

Borrador para la consulta final

La urgente necesidad de nuevos compromisos políticos en materia de PTM para avanzar hacia respuestas centradas en las personas y basadas en el liderazgo local

1. El cambio es urgente

En 2023, la mayor parte de las respuestas humanitarias [llegaron a menos personas](#) que en 2022. Dados los enormes recortes de la financiación humanitaria, esta tendencia se mantendrá. En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, *"El sistema humanitario global está al borde del colapso. Las necesidades son cada vez mayores, y la financiación se agota. Hemos tenido que hacer grandes recortes en nuestras operaciones humanitarias. Sin embargo, si no damos comida a quienes tienen hambre, lo que hacemos es alimentar el conflicto"*.¹

Los programas de transferencias monetarias (PTM) pueden ser parte de la [solución](#). En la mayoría de los contextos, las transferencias monetarias resultan más eficaces que otros tipos de asistencia y, lo que es más importante, la mayoría de las personas afectadas por crisis prefieren este mecanismo.

El porcentaje de PTM utilizados como parte de las respuestas humanitarias ha crecido considerablemente en los últimos años, pasando del 7,9 % en 2015 a casi el 21 % en 2022. Resulta irónico que el relativo éxito de los PTM haya derivado en un estancamiento: los progresos se han ralentizado y, para algunos actores, existe la percepción de que "los PTM están acabados". Sin embargo, si los PTM se utilizaran donde y cuando corresponde, podrían constituir hasta el [50% del total de la ayuda humanitaria internacional](#).

2. Una oportunidad para ampliar y acelerar los avances

En 2024 y 2025, el periodo de vigencia de varias políticas importantes que han marcado el desarrollo de los PTM llegarán a su fin, lo cual supone una enorme oportunidad para renovar los compromisos en esta materia, incorporar las lecciones aprendidas a las nuevas políticas y dar un nuevo impulso a los PTM. Ha llegado el momento de pasar a la acción.

3. Un diálogo sobre políticas

En junio de 2023, la CALP Network y la Oficina de Asistencia Humanitaria de USAID convocaron una [reunión de alto nivel](#) en la que 140 altos dirigentes debatieron sobre "La necesidad de actualización de la política humanitaria" en materia de PTM. Durante el evento, se puso en marcha un diálogo global sobre políticas.

El proceso consistió en:

- Una revisión de las políticas y estrategias tanto humanitarias como de PTM, partiendo de la [revisión de las políticas sobre PTM](#) realizada en 2022.
- Foros de debate, entre ellos dos encuentros globales abiertos a todas las partes interesadas; dos reuniones con el Grupo de trabajo global sobre PTM y liderazgo local; cuatro encuentros regionales con ONG locales

¹ OCHA (2023). Panorama global humanitario, 2024, pág.20. Disponible en <https://www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2024-enarfres>

y nacionales de África, el continente americano y Oriente Medio; reuniones con colegas de las Naciones Unidas, el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ONG internacionales y el [Foro de Donantes sobre Efectivo](#); encuentros bilaterales con proveedores de servicios financieros; un debate con el Grupo de Asesoría Técnica de CALP; y multitud de reuniones individuales. El proceso no incluyó consultas con funcionarios públicos nacionales como grupo independiente debido a las dificultades para reunir a las personas pertinentes.

- Los debates se iniciaron con las ONG locales y nacionales. Se adoptó un enfoque "multiplicador" o de "bola de nieve", planteando preguntas sobre las definiciones de PTM centrados en las personas y basados en el liderazgo local, analizando tanto las oportunidades como las barreras para el cambio.

