyms

CaLP	The Cash Learning Partnership
CCD	Collaborative Cash Delivery Network
CWG	Grupos de trabajo sobre Cash/Programas de transferencias monetarias.
PTM	Programas de Transferencias Monetarias
LAC	América Latina y el Caribe
REDLAC	Grupo Regional de Trabajo en Riesgos, Emergencias y Desastres para América Latina y el Caribe
R4V	Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela

Resumen

Con motivo de la consulta del Informe sobre el Estado de los Programas de Transferencias Monetarias a nivel global (2) – SOWC2 en sus siglas en inglés – se celebró un evento en Ciudad de Panamá, Panamá el 21 de noviembre de 2019 con la participación de 14 organizaciones¹.

Durante este evento se recorrieron los principales temas vinculados con los PTM en la región, incluyendo América del Sur, Centroamérica y el Caribe. Esto va a servir para proveer información relevante para el SOWC2 con el fin de poder incorporar las perspectivas regionales en los principales ámbitos de discusión a nivel global.

Los temas principales han sido:

- Tipos de PTM, objetivos, evidencias y desafíos
- Modelos operacionales de los PTM
- Mecanismos de coordinación de los PTM en la región
- Preparación y refuerzo de capacidades para los PTM

Este taller ha proporcionado información clave sobre la situación de los PTM en América Latina y el Caribe y ha ayudado a establecer cuál podría ser el rol de CaLP en este contexto específico con el fin de apoyar los procesos tanto técnicos e institucionales de los PTM que están en marcha.

Para empezar... algunas frases para definir los PTM en la región:

- ✓ Oportunidad.
- ✓ PTM y LAC, no hay que caer en la homogeneización.
- ✓ Una oportunidad para mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias con dignidad y eficiencia.
- ✓ Pueden cubrir múltiples necesidades, pero son *ad-hoc*.
- ✓ PTM como medio y no como fin.
- ✓ Muchos mitos y paradigmas a través de los PTM.
- ✓ Ayuda rápida y oportuna.

1- TIPOS DE PTM, OBJETIVOS, EVIDENCIAS Y DESAFÍOS

En esta sesión se cubrieron algunos de los principales programas de las organizaciones participantes, revisando objetivos, modalidad (sectoriales o multipropósito), área geográfica, socios locales, tipo de población beneficiaria, y sus principales resultados y retos. Así, los puntos más relevantes que se destacaron fueron los siguientes:

- **América Latina y Caribe es una región diversa.** Los PTM en la región abarcan distintos objetivos y modalidades en relación con el contexto específico. Se pueden distinguir principalmente programas que tienen 2 objetivos contextuales: el primero está relacionado con la respuesta y preparación de desastres naturales (especialmente en la zona de América Central y el Caribe), el segundo está vinculado con la crisis de Venezuela, tanto dentro del país como en los países

¹ Anexo 1: Agenda, Anexo 2: Lista de Participantes y Anexo 3: Fotos del taller

receptores de personas migrantes venezolanas, y el tercero integra los PTM vinculados con los medios de vida y emprendimiento.

