

Estudio de viabilidad de PTE para apoyar respuestas rápidas PbP de Cruz Roja Ecuatoriana



Photo: Consulta comunitaria en la comunidad de San Ramón (Noviembre 2018).



Cruz Roja Ecuatoriana



Elaborado con apoyo técnico de Cruz Roja Alemana



Diciembre 2018

Agradecimientos

Muchas gracias a las personas de Cruz Roja Ecuatoriana, Cruz Roja Peruana y Cruz Roja Alemana que han formado parte del equipo de trabajo de campo. Y a todos los informantes clave incluyendo a personal y voluntariado de las dos Sociedades Nacionales en sede central y terreno; representantes de la FICR y Cruz Roja Española, del Gobierno a nivel nacional, regional y local y miembros de otras organizaciones humanitarias y agencias de las Naciones Unidas (PMA, World Vision, y sector privado (comerciantes y proveedores de servicios financieros). Agradecimiento también a las personas que han participado en las consultas comunitarias y de hogares realizadas durante el trabajo de campo. Este estudio ha sido financiado por Cruz Roja Alemana.

Índice

Resumen ejecutivo	4
i. Objetivos del estudio	6
i. Metodología.....	6
ii. Limitaciones	7
iii. Antecedentes y contextualización.....	8
1. Capacidad y preparación institucional para implementar PTE	9
1.1 Cruz Roja Ecuatoriana.....	9
1.2 CRE PTE FODA.....	12
2. Análisis de viabilidad PTE.....	13
2.1 Prioridades de la población	14
2.2 Preferencias de población respecto a la modalidad de respuesta.....	14
2.3 Mercados.....	14
2.5 Ecosistema financiero ecuatoriano.....	23
2.6 Bancos identificados como contrapartes potenciales para PTE	24
3. Mecanismos de protección social y su potencial uso en la selección y registro de beneficiarios	26
3.1 Sistema de Protección Social	26
3.2 Protección Social Reactiva en emergencias.....	27
3.3 Identificación y selección de beneficiarios PTE	30
4. Plan de Acción – Preparación para respuesta PTE	33
5. Anexos.....	37

Resumen ejecutivo

Este estudio de viabilidad fue comisionado por la Cruz Roja Alemana, Cruz Roja Ecuatoriana y Cruz Roja Peruana, para apoyar la creación de evidencias y toma de decisiones vinculadas al uso de programas de transferencia de efectivo dentro de las intervenciones de Protocolos basados en Pronósticos (PbP). Ofreciendo una serie de recomendaciones prácticas vinculadas a la preparación PTE necesaria para lograr respuestas más rápidas y efectivas.

Se realizó una evaluación rápida de la preparación y capacidad de cada Sociedad Nacional para implementar programas de transferencia de efectivo (PTE) y explorar la viabilidad del uso de efectivo como una modalidad de respuesta y los potenciales mecanismos de entrega. Analizando las prioridades y preferencias de la población, la capacidad de respuesta de los mercados, acceso y cobertura de servicios financieros y de los sistemas de protección social en Ecuador y Perú que puedan servir para apoyar la identificación y registro flexible de los beneficiarios.

La Cruz Roja Ecuatoriana cuenta con extensa experiencia en ejecución de PTE, inicialmente vinculada a programas de medios de vida y últimamente cada vez más para ayudar a la población a cubrir sus necesidades básicas. Cuenta con sistemas y herramientas estandarizadas para la planificación, ejecución y evaluación de proyectos PTE, así como a un número considerable de personal y voluntarios formados. Durante el terremoto de 2016, CRE se convirtió en la organización de referencia para ejecución de PTE y está considerada una contraparte valiosa por parte de diferentes entidades del Gobierno y otros actores humanitarios. A pesar del apoyo de dirección y gerencia el PTE y del gran conocimiento en sede el PTE no está formalmente institucionalizado ni incorporado a los planes de contingencia/preparación y respuesta. Las debilidades más significativas están vinculadas a la restricción de uso de mecanismos de entrega nacional (solo se permite la tarjeta FICR regional), la baja capacidad a nivel de juntas provinciales y la necesidad de retener y motivar a voluntarios y personal formado.

El trabajo de campo confirma que existen las condiciones necesarias para el empleo de PTE como una respuesta y está alineado a las preferencias de la población en la zona de intervención. Los mercados tienen la capacidad de responder a las diferentes necesidades al depender de cadenas de suministro bien integradas con las otras zonas del país. El análisis rápido del impacto de la erupción del Cotopaxi del 2015 en los mercados concluye que mientras se mantenga el acceso a mercados y cadenas de suministro, estos serán capaz de responder a un incremento en la demanda. Los productos más susceptibles a cambios relacionados con la disponibilidad/oferta y precio son los alimentos frescos y de ciclo corto, el forraje y el agua. Una consecuencia devastadora para las familias afectadas fue la venta de animales a precios muy bajos.

Aunque en Ecuador existe diversidad de servicios financieros que potencialmente ofrecen la posibilidad de contar con diversos mecanismos de entrega (Cash Management, transferencias, cheques, cupones, etc.), por ahora la tarjeta regional de FICR, es la única opción permitida por CRE para la entrega de PTE. Esto se debe a restricciones fiscales y de normativa interna y externa que se están investigando para ver si es posible cambiar para ampliar el menú de mecanismos disponibles. Considerando el uso de la tarjeta IFRC regional, es prioritaria la firma de un acuerdo tripartito CRE,

CRA y IFRC región, revisando los protocolos de actuación entre el país y región. Los procedimientos operativos normalizados y guía de implementación de CRE debe revisarse para poder dar una respuesta ágil y rápida que permita adecuarse a los tiempos del PAT.

El Gobierno de Ecuador, con apoyo del Programa Mundial de Alimentos y del Banco Mundial, está promoviendo el fortalecimiento de un Sistema de Protección Social Reactiva que puede expandirse horizontal y verticalmente para absorber a las personas afectadas por desastres en colaboración con los ministerios, departamentos y direcciones relevantes. Se han creado unas mesas de trabajo en las que participan representantes del gobierno, y de los principales actores humanitarios y de desarrollo en el país para el avanzar en el desarrollo de políticas y diseño de este sistema y del Registro Único de Damnificados (RUD). El reto es significativo ya que esta iniciativa cubre competencias, toma de decisiones y presupuestos que en la actualidad están distribuidas entre diferentes ministerios y direcciones del Gobierno.

El desarrollo de un sistema de RUD, puede presentar una oportunidad interesante para apoyar la selección de beneficiarios en futuras acciones PbP. Aunque es muy importante tener en cuenta las lecciones aprendidas¹ y que el sistema en desarrollo supere los retos de la respuesta al terremoto 2016. No se recomienda el uso del Registro Social (RA) por ahora, ya que la última actualización se hizo en el 2013-14 y se encuentra en estado de transición, posiblemente el censo sea sustituido por un sistema de registro a demanda. El Bono de Desarrollo Humano puede usarse como un indicador de extrema vulnerabilidad ya que es recibido por familias en pobreza extrema.

La Secretaria de Riesgos en colaboración con socios, están elaborando una hoja de ruta para la Protección Social Reactiva y se han establecido unas mesas de trabajo para coordinar y guiar el desarrollo de las políticas y estrategias. La Dirección Nacional de Asistencia Humanitaria está preparando un marco legal para institucionalizar mecanismos y normativas PTE en emergencias a través de un Decreto Ejecutivo. CRE debe participar activamente en el desarrollo de nuevas estrategias y sistemas de protección social reactiva y el proceso debe definir su rol y responsabilidades de la Sociedad Nacional en su rol auxiliar del gobierno con respecto a PTE. Esto le permitirá mantener su posicionamiento y liderazgo en temas de transferencias de efectivo y capitalizar sus buenas relaciones con la Secretaria de Gestión de Riesgos y la Dirección Nacional. CRE debería además expandir la coordinación de acciones PTE e incluir a nuevos actores estatales como el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

La incorporación de PTE en los PAT contribuirá al fortalecimiento de capacidades y obliga a la sociedad nacional a invertir en preparación PTE y a revisar los procedimientos estándares operativos y acuerdos con FICR para asegurarse una respuesta en efectivo eficaz y ágil tal como requieren los tiempos de ejecución del PAT. El informe contiene una serie de recomendaciones y un plan de acción a ejecutar con este objetivo.

Además de contribuir sustancialmente a fortalecer los intercambios y apoyos técnicos PTE con la Cruz Roja Peruana y en la región; pudiendo convertirse en un referente CTP y PbP a nivel global y dentro del Movimiento.

¹ Reflejadas en la evaluación OPM y detalladas en la página 30 de este informe.

i. Objetivos del estudio

Este estudio fue encargado por la Cruz Roja Alemana para apoyar la creación de evidencias y toma de decisiones vinculadas al uso de programas de transferencia de efectivo (PTE) dentro de los Protocolos basados en Pronósticos (PbP).