4. Las conclusiones

a. Las distintas visiones a la hora de definir el concepto de "PTM basados en el liderazgo local" son fuente de problemas

- El concepto de "PTM basados en el liderazgo local" tiene significados muy diversos para los distintos grupos de partes interesadas, lo cual genera malentendidos y tensiones. Las ONG locales y nacionales, las organizaciones "del Norte" con oficina nacional en entornos afectados por crisis y los gobiernos nacionales hablaron de un modo muy distinto sobre el liderazgo local de los PTM.
- La [definición de actores locales y nacionales acuñada por el Comité Permanente entre Organismos \(IASC\)](#) no incluye a los gobiernos nacionales.
- El Gran Pacto (Grand Bargain) afirma que *"no existe una definición única del término 'contextualización' o 'localización'".* Los signatarios del Gran Pacto se han comprometido a que *"la acción humanitaria basada en principios sea lo más local posible y tan internacional como sea necesario".*² Otros actores distinguen entre la acción "basada en el liderazgo local", cuyo objetivo es *"dar apoyo y acompañar lo que ya existe en las comunidades, en lugar de imponer normas preconcebidas o crear un mercado paralelo"*³ y la 'contextualización' o 'localización', el proceso que trata de lograr que el sistema humanitario sea más representativo a nivel local.
- Las agencias de las Naciones Unidas señalaron que los gobiernos nacionales y municipales son sus socios principales, siempre y cuando el contexto lo permita, mientras que el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (RCRC) destacó el papel de las sociedades nacionales prestando ayuda a los gobiernos.
- Las ONG locales y nacionales manifestaron que, para ellas, el liderazgo local de los PTM implica que tanto ellas como las comunidades deben formar parte de la respuesta a través de asociaciones equitativas, participando en los mecanismos de liderazgo y el diseño y ejecución de los programas.

b. Las disparidades en la manera de entender el concepto de "PTM centrados en las personas" no suponen un obstáculo para avanzar.

- Las distintas partes interesadas también tienen visiones diferentes sobre el significado del término "PTM centrados en las personas" aunque, en términos generales, estas visiones están alineadas y son complementarias.

² Grand Bargain (2022). Towards Co-Ownership: The Role of Intermediaries in Supporting Locally-Led Humanitarian Action. Pág. 6. Disponible en <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2022-08/Outcome%20Paper%20Towards%20Co-ownership%20-%20Caucus%20on%20Intermediaries%20-%20August%202022.pdf>

³ ALNAP (2023) Learning to be more 'locally led'? Current practice and evidence gaps in the international humanitarian sector. Pág. 24. Disponible en <https://library.alnap.org/help-library/learning-to-be-more-locally-led-current-practice-and-evidence-gaps-in-the-international>