- Hay programas que cubren varios países (que tienen características parecidas) o bien que tienen un área de intervención a nivel nacional.
- También hay un **amplio espectro de PTM con objetivos sectoriales** sobre la base de los mandatos de las organizaciones (refugio, ayuda alimentaria, NFI, medios de vida/emprendimiento) tanto a través de cupones como de efectivo.
- **Existen cada vez más PTM que utilizan transferencias multipropósito** (también a través también de programas piloto). Sin embargo, debido al valor del monto, es difícil que puedan ser utilizados como tales, puesto que no llegan a cubrir las necesidades alimentarias. En algunos casos, el gobierno, puede llegar a fijar la cantidad (en base a sus propios valores de asistencia nacionales) pero que a partir del análisis de necesidades y/ o MEB son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de las poblaciones más vulnerables. Se ha mencionado también preocupación a nivel de seguridad por el hecho de pasar de cupones a efectivo: se considera más inseguro la entrega de efectivo.
- Entre las dificultades **se han identificado el hecho de trabajar en algunos casos con población que no cuentan con documentación** lo que hace complicado cumplir con las normativas de KYC - *Know your customer*.
- Uno de los **principales retos es la relación con los gobiernos locales**, ya que en algunos casos su participación resulta insuficiente, provocando problemas a la hora de planificar estrategias de salida y complementariedad con los sistemas locales. En otras situaciones, su posición de control puede provocar problemas para poder asistir a la población objetivo, especialmente en casos de personas migrantes y/o refugiadas. El control de la implementación puede ser un problema sobre todo si la propia entidad del gobierno no tiene mucha experiencia. El apoyo a nivel institucional, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección de riesgos, resulta una buena estrategia a medio plazo. El clima político inestable puede afectar mucho la relación con los gobiernos locales y su posible vinculación y compromiso.
- Otro reto es la **dificultad en el desarrollo de los PTM sin generar conflicto con las comunidades** cuando las poblaciones beneficiarias son migrantes y/o refugiadas, por lo que es importante considerar medidas para la apoyar la cohesión social a nivel local.
- Las **estrategias de localización pasan en gran medida por el fortalecimiento de las organizaciones locales**, como el caso de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, donde dependiendo de su implantación resulta más o menos complejo. Contar con las Sociedades Nacionales es valor añadido a la hora de cubrir varios países con objetivos diversos (multipropósito, apoyo al alquiler, respuesta a incendios forestales, respuesta a huracanes, etc.). Cuando esta implantación es más débil puede haber desafíos, como el registro de las personas beneficiarias sobre la base de los criterios de vulnerabilidad (listas proporcionadas por autoridades locales que hay que verificar, etc.).
- La **coordinación con el sector privado** está principalmente relacionada con la prestación de servicios financieros, pero también, con el fin de buscar sostenibilidad se pueden buscar apoyos en forma de alianza público-privadas (como para los proyectos de emprendimiento).
- **Salvo en algunos casos, hay una falta de financiación para PTM.** La focalización de la financiación se realiza en algunos contextos prioritarios mientras que en otros es más difícil acceder a fondos para PTM (diferencia entre Colombia y Ecuador). Esto complica la puesta en escala de los programas, así como pasar de PTM con una única transferencia monetaria a otros con un apoyo más sostenido en el tiempo. La financiación está muy dirigida a programas "*life saving*".

- **La vinculación de los PTM con los programas nacionales de protección social puede ser imposible** debido a su regulación legal ya que no permite cubrir a la población objetivo de algunos programas.
- **Es relevante el análisis adaptado al contexto específico de las dinámicas de género a nivel de hogar y comunidad/sociedad** para poder establecer mecanismos de operatividad para asegurar el impacto a nivel de las personas y hogares más vulnerables sin generar influencias negativas en las dinámicas intra e interfamiliares.
- Otro reto destacado es la **necesidad de mejorar la coordinación inter-agencial** en relación con los PTM: evitar duplicidades, complementariedad de programas en cuanto a cobertura geográfica / y/o tipo de cobertura, etc.

2- MODELOS OPERACIONALES DE LOS PTM

En la actualidad se están poniendo en marcha en la Región algunos ejemplos de modelos operacionales – o modelos de actividad según el glosario de CaLP en español – en algunos contextos específicos, como Colombia (CCD) y Ecuador (CCD y UN Common Cash Statement). Están actualmente en la fase de diseño e implementación temprana. Estos modelos de actividad se están ejecutando sobre la base del desarrollo de los mismos en otros contextos como Oriente Medio y habrá que adaptarlos al contexto específico de América latina. Este es un tema clave que hay que seguir de cerca para apoyar y/o identificar buenas prácticas que puedan mejorar las actuales intervenciones.

Se han identificado las fortalezas y desafíos siguientes a partir de los cuatro modelos de implementación propuestos:

I- Diseño e implementación de PTM a través de los Gobiernos nacionales:

Oportunidades: Liderazgo del gobierno para la sostenibilidad, garantizar llegar a más personas, asegurar que se inyecte dinero en la economía local, fortalecer los sistemas de protección social – y aliviarlos, cubriendo una parte de los mismos –, fortalecer el vínculo entre ayuda humanitaria y desarrollo, evitar que se cree un sistema paralelo, y contar con el respaldo de un marco legal.