Objetivos:

- 1) **Evaluación rápida de las capacidades/preparación PTE de la Cruz Roja de Ecuador y de la Cruz Roja de Perú**, basada en la revisión de información secundaria (herramientas de autoevaluación y DAFO) y entrevistas para identificar las fortalezas y debilidades institucionales, analizar la capacidad y tiempos de implementación e identificar áreas y oportunidades de desarrollo futuro para lograr respuestas PTE más pertinentes, adecuadas, eficaces y efectivas.
- 2) **Explorar la viabilidad de efectivo y las modalidades y mecanismos más apropiados dentro de los contextos de los PAT de PbP** (cenizas volcánicas e inundaciones Amazonas); a través de la revisión de información secundaria y consultas con diferentes actores (*FICR, representantes de gobierno, PMA, NGO activas en PTE, entidades financieras, actores del mercado y poblaciones en las comunidades meta*) y discusiones grupales. Aspectos explorados incluyen las prioridades y preferencias de la población meta, la capacidad de respuesta de los mercados, acceso a entidades financieras, mecanismos de protección social existentes en Ecuador y Perú (programas sociales de efectivo, listas de censos, etc.) y otra información disponible en las comunidades meta que apoyen la identificación y registro flexible de beneficiarios.
- 3) **Fortalecimiento de capacidades PTE con metodología de “aprender haciendo”**, para reforzar la capacidad técnica del personal clave de la CRE y de la CRP y promover intercambio de información y apoyo.

ii. Metodología

Este estudio rápido de viabilidad PTE en Ecuador y Perú se ha realizado con la participación de un equipo compuesto por personal de CRE y CRP, con apoyo técnico de CRA (áreas de PbP, PTE y logística). La metodología empleada es altamente participativa, basada en un enfoque de “aprender haciendo” para aumentar el conocimiento, capacitación y autonomía de los miembros del equipo, responsables de documentar, analizar y usar las evidencias obtenidas en el terreno para apoyar y justificar la toma de decisiones vinculadas a diferentes aspectos del PTE. Fomentando también el trabajo en equipo e intercambio de experiencias y aprendizajes entre las dos Sociedades Nacionales, fortaleciendo sus redes de apoyo mutuo.

La metodología usada en este estudio incluye:

- **Revisión de información secundaria** de fuentes internas (CRE, CRP y CRA) y externas (FICR, PMA, CR Española, World Vision, documentos del Grupo de Trabajo PTE establecido durante el terremoto), estudio OPM sobre protección social reactiva en Ecuador, etc.)

- **Entrevistas con informantes clave internos y externos**, incluyendo representantes de:
 - Cruz Roja Ecuatoriana y Cruz Roja Peruana: Representantes del departamento de gestión de riesgos, finanzas, desarrollo institucional, medios de vida, PbP, logística, medios, etc.
 - Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: FICR, Cruz Roja Alemana, Cruz Roja Española
 - Gobierno: Departamento de Gestión de Riesgos, Sistemas de Salud Pública y Protección Social, etc.
 - Agencias de la ONU y ONG: PAM, World Vision, Save the Children
 - Sector privado: Banco Pichincha y Cyber - Mi Vecino en Ecuador y Banco de la Nación y Caja Maynas en Iquitos, Perú
- **Visitas a terreno**
 - **Ecuador, volcán Cotopaxi:** Municipalidad de Mulaló, comunidades de San Ramón y la Libertad. Mercados de Machachi y Saquisilí.
 - **Perú:** Amazonas: Municipalidad de Orellana, comunidades de Irlanda y comunidad de San Antonio. Iquitos. Mercados de Mayoristas y mercado de minoristas en Iquitos y mercado de Belén (Iquitos).

La información primaria obtenida por el equipo en terreno que ha sido documentada y sistematizada está incluida en los anexos, otra información ha sido compartida de forma verbal durante las reuniones del equipo al final de cada día para compartir resultados que no están documentada por escrito.

iii. Limitaciones

El tiempo en terreno ha sido la mayor limitación de este estudio, realizado en base a las consultas e información primaria recopilada durante una semana en Perú y otra en Ecuador; con actividades de inducción y planificación conjunta del trabajo de campo, presentación de experiencias y aprendizaje PTE de cada Sociedad Nacional e intercambios de retos e iniciativas; consultas y entrevistas internas y externas y visitas a la zona de intervención (Cotopaxi y Amazonas). Esta restricción temporal ha resultado en:

- a. Acceso reducido a ciertos informantes clave, especialmente actores externos y consultas con bancos y servicios financieros.
- b. Realización de un ejercicio de análisis de mercados rápido y superficial.
- c. Selección de las comunidades a visitar limitadas por las restricciones de tiempo y logísticas.
- d. Falta de tiempo para realizar un taller final para presentar la información obtenida en terreno para presentar y hacer el ejercicio de opciones de respuesta (modalidad y mecanismo de entrega) en base a las evidencias obtenidas.

Las brechas de información se han intentado suplir con información secundaria y el enfoque de trabajo “*aprender haciendo*” adoptado. Las recomendaciones incluidas buscan mejorar la toma de decisiones y preparación para ejecutar respuestas PTE rápidas y eficaces en el marco de intervenciones PbP.

iv. Antecedentes y contextualización

Los FbF PAT en Perú y Ecuador incluyen el PTE como parte de la acción temprana. Se seleccionarán entre 300 y 500 familias según los criterios de vulnerabilidad y exposición, principalmente en contextos rurales. El PTE siempre es parte de un programa integral que pone el énfasis en primer lugar en WASH y / o Salud.

Objetivo del efectivo:

- **Plan de Acción Temprana para El Niño:** Efectivo incondicional multipropósito (principalmente para vivienda, nutrición, transporte, educación).
- **Plan de Acción Temprana para Cenizas Volcánicas:** Efectivo incondicional multipropósito (para ayudar a las familias a transportar su ganado, alquilar un campo en áreas más seguras y / o comprar alimentos para animales).
- **Plan de Acción Temprana para inundaciones en el Amazonas:** Efectivo multipropósito (para mejorar la resistencia de las casas, tener acceso a alimentos y/o transporte en un contexto de aumento de los precios del mercado).

El protocolo de despliegue (dentro del plan de acción temprana – PAT) de El Niño puede tener hasta tres meses de tiempo de entrega, pero las áreas meta se conocen solo con siete días de anticipación; las inundaciones lentas en las regiones Amazónicas tienen un plazo de ejecución de 30 días; y el PAT de cenizas volcánicas da unas 48 horas de anticipación. En este sentido, el desafío es comprobar la viabilidad de establecer e implementar PTE dentro de este corto período de tiempo y seleccionar las modalidades y mecanismos más adecuadas (considerando, diferentes aspectos como acceso a entidades financieras y mercados en el contexto de la emergencia, procesos institucionales internos, seguridad, etc.). Evaluando si el PTE se puede considerar una modalidad de respuesta factible que facilita acciones tempranas como, por ejemplo, la evacuación, el transporte de ganado la construcción de pisos más altos dentro de las casas.

CRE y CRP tienen experiencia ejecutando intervenciones PTE en respuestas humanitarias, en algún caso con apoyo de la Cruz Roja Alemana (El Niño 2017). En Ecuador, la CRE cuenta con personas de referencia en PTE con extensa experiencia. La CRE tiene experiencia con la modalidad de tarjeta de crédito FICR regional, pero es un proceso lento y a veces técnico-burocrático, en relación con la selección de beneficiarios y facilitación las regulaciones financieras. Todavía debe verificarse si el nuevo gobierno y el liderazgo de SGR apoyan el uso de PTE en todos los contextos. Experiencias recientes han demostrado que se tarda de 1 a 7 meses configurar el PTE. Dado el corto período de tiempo de 48 horas, destinado a apoyar la evacuación, habrá que analizar la modalidad y mecanismo de transferencia más adecuados y formular un plan de acción para la preparación de PTE.

En Perú, el CRP trabajó entre otros, a través del 'Banco de la Nación' que se encarga de la transferencia con la simple presentación de las copias del DNI (casi todas las familias vulnerables tienen una cuenta en el Banco de la Nación para recibir bonos de asistencia social y el banco tiene sucursales en cada distrito capital del país). El banco ofrece servicios de forma gratuita en acciones de respuesta según el acuerdo, pero es necesario ampliar esto a intervenciones de acción temprana y recuperación a través de la firma de un Memorando de Entendimiento con el Banco de la Nación que exige reuniones y negociaciones a más alto nivel.

1. Capacidad y preparación institucional para implementar PTE

Este apartado, realizado en base a información secundaria (autoevaluación y DAFO PTE de CRE) y discusiones en sede; pretende realizar una evaluación rápida de las capacidades/preparación PTE de la Cruz Roja de Ecuador. Identificando las fortalezas y debilidades institucionales; su capacidad y tiempos de implementación y las oportunidades de desarrollo futuro para lograr respuestas PTE más pertinentes, eficaces y efectivas, especialmente vinculadas a la activación de protocolos PAT.