- Las distintas definiciones sobre el significado de este concepto presentan varios elementos comunes, entre ellos que los PTM centrados en las personas deben garantizar que:
 - Las necesidades, preferencias y prioridades de las personas afectadas por crisis están en el centro del diseño de los programas, lo cual puede implicar desde la necesidad de consultar a las poblaciones afectadas a que éstas desempeñen un papel directo en la toma de decisiones.
 - Se tienen en cuenta y se abordan las distintas necesidades y preferencias de las comunidades afectadas, también a través de mecanismos que van más allá de los PTM.
 - Se da respuesta a la retroalimentación de las comunidades afectadas de forma efectiva durante todo el ciclo de programa.
- c. Existe consenso en torno a la idea de que hay muchas maneras de lograr que los PTM se centren en mayor medida en las personas.**
- Si bien todos los actores coinciden en que hay muchas maneras de lograr que los PTM estén más centrados en las personas, los enfoques sobre cómo lograrlo difieren.
 - La mayoría de los puntos de mejora identificados no presentan dificultades técnicas, y ya existen directrices en la mayoría de esos ámbitos; no obstante, las acciones necesarias requieren de cambios en la mentalidad y formas de trabajar de las organizaciones.
 - La mayoría de las personas que participaron en el debate destacaron la importancia de la participación comunitaria y de las asociaciones con las personas afectadas por crisis.
 - Se destacó el papel clave de las transferencias monetarias multipropósito a la hora de que los PTM estén centrados en las personas dado que, en la mayoría de los contextos, las personas afectadas prefieren este mecanismo a la ayuda en especie.
 - Muchas personas participantes recomendaron también el uso de transferencias monetarias grupales, ya que ofrecen la oportunidad de facilitar una asistencia centrada en las personas y una respuesta con un mayor liderazgo local.
 - Las personas participantes mencionaron también la necesidad de evaluar la relación entre los PTM y la asistencia humanitaria en su conjunto. Asimismo, mencionaron la importancia de adoptar una perspectiva de más largo plazo, por ejemplo, teniendo en cuenta los vínculos de los PTM con la protección social, la inclusión financiera y los medios de vida, en caso pertinente.
 - Los y las representantes de ONG internacionales destacaron que los PTM centrados en las personas ofrecen la oportunidad de mejorar tanto el proceso de selección de receptores de asistencia como el diseño de los programas; sin embargo, los avances en este sentido suelen verse limitados por las directrices tecnocráticas y la manera de actuar de agencias y donantes.
 - Multitud de partes interesadas llamaron la atención sobre las oportunidades para actuar a largo plazo mediante los programas de protección social de los gobiernos, pero algunas señalaron también algunos retos al respecto.
 - El sector privado mencionó las actuales oportunidades para que los PTM se centren en mayor medida en las personas, por ejemplo, gracias a la mejora en el acceso a las tecnologías móviles, la disminución del precio de los datos y la mayor variedad de proveedores de servicios financieros, que beneficia tanto a las personas receptoras como a quienes ejecutan los programas. Asimismo, destacaron la necesidad de contar con financiación para probar y poner en marcha soluciones tecnológicas innovadoras que contribuyan a dar voz a las personas afectadas por crisis.
 - El sector privado también llamó la atención sobre la necesidad de mejorar la información disponible en relación con los retos a los que se enfrentan las personas afectadas por crisis y al volumen y flujos de los PTM, lo cual contribuiría a la elaboración de su planificación y a mejorar el acceso a los pagos.
 - La mayoría de las partes interesadas reflexionaron sobre la necesidad de una mayor flexibilidad por parte de los donantes.
 - Las agencias de la ONU señalaron que su toma de decisiones está influida por los gobiernos nacionales, lo cual quiere decir que cualquier avance por su parte hacia PTM más centrados en las personas debe contar con el beneplácito de los gobiernos.