Dificultades: Problemas de integridad, el marco legal de la protección social puede suponer un problema para el apoyo a, las personas migrantes, politización de los gobiernos, cambios de liderazgo, posible disminución de la propia confianza de la comunidad si hay participación del gobierno, xenofobia, alineamiento de los montos a lo que el gobierno establece – y no a las necesidades.

Resultados: Apoyo para el desarrollo de programas, y alianzas para el fortalecimiento de los PTM a largo plazo.

II- Diseño e implementación de PTM a través de Consorcios de Organizaciones Internacionales:

Oportunidades: Facilita la armonización de herramientas, reduce la duplicidad, complementariedad, aumenta el alcance de los programas – escalabilidad –, reduce la competencia externa y consigue un mayor impacto.

Dificultades: Necesidad de aclarar qué es un consorcio², retos de coordinación interna para armonizar herramientas y alinear metodologías, competencia interna (para liderazgo, para participar, para distribución de recursos y roles), más coste de tiempo y de recursos económicos.

Resultados: Posible atención a un porcentaje alto de población, mejorar el nivel de cobertura, mejorar la calidad del servicio.

III- Diseño e implementación de PTM a través de una única entidad/agencia:

Oportunidades: rapidez, ágil coordinación con gobiernos, eficiencia, más eficaz para monitorear y sistematizar y facilidad para la relación con los donantes.

Dificultades: limitación de recursos, limitación de cobertura (geográfica, tipo de población, etc.), falta de coordinación (menos motivación para coordinar), conflictos de interés, así como pérdida de valor añadido de otras agencias.

Resultados: Adaptación al contexto, adaptación a las necesidades y armonización de los montos.

IV- Diseño e implementación de PTM a través de Organizaciones locales:

Oportunidades: experiencia del socio local, facilita la identificación de personas beneficiarias, aumenta la costo-eficiencia, red social del social local, contar con la confianza de la comunidad, conocimiento del contexto local y ayuda a la sostenibilidad.

Dificultades: Falta de sistemas o procesos, rendición de cuentas frente a la comunidad, necesario trasladar las metodologías y asegurar la calidad, no es fácil identificar la organización local adecuada, bajas capacidades de PTM, posible duplicación y baja incidencia a nivel político.

Resultados: Mejora del acceso de los más vulnerables, menos costo para acceder a más familias beneficiarias y respuesta rápida.

3- MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LOS PTM EN LA REGIÓN

Se ha realizado el mapeo y posterior análisis de las estructuras de coordinación a varios niveles; i) Regional, ii) América del Sur, iii) América Central y iv) el Caribe. Estas subregiones tienen características diferentes (tanto a nivel contextual como a nivel del objetivo de los PTM) lo que afecta también a la diversidad de las estructuras de coordinación.

Las principales características detectadas por Región/Sub-región son las siguientes:

i) Regional: Hay estructuras regionales ya establecidas como REDLAC³ y el Grupo Regional de Cash relacionado con la R4V⁴.

² Consorcio puede ser considerado como un tipo de Alianza entre entidades donde existe una vinculación contractual.

³ Grupo Regional de Trabajo en Riesgos, Emergencias y Desastres para América Latina y el Caribe

⁴ Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela

- ✓ El Cash Based Interventions Working Group vinculado con el R4V es una estructura de coordinación incipientes y la REDLAC, aunque cubre toda la región, no tiene un Sub-Working Group de Cash.
- ✓ Hay diversidad de prioridades y las experiencias a nivel nacional no llegan al nivel regional.
- ✓ Se solicita que pueda haber una mayor implicación de los puntos focales de género a nivel de las estructuras de coordinación de cash.
- ✓ En las estructuras de coordinación regionales las organizaciones locales no pueden participar porque no tiene cobertura regional pero sí que hay aspectos en los que pueden contribuir.
- ✓ De igual forma pasa en el caso de los gobiernos locales/nacionales, que pueden tener un rol de impulsores, reguladores y sobre todo tener un rol fuerte en las iniciativas de desarrollo a largo plazo. Debería de haber más participación para casos de emergencia.
- ✓ El sector privado no participa a nivel regional.