Fuente: Directrices para la preparación PTE del Movimiento de la Cruz Roja

1.1 Cruz Roja Ecuatoriana

Contexto y políticas gubernamentales favorables para el uso de PTE en Ecuador, con evidencia de uso rutinario de PTE en las respuestas humanitarias lideradas por el gobierno en los últimos años. En la respuesta al **terremoto de 2016 el gobierno implementó un sistema de Registro Único Damnificados (RUD) y transferencias a través de los bonos usando el sistema de MIES**, para realizar pagos de los bonos de alimentación, acogida y alquiler usados por numerosas agencias humanitarias. Los principales retos identificados se relacionan con los retrasos en el registro y entrega de la ayuda y los niveles de exclusión.

Existen numerosas **evidencias que confirman que el uso de PTE es relevante** en la mayoría de los contextos de respuesta y de su efecto multiplicador en las economías locales. Siendo a menudo la modalidad preferida de las personas beneficiarias que tienen acceso a mercados, debido a la dignidad y flexibilidad que ofrece el uso de efectivo. Las **consultas con la población son críticas**, para identificar preferencias y riesgos **ya que aparentemente algunas familias podrían perder sus beneficios sociales (bonos) al recibir una ayuda** puntual de efectivo humanitario **a través de bancarización**, ya que el gobierno cruza regularmente las bases de datos de las diferentes entidades.

El **apoyo y prioridad a programas de transferencia de efectivo** por parte de la Cruz Roja Ecuatoriana, está demostrado, tanto **a nivel de dirección y líderes institucionales, como en sede central, aunque se podría ver afectado por los cambios en la dirección y gobernanza de CRE**. Inicialmente se usó el PTE en la fase de recuperación, para apoyar la recuperación de los medios de vida; pero en los últimos años, se ha pasado a usar efectivo para cubrir las necesidades básicas y de alojamiento de los hogares afectados por un desastre (ej. terremoto de 2016). Como una buena práctica, CRE incluye los costes de transporte, transacciones financieras y del día de jornal en el valor de la transferencia.

Estas experiencias han servido para desarrollar una serie de **guías, procedimientos estandarizados y herramientas PTE** (adaptando y contextualizando las que aparecen en la [Caja de Herramientas PTE del Movimiento](#)) para las diferentes fases del ciclo de proyecto (ej. evaluación de necesidades y viabilidad PTE, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación incluyendo comunicación y retroalimentación con las poblaciones afectadas).

A nivel recursos humanos, CRE tiene una **función de PTE** en su sede central, que actúa como punto focal y es responsable de proveer apoyo técnico y estratégico. Las intervenciones PTE están **documentadas** y al final de cada respuesta se elabora un informe para las autoridades de CRE, incluyendo lecciones aprendidas y recomendaciones de mejoras basadas en esa experiencia. CRE **usa** además las **redes sociales, videos y notas informativas para diseminar las experiencias PTE**.

A pesar de esta aparente institucionalización y apoyo, **el PTE no está todavía formalmente institucionalizado en las estrategias de la SN, ni en sus Planes de Contingencia, Preparación o Respuesta. Tampoco cuenta con unos presupuestos específicos, y depende del interés y disposición de fondos de donantes y contrapartes a la hora de activarse una respuesta.**

El **conocimiento y capacidad en PTE** a nivel sede es alto; en los últimos años CRE ha formado un a más de cien trabajadores y voluntarios en PTE y medios de vida a través de cursos en línea y presenciales. 28 personas han sido formadas en análisis rápido de mercados (RAM) y cuenta también con formadores PTE certificados (28). Esta información se encuentra documentada en una base de datos.



El **conocimiento y capacidad en PTE y mercados de las juntas provinciales es limitado** y depende de su exposición a la ejecución de PTE. Una de las primeras actividades ejecutadas al comienzo de una intervención PTE es la **realización de un taller para presentar y discutir el plan de respuesta y actividades, los roles y responsabilidades de las diferentes partes implicadas** (sede central y juntas provinciales/seccional).

Foto: Reunión de planificación del equipo en la CRE (noviembre 2018)

CRE tiene **experiencia limitada en el uso de diferentes modalidades y mecanismos de entrega de efectivo** (cheque, remesas y tarjeta regional). Por ahora, solo **es posible el uso de la tarjeta FICR regional**, ya que obligaciones tributarias y restricciones (externas e internas) de justificación económica², que eliminan la posibilidad de efectuar entregas de efectivo de forma directa o a través de entidades financieras del país. Mientras tanto, se está colaborando con el responsable del departamento financiero y gerencia CRE para explorar cambios en la legislación y normativas que permitan el uso de servicios financieros nacionales en el futuro próximo, para agilizar la ejecución y reducir costes.

CRE ha contado con apoyo técnico de la FICR y de otras Sociedades Nacionales del Movimiento, lo que le ha permitido convertirse en una **organización de referencia para PTE en la zona del terremoto**.

Se cuenta también con **formación y experiencia en el uso de tecnología y recolección de información a través de las herramientas ODK**, disponiendo de kits para implementar registro de beneficiarios, encuestas, registros de distribuciones de insumos, etc. CRE cuenta con 4 móviles para recogida de firma electrónicas.

² La normativa legal y tributaria del país exige la evidencia de una factura como respaldo de entrega de dinero a beneficiarios. Otras organizaciones han usado una declaración simple, pero CRE no es muy partidaria de usar esta solución a escala.

A pesar de los avances, **el PTE todavía no es similar en escala, puntualidad y eficacia a las distribuciones de insumos**. A las debilidades mencionadas (mecanismo de respuesta PTE único: tarjeta regional FICR y falta de una institucionalización real), se debe añadir el riesgo de pérdida de conocimientos y habilidades de personal y voluntarios **formados**, si no se retroalimenta o acompaña con actividades prácticas. La pérdida de las personas formadas en PTE y mercados es otro de los riesgos por lo que es importante que CRE elabore un plan para retener a las personas con mayor capacidad y experiencia en PTE.



Foto: Estudio de mercado en Saquisilí (noviembre 2018)

En general, las respuestas **PTE** se consideran más **flexibles, pertinentes y rentables**. Además, CRE está considerada una **organización de referencia PTE en Ecuador** y una **contraparte valiosa para el Gobierno y otros actores** humanitarios. Este robusto posicionamiento le ofrece posibilidades de **influir y participar activamente en el desarrollo de políticas y directrices PTE** y en el **fortalecimiento de los sistemas de protección y del Registro Único de Damnificados (RUD)**.

Como se explicará detalladamente en la última sección de este informe, CRE tiene la oportunidad de ser un **activo importante en las mesas de trabajo 4 y 8** y una **contraparte clave** en la ejecución de tareas de **identificación y registro de beneficiarios en zonas remotas o de difícil acceso**. Es crucial que CRE participe activamente en estas mesas, **de lo contrario, podría perder su posicionamiento y relevancia como actor PTE**, y perder acceso a fuente de **financiación existentes**. La reputación y posicionamiento de CRE abre oportunidades para **la firma de acuerdos de colaboración con otros actores que permita ampliar la cobertura o complementariedad de sus intervenciones**.

Otras oportunidades, en caso de que se eliminen las barreras que restringen el uso de servicios financieros nacionales serían el **uso de nuevos mecanismos de entrega de efectivo** (Cash Management, cheques, remesas, tarjetas nacionales, dinero en sobre, etc.), **la firma de acuerdos con entidades financieras y el desarrollo de nuevos procedimientos operativos estandarizados y guías de implementación esos mecanismos**.

La incorporación de PTE en los PAT contribuirá al **fortalecimiento de capacidades** y obliga a la sociedad nacional a **invertir en preparación PTE** y a **revisar los procedimientos estándares operativos y acuerdos con FICR para asegurarse una respuesta en efectivo eficaz y ágil** tal como requieren los tiempos de ejecución del PAT. Además de contribuir sustancialmente a **fortalecer los intercambios y apoyos técnicos PTE con la Cruz Roja Peruana** y en la **región**; pudiendo convertirse en un referente CTP y PbP a nivel global y dentro del Movimiento.