- Hubo quien cuestionó si la asistencia humanitaria, incluyendo los PTM, puede estar realmente centrada en las personas cuando, en este momento, es el personal experto a nivel sectorial quien sigue ejerciendo un papel principal en las evaluaciones y la toma de decisiones, y no las personas afectadas por crisis.
- d. Existe un consenso generalizado sobre el hecho de que el liderazgo local de los PTM no garantiza que estén centrados en las personas.**
- Multitud de participantes señalaron los puntos en común entre los objetivos de que los PTM estén centrados en las personas y basados en el liderazgo local.
 - La mayoría de las personas participantes, tanto actores nacionales como internacionales, coincidieron en que el liderazgo local de los PTM no se traduce necesariamente en una respuesta centrada en las personas.
 - Los y las representantes de ONG locales y nacionales destacaron la importancia de escuchar a las personas afectadas por crisis, así como de diseñar planes de respuesta basados en sus necesidades, casi siempre cambiantes.
 - Se observó un amplio consenso en torno al hecho de que la intervención de actores locales originarios de las comunidades afectadas o familiarizados con ella puede contribuir a garantizar que la asistencia se adapte mejor a las necesidades y el contexto concretos de estas personas.
- e. En general, se reconoce la necesidad de establecer asociaciones equitativas en el marco de los PTM, si bien los avances en este sentido son lentos.**
- Hubo consenso en torno a la necesidad de establecer asociaciones equitativas y compartir recursos en el marco de los PTM.
 - La mayoría de las personas participantes creía necesario mejorar las asociaciones con las comunidades afectadas por crisis, y
 - coincidían en que un mayor liderazgo local de los PTM pasa por que haya cambios en las dinámicas de poder del sistema.
 - Varias personas participantes reflexionaron sobre la necesidad de que los actores internacionales de ayuda sean más humildes, cambien su mentalidad y practiquen una escucha más eficaz de las comunidades afectadas y los actores locales.
 - Asimismo, hubo un amplio consenso sobre la necesidad de que los actores locales ejerzan su liderazgo tanto en la toma de decisiones como en el diseño y ejecución de los programas.
 - Los y las representantes de ONG internacionales debatieron sobre las asociaciones equitativas con ONG locales y nacionales. La mayoría hablaron de "implementar/proveer asistencia con" las ONG locales, o de prestarles su apoyo en la implementación de los programas. Otros mostraron un enfoque más instrumentalista, refiriéndose a "implementar a través de" ONG locales y nacionales.
 - La mayoría de las ONG locales y nacionales consideran que los actores internacionales siguen teniendo un papel que desempeñar, pero creen que habría que "dar la vuelta" al sistema para priorizar el liderazgo local en la medida de lo posible.
 - Participantes de ONG locales, nacionales e internacionales y del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja mostraron su preocupación por el hecho de que el 67 % de la financiación internacional de PTM se asigne a agencias de las Naciones Unidas, y que el papel de los socios locales se reduzca a ser meras "subcontratas", ya que esto limita su experiencia en cuanto al ciclo del programa, impidiéndoles influir en el diseño de los PTM.
 - Las personas participantes destacaron la necesidad de garantizar que se reconozca y valore el trabajo de todos los actores. También manifestaron su preocupación por que el impacto de la labor de las organizaciones socias subcontratadas no se visibilice en el seguimiento de los PTM.
 - Las personas participantes del sector privado destacaron la importancia de que se establezcan asociaciones y colaboraciones de largo plazo con este sector, con el objetivo de facilitar la innovación e impulsar el cambio.
- f. No se cuestiona la necesidad de invertir en las capacidades locales en materia de PTM.**

- Todas las personas participantes coincidíamos en que es necesario invertir en el desarrollo de las capacidades locales y el intercambio de conocimientos en materia de PTM.
 - La mayoría se mostró de acuerdo en que la financiación es fundamental para aumentar estas capacidades, y así facilitar la puesta en marcha de PTM realmente basados en el liderazgo local y centrados en las personas.
 - La mayoría coincidió también en la necesidad de financiar y apoyar a los actores locales para así impulsar su liderazgo y una participación efectiva, por ejemplo, en los procesos y foros políticos relevantes y en el diseño e implementación de los programas. Los y las participantes de ONG locales y nacionales pusieron de relieve la importancia de la preparación a la hora de facilitar una ampliación contextualizada de los PTM. El Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja explicó la visión de todo el movimiento en relación con la preparación en materia de transferencias monetarias.
 - Las agencias de las Naciones Unidas destacaron las oportunidades y limitaciones asociadas a las políticas de los donantes, entre ellas los mecanismos para financiar directamente a actores locales y la necesidad de flexibilidad presupuestaria, que permitiría desarrollar PTM basados en el liderazgo local.
- g. Para acelerar los cambios en determinados ámbitos, es imprescindible un cambio de mentalidad y una mayor voluntad de asumir riesgos.**
- Hubo un consenso generalizado respecto a que, para avanzar en determinados ámbitos, es clave transformar las mentalidades y las dinámicas de poder, incluyendo iniciativas que permitan cambiar los sistemas y estructuras existentes de modo que realmente sea posible adoptar un enfoque que priorice el liderazgo local.
 - Los donantes identificaron algunos riesgos, en particular los riesgos fiduciarios, como obstáculos para avanzar hacia respuestas basadas en el liderazgo local.
 - Algunas partes interesadas consideran que el enfoque de los donantes respecto a los riesgos reales y percibidos, entre ellos en relación con la colaboración con los gobiernos nacionales, constituye una barrera para el cambio.