Se ha reseñado que en algunos casos desde las estructuras de coordinación nacionales es difícil ver el valor añadido de las CWG a nivel regional.

ii) Sudamérica: Las estructuras de coordinación a nivel de Sudamérica están muy vinculadas con la emergencia de Venezuela. Estas estructuras de coordinación y los principales programas de PTM son recientes y han tenido una evolución importante en los últimos dos años. Según la percepción de los participantes, los principales fondos van para Colombia, y después, a mucho menor nivel, para Ecuador (como país de tránsito principalmente) y Perú. Algunas características de las estructuras de coordinación son:

- ✓ El CWG de Perú cuenta con una muy buena coordinación a la hora de compartir los datos.
- ✓ El CWG de Ecuador cuenta con actores a nivel nacional pero no a nivel local.
- ✓ En el CWG de Colombia cuentan con espacios tanto a nivel nacional como local. Hay grupos temáticos.

Pero en general en los CWG nacionales los roles de los diferentes actores pueden resultar aún difíciles de entender, existen duplicidades de espacios, y aún hay que mejorar la coordinación entre estos WG y el resto de los grupos sectoriales.

- ✓ En Ecuador las prioridades temáticas del plan de trabajo se han traducido en subgrupos temáticos.
- ✓ En el país existe una buena definición del rol del GT PTM con respecto a los otros espacios como el CCD y el UN Common Cash System.

La participación de los gobiernos y de las organizaciones locales son muy variables. Las organizaciones locales sí que participan, pero es necesario seguir aplicando un enfoque para mejorar sus capacidades para los PTM.

El sector privado tiene un rol muy limitado hacia la prestación de servicios financieros.

iii) Centroamérica: Las principales estructuras de coordinación son los CWG nacionales. El punto fuerte más importante es que las reuniones son periódicas y se han vuelto rutinarias en El Salvador, Guatemala y Honduras con representatividad de actores, términos de referencia definidos y con claros roles de líder y co-líder. En los CWG nacionales se pueden realizar acciones de abogacía a alto nivel y constituyen también un nexo entre el sector público, humanitario y privado.

Las principales limitaciones son las diferencias de mandato entre las distintas organizaciones, personas que, aunque participan en los CWGs, tienen muchos roles diferentes – lo que hace que estén sobrecargadas de trabajo– y que los CWGs aún cuentan con una corta trayectoria.

Los gobiernos nacionales participan a nivel técnico, pero en algunos casos hace falta más empoderamiento a la hora de tomar decisiones.

A nivel del sector privado, la principal presencia es de los proveedores de servicios financieros, pero no cuentan con una fuerte participación.

iv) El Caribe: En el Caribe las estructuras de coordinación existentes (al margen de Haití) suelen ser estructuras que aparecen y desaparecen relacionadas con las situaciones de emergencia (sobre todo preparación y respuesta a los desastres naturales). Esto hace que 1) la foto sobre las estructuras de coordinación en la sub-región sea muy variable, 2) que se necesite de un tiempo para recomponer las estructuras de coordinación cuando hace falta (lo que puede incluir una cierta pérdida de capacidad técnica) y 3) el rol de liderazgo de los gobiernos (sobre todo cuando las estructuras de coordinación ya no son funcionales) sea clave para la preparación y organización de las respuestas de PTM.

La principal fortaleza son la capacidad técnica en PTM de los gobiernos, mientras que las principales limitaciones son la dependencia del apoyo a nivel regional o sub-regional así como a la falta de institucionalización de los CWG.

En este caso las organizaciones locales juegan un papel predominante, sobre todo en relación con el trabajo comunitario, y los gobiernos locales tienen un rol de liderazgo. Es especialmente importante el rol del sector privado a nivel operacional, así como el rol del gobierno – desde el ámbito de la protección social – en República Dominicana.