1.2 CRE PTE FODA

Tabla 1: CRE PTE Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (DAFO)

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apoyo de autoridades y dirección CRE al uso de PTE como modalidad de respuesta y posibilidad de formalizar el uso de PTE como parte de los procedimientos operativos normalizados dentro de la respuesta a desastres. ✓ Alto nivel de conocimiento sobre PTE a nivel sede y en algunas juntas provinciales. ✓ Experiencia en ejecución de PTE con las tarjetas regional de la FICR en respuestas con objetivo de cubrir necesidades básicas, multisectoriales y de alojamiento. ✓ La Sociedad Nacional cuenta con personal y voluntarios con experiencia en la implementación PTE. Existencia de una función PTE en sede. ✓ Conocimiento, uso y tecnología, existencia de kits ODK. ✓ Experiencias PTE bien documentadas. Diseminación de PTE a través de redes sociales y videos ✓ Apoyo del departamento de finanzas para establecer procedimientos y agilizar la implementación ✓ Aceptación y preferencia distribuciones de dinero por parte de los beneficiarios, debido a la flexibilidad que ofrece para cubrir sus necesidades específicas. ✓ En general, las comunidades en las áreas de intervención están bien organizadas y son participativas. ✓ Buenas prácticas: <ul style="list-style-type: none"> → Incluir costos de transporte, transacciones financieras y un día de jornal en el valor del PTE → Taller PTE para definir intervención, roles y responsabilidades implementado al inicio de cada respuesta PTE, con participación de las partes implicadas en la ejecución (sede, provincial) ✓ Existe información secundaria fiable. ✓ Existe apoyo técnico por parte de la FICR y de los socios de la Sociedad Nacional. ✓ Convenio con Banco Pichincha, con capacidad de respuesta rápida a escala y cobertura 	<ul style="list-style-type: none"> - Potencial pérdida de habilidades y conocimiento PTE de voluntarios y personal, a menos que se retroalimente y acompañe con prácticas para no olvidar lo aprendido. - Las restricciones tributarias no permiten el uso de servicios financieros locales ni de otros mecanismos de transferencias (cheques, remesas, transferencias electrónicas). - Procedimientos operativos normalizados existen solo para un mecanismo (tarjeta regional FICR) - Falta de convenios o acuerdos con proveedores para implementar mecanismo de cupones. - El intercambio de experiencias PTE con otras organizaciones humanitarias necesita reforzarse.

<p>nacional. EL convenio elimina costes de transacción</p> <p>✓ La CRE es un referente de implementación de PTE, en la zona afectada por el terremoto.</p>	
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PTE ofrece mayor flexibilidad de elección a la población beneficiaria ▪ Los PTE permiten un método más rentable de asistencia humanitaria. ▪ Posibilidad de aumentar cobertura de asistencia PTE con acuerdos con otras organizaciones (PMA, etc.). ▪ Una vez que se puedan valorar nuevos mecanismos los PTE puede ser más ágil y alcanzar mayor cobertura. ▪ Posibilidad de expandir acuerdo con Banco Pichincha y otros proveedores financieros para incluir nuevos mecanismos (Cash Management, cheques, tarjeta local) ▪ Los PTE pueden contribuir al desarrollo profesional del personal y voluntariado de la SN ▪ Los PTE pueden contribuir a las comunicaciones de la SN con historias y datos de seguimiento. ▪ Los PTE pueden aumentar las oportunidades de recaudación de fondos. ▪ La SN tiene el potencial de convertirse en un líder de PTE en el contexto nacional, regional y en el Movimiento. ▪ El uso de PTE en PbP puede reforzar la preparación en PTE y eficacia de futuras respuestas 	<ul style="list-style-type: none"> - El personal de la Sociedad Nacional y voluntarios con experiencia en PTE no continúan trabajando a medio plazo con la Sociedad Nacional. - Escasa disponibilidad de fondos e interés de nuevos de donantes en aportar a un fondo de emergencia. - Normativa legal y tributaria del país, exige la evidencia de una factura como respaldo de entrega de dinero a beneficiarios y CRE podría tener problemas legales si no cumple. - Pérdida de relevancia e influencia a nivel nacional si CRE no participa activamente en las mesas de trabajo e iniciativas para desarrollar las nuevas estrategias vinculadas a PTE en el país (Protección Social reactiva, desarrollo del RUD, etc.).

2. Análisis de viabilidad PTE

El análisis de viabilidad explora diferentes aspectos incluyendo las prioridades y preferencias de la población en la zona de intervención, la capacidad de respuesta de los mercados, el acceso a entidades financieras, mecanismos de protección social existentes en Ecuador (programas sociales de bonos o efectivo, listas de censos, etc.) y otra información disponible en las comunidades meta que apoyen la identificación y registro flexible de beneficiarios.

2.1 Prioridades de la población

La transferencia de efectivo busca apoyar a las familias beneficiarias en la zona de intervención a cubrir las **necesidades básicas** de la familia y sus animales. Información secundaria existente las identificaba como: **alimentación familiar, agua segura, además de alimentación, transporte y alojamiento para animales**. Las consultas comunitarias realizadas durante el trabajo de campo en La Libertad y San Ramón confirman estas prioridades.

2.2 Preferencias de población respecto a la modalidad de respuesta



Foto: Consulta en la junta municipal de Mulaló (noviembre 2018)

Las consultas realizadas en las **comunidades de San Ramón y en la Libertad** y con la **Junta Municipal de Mulaló** confirma la **preferencia del uso de efectivo como modalidad de respuesta por la comunidad**; destacando que ofrece mayor **flexibilidad** para cubrir las necesidades específicas de cada familia incluyendo el transporte de animales y contribuyen a la **reducción del uso de estrategias de supervivencia negativas**.

2.3 Mercados

Durante el trabajo de campo se realizó un **análisis rápido de mercados** para identificar que **mercados físicos son más usados por las poblaciones visitadas y el impacto que la erupción del Cotopaxi en 2015**, en los mercados en cuanto a acceso, disponibilidad, capacidad de suministro y fluctuación de precios de los diferentes productos. La información fue triangulada con los resultados de las consultas a hogares y grupo focal y con la revisión de información secundaria.

Resultados

- **Mercados de referencia** para la población meta son los de **Saquisilí (cabecera cantonal) y Machachi**. El **mercado de Saquisilí es considerado de acopio y abastece a las zonas costeras, amazónicas y de la sierra central de Ecuador**, provincias Cotopaxi y Tungurahua.
- Presencia de **numerosos vendedores formales e informales**. Comercialización de **gran variedad de productos**: alimentos (frescos y no perecederos), alimento para animales (forraje, rechazo, balanceado, etc.), artículos de higiene personal y doméstica, materiales de construcción, etc.
- **Gran demanda de productos de ciclo corto** (papas, cebolla, zanahoria, melloco), generalmente producidos localmente y vendidos por miembros de la comunidad. Variaciones estacionales en la demanda, disminución de la disponibilidad de alimentos perecederos y forraje en verano. El forraje proviene del centro del país (Salcedo y Pillaro).
- Los **mercados están integrados y tienen buena capacidad de suministro**. Las cadenas de suministro varían dependiendo del producto; los alimentos y productos no perecederos (productos de higiene personal y doméstica, veterinarios, materiales de construcción y balanceados para animales) provienen de Ambato, Quito y Latacunga.



IMPACTO DE LA ERUPCIÓN Y CENIZAS VOLCÁNICAS DEL COTOPAXI DE 2015

- **Impacto mínimo en los mercados que siguieron operando con normalidad al no haberse producido** daños en la infraestructura
- **Cierre/bloqueo de la panamericana en la ruta E35.**
- **Oferta y demanda de alimentos y productos no perecederos permaneció estable** al existir gran variedad de procedencia de los clientes, aunque hubo una **disminución de clientes provenientes de las zonas afectadas debido al desplazamiento de población, pérdida de capacidad productiva y reducción del poder adquisitivo.**
- **Aumento considerable en el precio alimentos de ciclo corto y forraje**, al verse afectados y disminuida su producción **por la caída de cenizas** y al aumento de demanda al no poder usar sus campos.
- **Disminución de producción de leche y aumento de su precio. Aumento del precio del agua embotellada.**
- Los **precios en la venta de animales menores y bovinos bajaron significativamente**, debido al **aumento de la oferta**, se incrementaron las ventas ante el temor que los animales enfermasen y la presencia de intermediarios en las zonas afectadas dispuestos a comprar bovinos a precios muy bajos.

Conclusión

Los mercados de referencia apoyan una respuesta PTE y serían capaces de responder a la demanda ya las cadenas de suministro no parecen verse muy afectadas; siempre que se mantengan las carreteras abiertas (Quito – Saquisilí – Latacunga – Saquisilí - Ambato - Saquisilí). Los productos más susceptibles a cambios relacionados con la disponibilidad/oferta y precio son los alimentos frescos y de ciclo corto, el forraje y el agua.



Foto: Comerciante de mercado (noviembre 2018)

Acciones:

- Realizar un **análisis de mercados más exhaustivo y cubrir otros mercados para crear una línea de base de mercados de referencia** que podría ser actualizada anualmente. Esta actividad podría ser útil para **fortalecer la capacidad de voluntarios y personal CRE** en análisis de mercados.