5. Próximos pasos

[Las investigaciones](#) demuestran que la combinación entre los compromisos a nivel sistémico y las políticas individuales de las organizaciones han desempeñado un papel fundamental a la hora de promover el uso de PTM. Si bien se ha avanzado mucho, aún existe una enorme brecha entre los compromisos políticos y las prácticas reales. Esta brecha en la aplicación de las políticas no es exclusiva de los PTM, y se ha estudiado en profundidad; personas expertas han resumido esta tendencia como una serie de problemas "complejos, con distintas dimensiones y niveles", de carácter "invariablemente perverso y resistente al cambio".⁴

El momento actual presenta grandes oportunidades para transformar el sistema, con el objetivo de garantizar que la visión y las acciones de todos los actores, tanto nacionales como internacionales, vaya en línea con el objetivo de, en la medida de lo posible, dar prioridad al liderazgo local.

Las conclusiones de este diálogo sobre políticas ponen de manifiesto que, a nivel conceptual, existen multitud de ámbitos de consenso, por ejemplo, que los PTM deberían estar más centrados en las personas y basarse en mayor medida en el liderazgo local. Sin embargo, en otros ámbitos el acuerdo no es tan amplio, por ejemplo, respecto a qué es necesario cambiar exactamente, cómo, en qué medida y con cuánta rapidez.

Para acelerar los cambios, son necesarios nuevos compromisos políticos en materia de PTM, respaldados por planes de ejecución sólidos. Habida cuenta de las conclusiones del diálogo sobre políticas, debería ser factible conseguir resultados rápidos en determinados ámbitos, avanzar en algunos otros y, al mismo tiempo,

⁴ [Artículo completo \(en inglés\): Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? \(tandfonline.com\)](#)

promover debates que permitan desbloquear los problemas, lo cual facilitará mayores progresos en aquellas áreas que realmente plantean "problemas perversos".

A medida que se avance, los retos de cada contexto deberían determinar cómo y con qué rapidez se promoverán los cambios necesarios en los distintos lugares. Si bien la importancia del contexto es fundamental, existe el riesgo de que se convierta en un motivo para la inacción allí donde las mentalidades son resistentes al cambio. A todo esto se une que, para lograr aquellos cambios que son posibles y necesarios, es imprescindible mejorar la flexibilidad de todo el sistema.

En este contexto, los próximos pasos se dividen en: resultados rápidos, cuestiones que requieren de una mayor acción colectiva y oportunidades que se deben aprovechar.

Resultados rápidos

Deben darse avances rápidos en los siguientes aspectos, dado que el consenso era total o prácticamente total respecto a que:

- a. Los PTM tienen que centrarse en mayor medida en las personas, a través de una estrecha colaboración con las comunidades afectadas. Esto implica distintas maneras de trabajar, que van desde la consulta y participación (en las que es más fácil avanzar) a que las comunidades desempeñen un papel clave en la toma de decisiones (algo en lo que probablemente sea más difícil avanzar).
- b. Debe intensificarse el uso de transferencias monetarias multipropósito, para así facilitar que la asistencia se centre en mayor medida en las personas.
- c. Deben tenerse más en cuenta las perspectivas a largo plazo, en particular en lo que respecta a los vínculos con la protección social, la inclusión financiera y los medios de vida, siempre que sea pertinente.
- d. Debe incrementarse el uso de transferencias monetarias grupales, en el marco de los compromisos de que los PTM se centren en mayor medida en las personas y se basen en el liderazgo local.
- e. Las partes interesadas deben comunicar de manera explícita cómo entienden la contextualización y los PTM basados en el liderazgo local, a fin de garantizar la claridad en los debates y contribuir a acelerar los avances. Además, deben publicar y dar seguimiento a sus compromisos en este ámbito.
- f. Deben adoptarse medidas con rapidez para lograr una financiación equitativa.
- g. Es necesario incrementar la inversión destinada a apoyar el desarrollo de las capacidades locales en materia de PTM.