4- PREPARACIÓN Y REFUERZO DE CAPACIDADES PARA LOS PTM

En una región donde, de manera general, los PTM no tienen aún mucho recorrido, el tema sobre la preparación para el desarrollo de PTM con calidad y a escala es clave. Se prevé en este sentido una rápida evolución positiva. Se estima que la situación en cuanto a preparación organizacional y el refuerzo de las capacidades de las organizaciones y sus equipos ha mejorado mucho en los últimos dos años, desde el incremento de los PTM en la región.

Para analizar el estado de las organizaciones participantes para estar “cash ready” se analizaron los aspectos siguientes⁵:

- Preparación y planificación de PTM
- Financiación para preparación de PTM
- Competencias técnicas para los PTM
- Competencias operativas para los PTM

⁵ Hemos querido diferenciar entre capacidades técnicas (relativas a las capacidades específicas vinculados con los PTM que son necesarias a la hora de diseñar e implementar PTM según los estándares de calidad requeridos) y capacidades operativas (relativas a las capacidades organizativas para poner en marcha las actividades de diseño y de implementación de los PTM en el terreno con la calidad, la cobertura y el tiempo de respuesta necesarios – incluyendo departamentos técnicos y de apoyo)

➤ Gestión de conocimiento de PTM

Esto representa sobre todo la situación de las organizaciones a nivel regional y algunas nacionales, pero seguramente – en esto hubo acuerdo – la situación sea peor a nivel nacional/local, donde en gran parte se diseñan y – sobre todo – se implementan los PTM.

En este sentido la propia valoración de las organizaciones sobre su propia situación fue bastante positiva (aunque mejorable en todos los casos), en especial en los ámbitos de la preparación y planificación, así como las competencias técnicas y – en menor medida – operacionales. Otros aspectos como el acceso a la financiación para la preparación, así como la gestión del conocimiento sobre la gestión de los PTM son valorados de forma más negativa.

Se valoraron los siguientes aspectos durante la discusión:

- La importancia de la gestión de la información a la hora de compartir experiencias, de asegurar la disseminación, sistematización y consideración de buenas prácticas tanto a nivel interno de las organizaciones como de la comunidad de profesionales de los PTM en América Latina y el Caribe. En esto puede jugar un rol importante CaLP.
- Existen todavía fondos insuficientes para que las organizaciones puedan invertir en preparación. Esto conlleva que la preparación de las organizaciones se consigue sobre todo a través de la experiencia en respuestas de PTM. Es necesario hacer más abogacía con el fin de aumentar la disposición de fondos para la preparación, y no sólo la respuesta. Aquí CaLP también puede apoyar.
- La formación en temas específicos de PTM es una necesidad en la región. Sin embargo, hay que considerar el nivel de capacidad educativa/académica y técnica existente a nivel nacional/local en sectores relacionados con los PTM (finanzas, protección y asistencia social, gestión de datos, etc.) aunque no estén vinculados directamente con el ámbito humanitario. Posibilidad de formaciones complementarias y adaptadas a las capacidades existentes.
- Con esto, se prevé que se siga mejorando en la preparación y el refuerzo de capacidades de las organizaciones y profesionales relacionadas con los PTM. A esto está contribuyendo también la llegada de organizaciones y profesionales con experiencias en otras regiones del mundo con más experiencia en PTM (como de Oriente Medio, por ejemplo).

5- ALGUNAS CONCLUSIONES DE LA CONSULTA:

Durante el taller quedaron en evidencia algunos aspectos relacionados con el estado de los PTM en LAC desde una perspectiva regional pero también con numerosos ejemplos más contextualizados a nivel de las sub-regiones y de sus países. Es importante señalar que otros actores que trabajan en el marco de los PTM en la región no pudieron participar en la reunión; se trata por lo tanto de un primer taller que quiere ser un punto de inicio para futuras discusiones y actividades relacionadas con los PTM.