- Incorporar el **análisis de mercado para servicios de transporte de animales, agua y precios de alquiler de terrenos** en zonas seguras para usar como referencia.
- **En caso de activación del PAT**, necesario **actualizar la información de mercados** (acceso, disponibilidad, precios, etc.) y en caso pertinente ajustar aspectos de la intervención en base a la información obtenida.
- **Incorporar aspectos relacionados con el mercado** (acceso, precios, oferta, demanda, seguridad, etc.) **en la matriz de riesgos y medidas de mitigación.**
- La venta de animales bovinos a precios muy bajos fue una de las estrategias de supervivencia más negativas más usadas durante la caída de cenizas del 2015 que contribuyó a disminuir significativamente el poder adquisitivo (ingresos de la venta de leche), retrasando la recuperación de los medios de vida y económica de las familias afectadas. Esto es una de las principales justificaciones para el uso de PTE como parte de las acciones tempranas y permite **explorar opciones de comercio justo o apoyo para vender los animales en mercados regionales por un precio normal para evitar que la población sea explotada por intermediarios.**

Riesgo: Cierre de carreteras críticas para las cadenas de suministro **afectaría negativamente a los mercados regionales**; el cierre de otras carreteras puede **reducir o eliminar el acceso de la población a los mercados**. Es importante considerar que el **Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Cantonal de Saquisilí, no tiene ningún plan de contingencia de abastecimiento** en el caso un cierre de carreteras o erupción volcánica. El **acceso a mercados y transporte es uno de los prerrequisitos para recibir la transferencia de efectivo**, por lo que si no existe acceso las familias otras modalidades de asistencia.

2.4 MECANISMOS DE ENTREGA DE EFECTIVO



Foto: Entrega PTE.IFRC

Como se ha indicado anteriormente, los **PTE están restringidos al uso de la tarjeta FICR regional debido a las restricciones tributarias y de normativa existentes de justificación económica**³. Se está colaborando con el responsable del departamento financiero y gerencia CRE para **explorar cambios de legislación y normativas externas e internas que permitan el uso de servicios financieros nacionales para agilizar la ejecución y reducir costes**. En caso relevante, CRE debería **negociar a alto nivel un acuerdo/convenio con el Gobierno que le permita ejecutar PTE a través de servicios financieros nacionales en el futuro.**

CRE tiene un convenio con el Banco de Pichincha, para facilitar el uso de la tarjeta FICR regional en sus cajeros sin costes adicional para los beneficiarios; potencialmente este **convenio podría expandirse en el futuro para incorporar mecanismos de entrega nacionales.**

³ La normativa legal y tributaria del país exige la evidencia de una factura como respaldo de entrega de dinero a beneficiarios. Otras organizaciones han usado una declaración simple, pero CRE no es muy partidaria de usar esta solución a escala.

Tabla 2: Análisis de modalidades y mecanismos de PTE actualizado en base a información primaria y secundaria recogida durante el estudio

MECANISMOS DE ENTREGA	VENTAJAS	DESVENTAJAS	PRIORIDAD DE USO Y RAZONES
<p>Tarjetas de débito bancarias/ programa de tarjetas pre-posicionadas de IFRC</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conocimiento del uso de tarjetas por parte de miembros de la familia meta ✓ Tarjeta IFRC regional permite activación rápida (<i>¿5 días? TBC</i>) y flexibilidad en la retirada de dinero, no dependen de horarios del banco y pueden hacer uno o varios retiros en función de sus necesidades. ✓ Son seguras ✓ No es necesario que sean nominales, en caso de serlo solamente pueden ser usadas por la persona registrada como beneficiaria ✓ Posibilidad retiro de efectivo en ventanilla de la sucursal bancaria o en cajero ✓ Potencial uso en comercios ✓ Flexibilidad en el uso. ✓ Puede usarse tanto en la modalidad incondicionada como condicionada. ✓ Se puede retirar dinero en el cajero automático, no necesitan identificación por lo que no sería un problema si lo han extraviado/perdido. ✓ Las tarjetas se activan un día después de la entrega y en caso de pérdida o robo, se puede reportar para bloquearlas. ✓ Existe disponibilidad para que los bancos instalen un cajero móvil en la zona. ✓ Permite respuestas a gran escala 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Mayores costes de gestión que soluciones locales (internacionales) ✗ Comisiones por la retirada de dinero/ consulta saldo. ✗ Exige competencia financiera. ✗ Los cajeros/ ATM solo están en las parroquias (Latacunga, Saquisilí, Machachi) ✗ En caso de uso en ventanilla o compra en comercio, requiere identificación ✗ Tarjetas no pueden ser usadas en redes de corresponsales de Mi Vecino, Banco de Barrio, Tu Banco Aquí. 	<p>Primera opción para la respuesta</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La SN cuenta con experiencia en el uso de este sistema. ▪ Tarjetas IFRC regional pueden ser pre posicionadas, agilizando la respuesta. <i>(necesitan 3 días para activarse si no son nominales o 7 días si son personalizadas).</i> ▪ Se pueden recargar y hacer varias entregas y/o usarlas para otras intervenciones complementarias. <p>Acciones de preparación respuesta PbP:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Contrato o Acuerdo entre la CRE, CRA y FICR para el uso de tarjetas para activación inmediata en caso de activación PbP. Incluyendo revisión de condiciones, costes y tiempos necesarios → Revisión de los procesos operativos estándares existentes para agilizar el proceso y permitir una respuesta rápida PbP → Revisión y actualización de las herramientas de CEA y monitoreo adecuadas a las necesidades de la respuesta PbP → Reuniones preparatorias con el Banco Pichincha del área de intervención para familiarizarlos con los planes de intervención y plazos. → Reposicionamiento de las tarjetas regionales y de kits (tecnología) para registro y recolección de información (registro de beneficiarios, firmas, etc.)

<p>Cash Management</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Servicio ágil, funciona como una cuenta virtual, donde se pueden gestionar el pago y transferencias a terceros electrónicamente a través de plataforma web. ✓ El plazo de transferencia varia, inmediato si el beneficiario tiene una cuenta en el mismo banco y más lento si va a otra entidad. ✓ Permite desagregar los roles y responsabilidades dependiendo de los niveles de usuario ✓ Pagos realizados a través del banco o corresponsales: Mi Vecino, Banco del Barrio, Tu Banco Aquí, que tienen mayor cobertura a nivel comunitario ✓ Bajo costo financiero (costos de transferencia pueden cargarse al dueño de la cuenta o al beneficiario) ✓ Familiaridad de los usuarios con el cobro de dinero en corresponsales comunitarios (Mi Vecino, Banco del Barrio, Tu Banco Aquí) ya son usados para cobrar el bono del estado ✓ Las familias están familiarizadas con el cobro de dinero en las corresponsales bancarias, ya que a través de ellas se cobra el bono del Estado. ✓ El producto puede ser diseñado según la necesidad en colaboración con el banco. ✓ Flexibilidad en el uso. Puede usarse tanto en la modalidad condicionado y/o incondicionada ✓ Apoya respuestas a gran escala 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ No se cuenta con marco legal y tributario, que proteja a CRE, al momento de realizar este tipo de transferencias de dinero a beneficiarios. Frente a una auditoria los reportes del Banco, no serían suficientes para justificar la salida de dinero, se podría interpretar como lavado de activos. ✗ En caso de que las transacciones sean hacia personas con cuentas en otros bancos la transacción tarda más (2 días) ✗ Necesario presentar la cédula de identidad para retirar el dinero ✗ No se pueden usar cajeros para el cobro mediante el producto bancario Cash Management (comprobar si esto aplica también a transferencias a una cuenta) ✗ Los corresponsales de pago, depende del internet y señal de teléfono para que se pueda retirar el dinero. ✗ Capacidad limitada de los corresponsales de pago (aprox. 2000 dólares/día). 	<p>2ª opción (y mejor opción a largo plazo):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servicio ágil y de bajo costo. ▪ Podría ser el mecanismo más adecuado, dependiendo del marco legal y normativo que proteja a la SN, cuando se realicen este tipo de transferencias <p><u>Acciones de preparación respuesta PbP:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> → Conversaciones con el Banco de Pichincha para: <ul style="list-style-type: none"> ○ Entender mejor las características y requisitos de este servicio y ○ Discutir opciones de personalización para CRE del servicio Cash Management ○ Explorar potencial de expandir el convenio para usar este servicio y condiciones, cobertura, costes y tiempos → Comparar condiciones con otros bancos que ofrezcan este servicio (cobertura, coste, tiempos, etc.) → Desarrollar conjuntamente a contrapartes de los departamentos relevantes (finanzas, etc.) procedimientos operativos normalizados para esta modalidad → Establecer la desagregación de usuarios de la plataforma web, con diferentes niveles de acceso y autorización para las órdenes de transferencias → Revisión y actualización de las herramientas de CEA y monitoreo. → En caso de activación: coordinar con el banco y los corresponsales para asegurar su liquidez.
-------------------------------	--	---	--