Queda mucho por hacer para avanzar en la acción colectiva

Debido a los puntos de vista divergentes y los problemas estructurales, aún queda mucho por hacer para acelerar los avances en términos de:

- a. Financiación directa de organizaciones locales. Si bien existen compromisos en este sentido, el progreso es muy lento. Los impedimentos legales constituyen un obstáculo para algunos donantes. Es necesario avanzar rápidamente en materia de financiación equitativa, así como incrementar la inversión en mecanismos de financiación innovadores. Además de constituir un progreso real, esto indicaría que existe voluntad de cambio mientras se sigue avanzado en los debates y la adopción de medidas para lograr un mayor cambio estructural.

- b. Es necesario abordar las tensiones entre las normativas técnicas y las preferencias de las personas afectadas por crisis presentes en distintos aspectos de los PTM, por ejemplo, elaborando canastas básicas y estableciendo los valores de transferencia.

Oportunidades para acelerar el avance

Existen oportunidades de avanzar tanto en la consecución de resultados rápidos como en cuestiones más complicadas; para ello, las organizaciones deben adoptar medidas individuales y colectivas dirigidas a:

- a. Actualizar y renovar las políticas y estrategias individuales de las organizaciones en materia de PTM.
- b. Integrar los PTM en políticas concretas sobre otras cuestiones, entre ellas las relativas a las respuestas basadas en el liderazgo local y centradas en las personas.
- c. Mantener los actuales compromisos interinstitucionales en materia de PTM, entre ellos la continuidad de los acuerdos sobre transferencias monetarias incluidos en el Gran Pacto (Grand Bargain).
- d. Establecer foros políticos interinstitucionales con el objetivo de promover y dar seguimiento a los avances en materia de políticas sobre PTM.
- e. Aprovechar las oportunidades de participar en procesos de reforma más amplios, tanto a nivel nacional como internacional, que puedan ser beneficiosos para los PTM, y viceversa. Esto incluye los compromisos del Gran Pacto (Grand Bargain) 3.0 relativos a la contextualización/localización, entre ellos los que tienen que ver con el seguimiento; la participación de las personas afectadas por crisis; una financiación de calidad; compromisos para catalizar la transformación del conjunto del sector, por ejemplo a través de medidas de prevención y de la adopción de una "mentalidad de nexo"; e iniciativas en el marco del reparto de riesgos.
- f. Que los actores internacionales reconozcan, valoren y honren el trabajo de los actores locales, contribuyendo así a un mayor conocimiento sobre PTM basados en el liderazgo local y a abordar las preocupaciones sobre los riesgos.
- g. Dar seguimiento al volumen de PTM gestionados por actores locales, con un desglose entre fondos directos e indirectos. Para ello, será necesario crear un mecanismo de seguimiento común, el compromiso de las agencias y organizaciones, e inversiones destinadas a tal fin.
- h. Profundizar en el fortalecimiento de la colaboración entre el sector privado y el sector humanitario, por ejemplo, a través de la colaboración en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a las personas en situaciones de crisis y a las organizaciones humanitarias.
- i. Intercambiar buenas prácticas y compartir los errores de forma activa y oportuna.
- j. Continuar los debates a fin de identificar nuevos ámbitos de consenso y facilitar la adopción de medidas.

Todas estas medidas parten de la necesidad de lograr un cambio de mentalidad que contribuya a transformar el sistema humanitario de tal modo que éste reconozca y se guíe por las personas afectadas por crisis, que son siempre las primeras y las últimas en dar respuesta.

Julio de 2024