En general cabe destacar la diversidad de contextos y de objetivos para los que los PTM son usados en la región. En este sentido se ha destacado un aumento progresivo en los últimos años de los PTM como modalidad de respuesta tanto a crisis humanitarias como a ámbitos vinculados con la preparación para desastres – en gran parte naturales o vinculados al cambio climático –, resiliencia y medios de vida. Los modelos operativos o actividades de operación que están empezando a desarrollarse en algunos países

como Ecuador o Colombia van a contribuir a una mejor sistematización de los PTM así como a una puesta en escala de estas intervenciones.

La financiación de los PTM también va en aumento, pero aún se encuentra vinculada a la respuesta a crisis específicas dejando otras zonas con dificultades de fondos para esto, y de igual manera se detecta falta de financiación para procesos de preparación organizativa para la respuesta a futuros desastres.

Sin embargo, este mayor interés y uso de los PTM se ve reflejado en el aumento de la capacidad de las organizaciones en el desarrollo de sus competencias institucionales, técnicas y operativas. Estas

competencias seguirán aumentando -de manera muy probable- en los próximos años según se vayan ampliando el abanico de experiencias en PTM y se vayan teniendo y rescatando las principales resultados y evidencias de su impacto positivo para las poblaciones más vulnerables.

Los mecanismos de coordinación, especialmente los CWG regionales y nacionales, son clave en este sentido, y también están en pleno desarrollo con un nivel de institucionalización muy diverso dependiendo del país. Todavía será necesario clarificar mejor sus roles y funcionamiento -además de trabajar la conexión entre el ámbito nacional y el regional- pero se vislumbran como un foro de trabajo donde se pueden incorporar mejor a otros gobiernos nacionales/locales, organizaciones locales y también al sector privado.

Finalmente, CaLP considera que a partir de este primer diagnóstico sobre el estado de la situación de los PTM en la región puede jugar un rol importante a varios niveles: fomentado el intercambio de experiencias entre organizaciones (también con otras zonas geográficas) y la sistematización y puesta en valor de buenas prácticas, alimentando el debate técnico sobre distintos aspectos vinculados con los PTM, fortaleciendo en la medida de lo posible a las estructuras de coordinación regionales existentes – y a su enlace con las nacionales- , promoviendo la abogacía para el uso y financiación de las PTM en LAC cuando se pertinente -incluidos procesos de preparación para la respuesta – y reforzando los procesos de formación y capacitación organizativa y de recursos humanos según las necesidades detectadas.

Anexo 1 – Agenda

Agenda: Consulta sobre el estado de los Programas de Transferencias Monetarias (PTM) en América Latina y el Caribe
Ciudad de Panamá, Panamá
21 noviembre 2019

Tiempo	Tema
9:00 – 9:10	Bienvenida
9:10 – 9:50	Introducciones <ul style="list-style-type: none">● Introducción a CaLP y su estrategia en la región
9:50 – 10:00	Informe sobre el estado de los Programas de Transferencias Monetarias (PTM) <ul style="list-style-type: none">● Propósito y antecedentes
10:00 – 10:15	Receso
10:15 – 11:15	Estado de los PTM en la región <ul style="list-style-type: none">● Discusión guiada sobre los objetivos, programas, evidencia y desafíos de PTM en la región
11:15 – 12:30	Modelos operacionales en la región <ul style="list-style-type: none">● Discusión guiada sobre los modelos operativos existentes de PTM en la región
12:30 – 13:30	Almuerzo
13:30 – 14:30	Mecanismos de coordinación de los PTM en la región <ul style="list-style-type: none">● Discusión guiada sobre los mecanismos de coordinación de los PTM en la región
14:30 – 15:30	Preparación para el uso de los PTM y fortalecimiento de capacidades <ul style="list-style-type: none">● Discusión guiada sobre las estrategias de formación de los PTM para reforzar y aumentar la capacidad en la región
15:30 – 15:45	Receso
15:45 – 16:15	Plenaria: Posicionamiento de CaLP en la Región
16:15 – 16:30	Conclusiones y próximos pasos
16:30 – 17:00	Cierre

Anexo 2 - Fotos