<p>Transferencias bancarias</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Necesidad de competencia financiera. Parte de la población (empleada o con ayudas sociales) tiene ya cuenta bancaria. ✓ Altamente respetuoso con la intimidad de las personas, no se sabe cuándo ni quién recibe el dinero. Pueden disponer del efectivo cuando y como ellos/as quieren ✓ No pone en riesgo a las personas porque no manejan el efectivo. Riesgo financiero gestionado por los bancos ✓ Flexibilidad en el uso. Puede usarse tanto en la modalidad incondicionada como condicionada. ✓ Pueden retirar dinero en los bancos de barrio si las transferencias son a banco Pichincha y/o Guayaquil. ✓ Permite gran escala. 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ La SN no cuenta con este mecanismo como opción ya que ante una auditoria no puede justificar esta transacción ✗ Algunas personas no tienen cuenta bancaria. Las cuentas que tienen pueden ser en diferentes bancos por lo que podría ser necesario realizar acuerdos con entidades con las que no trabaja la SN o pagar costes por la transferencia. ✗ Exige identificación formal ✗ Exige datos exactos. ✗ Exige competencia financiera. ✗ Falta accesibilidad servicios. Los bancos están en las parroquias y solamente en algunas comunidades existe la opción “banco de barrio” ✗ Costes de gestión. 	<p>3ª opción:</p> <p>Servicio ágil y de bajo costo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Podría ser el mecanismo más adecuado, dependiendo del marco legal y normativo que proteja a la SN, cuando se realicen este tipo de transferencias. <p><u>Acciones de preparación respuesta PbP:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> → Conversaciones con el Banco de Pichincha para comparar condiciones con otros bancos que ofrezcan este servicio (cobertura, coste, tiempos, etc.) → Desarrollar conjuntamente a contrapartes de los departamentos relevantes (finanzas, etc.) procedimientos operativos normalizados para esta modalidad → Revisión y actualización de las herramientas de CEA y monitoreo. → En caso de activación: coordinar con el banco y los corresponsales para asegurar su liquidez.
<p>Efectivo directo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entrega es rápida, directa a las personas beneficiarias que disponen del dinero inmediato. ✓ Bajo coste: no hay costes de gestión ni comisiones de entidades intermedias. ✓ Ágil para la SN porque no debe contratar con otros. ✓ Entregas en oficinas CRE para evitar riesgos y seguridad del que distribuya (otras opciones - 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ La SN no cuenta con este mecanismo como opción ya que ante una auditoria no puede justificar esta transacción, ya que se requieren facturas a los beneficiarios, caso contrario se puede mal interpretar que es un medio de lavado de dinero. <i>¿No es</i> 	<p>4ª opción:</p> <p>Podría ser el mecanismo más adecuado, dependiendo del marco legal y normativo que proteja a la SN, cuando se realicen este tipo de transferencias.</p> <p><u>Acciones de preparación respuesta PbP:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> → Desarrollar conjuntamente a contrapartes de los departamentos relevantes (finanzas, etc.)

Estudio de viabilidad para uso de PTE en intervenciones rápidas PbP en Ecuador

	<p>Para evitar riesgos, se podría organizar la entrega en las oficinas de CR para garantizar la seguridad del personal que distribuya. <i>(¿o en centro comunitario/municipalidad?)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Flexibilidad en el uso. Puede usarse tanto en la modalidad incondicionada como condicionada. ✓ No exige identificación formal ✓ En este contexto cuenta con la aceptación de la comunidad y aceptación política. ✓ Fácil en casos de alfabetización limitada y nociones de cálculo básico. ✓ Permite gran escala. 	<p><i>posible justificar la entrega a través de una liquidación simple?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✗ Necesita contexto seguro para transporte y distribución. ✗ Mas arriesgado para la seguridad de CRE y beneficiarios ✗ Costes adicionales si se contrata a una empresa de seguridad ✗ Necesario hacer un análisis de riesgos y seguridad, considerando entre otras cosas la seguridad de las personas desplazadas o viviendo en albergues ✗ Mayor riesgo de corrupción y desviación de los fondos 	<p>procedimientos operativos normalizados para esta modalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> → Revisión y actualización de las herramientas de CEA y monitoreo. → Elaborar un análisis de seguridad y riesgos exhaustivo con acciones de mitigación
Cheque	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mecanismo es conocido por la SN. ✓ Pueden disponer del dinero cuando quieren. ✓ No es necesario coordinar con agencias bancarias. ✓ Al ser nominal no corre riesgo de robo ya que otra persona no podría retirar el dinero. ✓ No conlleva gastos bancarios. ✓ Flexibilidad en el uso. Puede usarse tanto en la modalidad incondicionada como condicionada. 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Población no acostumbrada al uso de cheques, requiere acompañamiento. ✗ Menos flexible que las tarjetas. Depende del horario del banco ✗ Proceso lento, adecuado para entrega PTE única o con un número no muy alto de beneficiarios. Varias entregas hacen el proceso muy engorroso. ✗ Exige identificación formal 	<p>5ª opción:</p> <p>El número de beneficiarias/os es reducido.</p> <p>Acciones de preparación respuesta PbP:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Desarrollar conjuntamente a contrapartes de los departamentos relevantes (finanzas, etc.) procedimientos operativos normalizados para esta modalidad → Revisión y actualización de las herramientas de CEA y monitoreo.
Bonos con comerciantes locales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los comerciantes estarían dispuestos a aceptarlos si se les da garantía de pago por parte de CR. 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Escala limitada a la capacidad del comercio. 	<p>6ª opción</p>

Estudio de viabilidad para uso de PTE en intervenciones rápidas PbP en Ecuador

<p>(minoristas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las personas también son abiertas a utilizarlos, aunque desconocen el funcionamiento. ✓ No requiere contratación con bancos, por lo que no tienen las mismas restricciones. ✓ Contribuye a la activación de la economía local y la actividad de los pequeños comerciantes de las comunidades. ✓ Se pueden aplicar mecanismos fáciles para evitar el fraude. ✓ Bajo coste. ✓ Alfabetización y nociones de cálculo básicos. ✓ Operaciones a gran escala posibles. ✓ Ideal para programas condicionados. ✓ La población está ya familiarizada con los proveedores locales 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Necesita contratar con gran variedad de comercios para una cobertura amplia. ✗ En el caso de una emergencia los comerciantes locales abandonarían sus comercios en las zonas aisladas. ✗ Requieren sensibilización y aceptación sobre su uso tanto a beneficiarios/as como a los comercios. ✗ Uso condicionado. ✗ Tiempo para su estructuración. ✗ Costes de distribución pueden ser elevados. ✗ Requieren de medidas de seguridad robustas para evitar su falsificación y apropiación indebida. 	<p>Es recomendable para la fase de recuperación en la que se pueda contratar con pequeños comercios de las zonas afectadas para contribuir a la recuperación de sus medios de vida y activar la economía local.</p> <p>Acciones de preparación respuesta PbP:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Mapeo y estudio comparativo de comerciantes en la zona de intervención para identificar contrapartes potenciales → Discusiones con comerciantes de la zona para ver condiciones, costes y tiempos, etc. Potencial firma de convenios/acuerdos que podrían ser activados en caso de intervención. → Desarrollar conjuntamente a contrapartes de los departamentos relevantes (finanzas, etc.) procedimientos operativos normalizados para esta modalidad → Revisión y actualización de las herramientas de CEA y monitoreo.
<p>Tarjetas de regalo de almacenes</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las personas empleadas las conocen y saben cómo utilizarlas. ✓ Las superficies comerciales grandes suelen tener gran diversidad de productos por lo que las personas beneficiarias tendrían una amplia gama de productos para elegir. ✓ Reduce riesgo de fraude ✓ Ideal para programas condicionados 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ No toda la población conoce el mecanismo. ✗ Pueden cobrar comisiones. ✗ Solo existen en las cadenas de supermercados grandes. ✗ Tiempo para su estructuración. ✗ Para dar mayor alcance se debería contratar el servicio con varios almacenes. 	<p>7ª opción</p> <p>No se debería considerar por su limitado acceso (disponible solo en grandes comercios formales con productos limitados y precios más altos).</p> <p>Acciones de preparación respuesta PbP (baja prioridad):</p> <ul style="list-style-type: none"> → Mapeo y estudio comparativo de comerciantes que ofrecen tarjetas en la zona de intervención para identificar contrapartes potenciales y condiciones.

Estudio de viabilidad para uso de PTE en intervenciones rápidas PbP en Ecuador

		<ul style="list-style-type: none"> ✗ El uso es limitado a los supermercados contratados y por tanto pueden perjudicar a los pequeños comerciantes. ✗ El precio de los productos es más alto que el que pueden comprar en los mercados. ✗ El uso es condicionado ✗ No podrían cubrir costes de transporte 	<ul style="list-style-type: none"> → Firma de convenios o acuerdos con comerciantes que podrían ser activados en caso de intervención → Desarrollar junto a las contrapartes CRE a contrapartes de los departamentos relevantes (finanzas, etc.) procedimientos operativos normalizados para esta modalidad → Revisión y actualización de las herramientas de CEA y monitoreo.
Compañías de remesas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uso previo en la operación terremoto Manabí 2016. Ahora Western Unión eliminó los costes de transferencias desde el extranjero ✓ Se transfieren los riesgos de seguridad y corrupción. El dinero es gestionado por la entidad y no por la SN. (Se podría ver si tienen posibilidad de distribución móvil para llegar a las comunidades. ✓ Conocimiento del sistema por parte de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Poco usados en la zona de intervención, escasas oficinas en las comunidades/ barrios. Existe algunas oficinas de la Cooperativa Divino Niño y Servipago. ✗ No hay datos de oficinas de Western Unión. ✗ Altos costes y comisiones 	<p>8ª opción</p> <p>Se podría recomendar en la fase de recuperación, sin embargo, hay que evaluar los costos generalmente son altos.</p> <p><u>Acciones de preparación respuesta PbP (baja prioridad):</u></p> <p>Mapeo y estudio comparativo de compañías de remesas con presencia en la zona de intervención para identificar contrapartes potenciales</p>
Transferencias vía telefonía móvil	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reduce el papeleo, la carga de trabajo. ✓ Reduce el riesgo de fraude. ✓ Transferencias rápidas, seguras. ✓ Flexibilidad en el uso. Puede usarse tanto en la modalidad incondicionada como condicionada. ✓ Permite gran escala 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ No aceptación ni uso en la zona ✗ Alta inversión inicial ✗ Requiere competencias del usuario ✗ Necesita internet y datos. ✗ Capacidad de Puntos de Venta (TPV) 	<p>9ª opción</p> <p>No se recomienda por su desconocimiento. Solo sería recomendable en entornos de gran inseguridad.</p> <p>No se recomienda ninguna acción al no existir transferencias vía móvil en la zona de intervención</p>

2.5 Ecosistema financiero ecuatoriano

El sistema financiero ecuatoriano se encuentra compuesto por **instituciones financieras privadas** (bancos, sociedades financieras, cooperativas y mutualistas); **instituciones financieras públicas**; **instituciones de servicios financieros, compañías de seguros y compañías auxiliares del sistema financiero**. Según la Superintendencia de Bancos, los **bancos** constituyen el mayor y más importante participante del mercado con **más del 90% de las operaciones del total del sistema**.



La **Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera** es la responsable de la formación de políticas públicas, y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores. Los organismos de supervisión y control son la **Superintendencia de Bancos** (bancos, mutualistas y sociedades financieras), la **Superintendencia de Economía Popular y Solidaria** (cooperativas y mutualistas de ahorro y crédito de vivienda) y la **Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros** (compañías de seguros). Según el Banco Central, solo un 40% de la población accede a servicios bancarios. Las **'FINTECH' pueden llegar con más facilidad a esos clientes** (no bancarizados), principalmente de áreas suburbanas, en donde la gente tal vez no usa los servicios de la sucursal de un banco, pero está familiarizada con el uso de celulares e Internet". Además, Ecuador cuenta con una población joven, según el INEC, el 23,2% de la población del país tiene edades entre 20 y 36 años, por lo que están familiarizados con el celular e internet para utilizar las alternativas 'FINTECH'. La presencia de **alternativas financieras como Banco de Barrio y Caja Amiga** en las comunidades (*fuentes: revista líderes*).

DINERO ELECTRÓNICO

En Ecuador el estado dejó de administrar el sistema de dinero electrónico el 31 de marzo del 2018. A partir de esa fecha las entidades del sistema financiero (bancos, mutualistas y cooperativas) brindan este servicio, bajo el nombre de billetera móvil, según lo establece la Ley de Reactivación Económica. El BCE lanzó el sistema en diciembre del 2014 y se registraron 410.000 cuentas, pero solo la mitad se encuentra activa, según la gerenta de la entidad. Desde la fecha de creación, se han realizado transacciones por USD 50 millones y el saldo en las cuentas es de USD 10 millones. Las operaciones de carga y descarga (es decir, el depósito y retiro de las cuentas) fueron las más frecuentes, según el BCE. Y, segundo, fueron las de pagos. Pero la penetración no alcanzó las metas esperadas y el Gobierno espera que con el traspaso al sistema financiero privado el medio de pago pueda alcanzar a más población no bancarizada y ayudar a reducir el uso de efectivo.

Los **medios de pago electrónico o billetera móvil pueden usarse para compras** en establecimientos que acepten este medio y para hacer **pagos de servicios básicos** como agua, luz, impuestos, teléfono y para **pagos de impuestos** del SRI, multas de tráfico y recepción de remesas del exterior. (*Fuente: Banco Central de Ecuador*).

2.6 Bancos identificados como contrapartes potenciales para PTE

 <p>BANCO PICHINCHA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Banco de Pichincha (BP) ofrece servicios de transferencias y cheques a beneficiarios, así como servicios de cash Management. - Cash Management del Banco Pichincha permite: <ul style="list-style-type: none"> o Pagos a terceros mediante diferentes opciones de banca electrónica con notificaciones que agilizan el manejo de las transacciones. o Beneficios: la posibilidad de a) automatizar los pagos a beneficiarios, b) conciliar cuentas, c) reducir los costos administrativos de manera segura, d) cobertura a nivel nacional, d) permitir el control del flujo de dinero. o Segregación de acceso y niveles de autorización, dependiendo del tipo de perfil se tiene acceso a diferentes niveles de funcionalidad. o Definir la forma de pago: a) pago a cuenta de banco pichincha, b) pago con crédito a cuenta de otra institución financiera en el Ecuador, c) pago en efectivo a través de ventanilla y d) pago con cheque de gerencia a través de ventanilla. <p><i>(Fuente: Banco Pichincha)</i></p> <p>Ventajas adicionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CRE planificó estrechamente la intervención de PTE con tarjetas regionales FICR con el Banco de Pichincha (BP), que garantizó la liquidez de los cajeros automáticos en la zona, además de proveer condiciones ventajosas reduciendo/eliminando los costes por el uso de cajeros del banco. La coordinación entre la CRE y el BP fue un factor crucial para desarrollar este programa exitosamente.
 <p>Banco del Pacífico</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ofrecen servicios de pago tradicional a través de cheques, transferencias bancarias nacionales e internacionales - Según informantes clave el banco del Pacífico ha ofrecido descuentos a organizaciones humanitarias implementando PTE <p>Cash Management del Banco del Pacífico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beneficios: Facilidad y seguridad, estado de transacciones procesadas o pendientes a tiempo real en la herramienta Cash Management (OCP). No es necesario girar cheques ni hacer pagos en efectivo. Permite: a) integridad y confidencialidad de la información, b) protocolo de seguridad mediante claves asignadas a cada usuario de la empresa, c) servicio de mensajería - notificación vía correo electrónico a proveedores o empleados por pagos generados; d) post venta: asistencia técnica u operativa, cuentas con la asesoría permanente de Banca Telefónica.

	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios ofrecidos: a) Consulta, saldos y movimientos de cuentas; b) Pagos: Transferencias locales y al exterior; c) Pagomático; d) Recaudaciones: Débitos a cuentas internas e interbancarias, recaudaciones para centros educativos y canales de recaudación; Pago de servicios: Servicios básicos, aduaneros, IESS, SRI, SUPERCAS, automotores y peatones, impuestos municipales, tránsito, financieras. Facturación de combustible. <p><i>(Fuente: Banco del Pacífico)</i></p>
 <p>BANCO GUAYAQUIL Banco del Guayaquil</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ofrece servicios a empresas de pago a terceros: Beneficios: a) ahorro de recursos en los procesos administrativos y financieros; b) flexibilidad en las formas de pago; c) disponibilidad de información en línea a través de nuestra Banca Virtual/Multicash Empresas; d) seguridad en el proceso de pago; e) los beneficiarios tienen disponibilidad inmediata de los recursos, servicio personalizado y notificación vía email del estado de pago. - Formas de pago: a) Crédito a cuentas en Banco Guayaquil; b) pagos en ventanilla, en cheque o en efectivo; y c) transferencias a otros bancos locales e internacionales. - Limitación: En su página web no existe información de que sean proveedores de servicios de Cash Management, pero el banco Guayaquil ofrece el servicio de Banco de Barrio operativas desde hace 10 años y con presencia en un gran número de comerciantes en las comunidades (Mulaló). <i>(Fuente: Banco guayaquil)</i>

Conclusión

La tarjeta regional de FICR, es por ahora la única opción para la entrega de PTE; esto es debido a restricciones fiscales y de normativa interna y externa que se están investigando para ver si es posible cambiar para ampliar el menú de mecanismos disponibles. En el país existen numerosas instituciones financieras y comerciantes que ofrecen diferentes mecanismos (Cash Management, transferencias, cheques, cupones, etc.).

La prioridad es la firma de un acuerdo tripartito CRE, CRA y IFRC región, revisando los protocolos de actuación entre el país y región. Además, es necesario revisar los procedimientos operativos normalizados y guía de implementación de CRE para ejecutar una respuesta ágil y rápida que permita adecuarse a los tiempos del PAT. También conseguir cambios en la normativa externa e interna para poder usar servicios financieros del país.



Foto: Reunión comunitaria en zona de intervención Cotopaxi (noviembre 2018)



Foto: Visita de campo a la zona de afectación del Cotopaxi (noviembre 2018)

Acciones recomendadas: (Complementadas con las indicadas en la tabla de análisis comparativo de mecanismos para PTE)

- **Investigar cambios de legislación referentes vinculadas al Cash Management y legislación y normativa interna y externa** para ver si es posible eliminar barreras que impiden el uso de **proveedores financieros nacionales (PRIORITARIA)**
- **Tarjeta regional: Finalizar acuerdo tripartito, revisar protocolos con IFRC Panamá considerando el escaso tiempo actuación en respuestas PbP (PRIORITARIA)**
- **Revisar los procedimientos operativos normalizados y guía paso a paso para el uso de la tarjeta regional y reducir los tiempos** para asegurar una respuesta ágil **(PRIORITARIA)**
- **Participación en las diferentes iniciativas sobre Protección Social Reactiva y en las mesas de trabajo (4, y 8)** para posicionar a CRE y promover PTE como parte de su rol auxiliar del estado **(PRIORITARIA)**
- **Mapear servicios financieros existentes que ofrecen servicios de Cash Management** y cuentan con puntos de retirada de efectivo en las áreas de intervención, análisis comparativo de condiciones y precios. Posibilidad de establecer un acuerdo en caso de que hubiese cambios en la normativa. Se podría ampliar el convenio con el Banco Pichincha para incorporar este mecanismo.

3. Mecanismos de protección social y su potencial uso en la selección y registro de beneficiarios

3.1 Sistema de Protección Social

El derecho a la protección social está reflejado en la Constitución de 2008 y el sistema de protección social contributiva y no contributiva tuvo una **fase de expansión considerable hasta el 2015**. Después comenzó una fase de estancamiento que derivó en el rediseño del modelo de protección social no contributiva con base en la experiencia y los resultados obtenidos en la fase de expansión y considerando la limitación de recursos. Las **principales implicaciones** fueron:

1. **Reducción importante de la cobertura general de los esquemas no contributivos (reducida en un 45% desde 2012 al 2016)**. Por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano (BDH) se redujo dos tercios entre esas fechas (de 1.2 millones de personas a 427,000) y las pensiones sociales se redujeron en un 17%, aunque hubo un aumento de subsidios por incapacidad del 21%).
2. Cambio en la composición de beneficiarios, con una **focalización en hogares en extrema pobreza, adultos mayores y personas con discapacidad leve y severa**.

El **Registro Social** es una **herramienta clave para la focalización y monitoreo de la protección social y permite la identificación de hogares pobres y vulnerables usando criterios sociales, económicos y demográficos**. La **última ronda de recopilación de datos** se llevó a cabo entre septiembre de **2013** y junio de **2014** en los territorios con el mayor índice de pobreza, según los datos del censo de 2010. En la actualidad, el RS incluye a 2,1 millones de hogares. El **MCDS es responsable de este registro**.

Recientemente, el **gobierno ha decidido modificar la estrategia de recopilación de datos para el Registro Social, la nueva estrategia aún no ha sido definida**, pero es muy probable que el censo sea reemplazado por un sistema de registro a demanda.

3.2 Protección Social Reactiva en emergencias

El **terremoto de 2016** representó un **gran desafío en términos de selección de beneficiarios**, especialmente para la asistencia de transferencias de efectivo. **El gobierno decidió crear por primera vez el Registro Único de Damnificados (RUD)** que aumentó la precisión de los hogares seleccionados, pero retrasó considerablemente la recepción de la ayuda. Anteriormente, el gobierno había contado con un mecanismo de selección de beneficiarios llamado Bono de Emergencia, diseñado por el MIES para responder a desastres naturales mediante PTE temporal; era un mecanismo muy descentralizado, priorizando la rapidez sobre la precisión; los beneficiarios eran seleccionados vía comités locales y aprobados por el MIES. Este Bono de Emergencia ya no estaba activado y el MIES decidió crear el RUD en lugar de usar el Registro Social.

La **implementación del RUD fue lenta y al final 66% de hogares del RUD estaban también Registro Social**, por lo que el gobierno podría haber alcanzado dos de cada tres hogares afectados en un tiempo mucho más rápido usando el RS. Por otro lado, **MIES reportó que solo 15% de las familias en el RUD eran beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano al momento del terremoto**. Esto demuestra que la simple expansión vertical del programa, es decir, el incrementar el valor de los beneficios de las familias del BDH, hubiese resultado en una respuesta inadecuada, alcanzando solo un porcentaje muy menor de familias damnificadas. En este sentido, la decisión del gobierno de buscar otro tipo de respuesta fue adecuada. (Estudio de caso Ecuador Protección Social Reactiva (OPM, PAM, 2017).

RUD (Registro Único de Damnificados)

- Durante el terremoto de 2016, inicialmente los distintos ministerios competentes desarrollaron diferentes herramientas para identificar damnificados y evaluar impactos para priorizar las ayudas. Después se decidió que la selección de los hogares damnificados debía centralizarse en un registro único: el RUD.
- El RUD es una herramienta para registrar a los hogares afectados por el desastre. Diseñado y puesto a prueba por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en Manabí y Esmeraldas antes de pasar a ser oficialmente adoptado e institucionalizado por el MCDS a través de un Acuerdo Ministerial como herramienta para registro y selección de programas sociales destinados a fomentar la recuperación social y económica de la población afectada por el terremoto. Aunque se esperaba que todas las agencias del gobierno usaran la base de datos para seleccionar a beneficiarios de los diferentes programas, permitiendo la integración del monitoreo y evaluaciones esto no siempre se cumplió. Por ejemplo, caso MIDUVI, hizo su

Estudio de viabilidad para uso de PTE en intervenciones rápidas PbP en Ecuador

propio levantamiento de datos y registro para seleccionar beneficiarios de su programa de alojamiento al no incluir el RUD los datos técnicos de vivienda para determinar el tipo de ayuda.

- Hasta el 28 de octubre de 2016 (unos seis meses después del terremoto), se habían registrado 112.035 hogares (387.202 personas) en el RUD; el 65,9% de ellos también estaban en el RS.

El gobierno proporcionó ayuda en insumos, asistencia de albergue, PTE (Bono de alimentación, bono de acogida y bono de alquiler) y alojamiento.



Fuente: Estudio de caso Ecuador Protección Social Reactiva (OPM, PAM, 2017)



La asistencia monetaria fue eficaz e innovadora, pero se demoró por varios factores. El gobierno proporcionó asistencia monetaria a las familias damnificadas a través del Bono AAA y el Bono de Alimentación Rural. A pesar de los desafíos enfrentados, la respuesta a través del sistema de protección social fue innovadora y eficaz, y representa una experiencia que contribuirá a mejorar las respuestas futuras en Ecuador y en otros países de la región. (Estudio de caso Ecuador Protección Social Reactiva (OPM, PAM, 2017)

La existencia de un mecanismo sólido para la entrega de transferencias de efectivo fue un factor clave en la decisión de usar el sistema de redes de instituciones financieras utilizado por el MIES para entregar los beneficios del programa BDH y otras pensiones sociales y subsidios por discapacidad. Las ventajas comparativas incluyen una amplia cobertura, bajo coste, relativamente simple a nivel administrativo, tiene costos en línea con otros sistemas de la región, es fácil de usar y fácil de ampliar; y la población estaba ya muy familiarizada con ese sistema de pagos, especialmente los beneficiarios del BDH. No es necesario que los beneficiarios abran cuentas, simplemente pueden retirar su dinero a través de los agentes financieros en las fechas definidos. Este sistema permitió un rápido desembolso de dinero en respuesta al terremoto de 2016.

Los pagos en efectivo del MIES se realizan a través de bancos públicos y privados y cooperativas. El ministerio tiene una base de datos para hacerlos, y un sistema de base de datos vinculado a los bancos y cooperativas correspondientes. Los **agentes financieros usan esta base de datos para entregar el dinero a los beneficiarios y luego son reembolsados por el MIES.** Este pago por adelantado por parte de los agentes financieros es una característica innovadora del caso de Ecuador, no tan común en otros lugares.

Se descartó el uso de otras formas de transferencias monetarias, como cupones impresos o electrónicos, al no haber sido usadas a gran escala en los programas de protección social por lo que no estaban preparados para una emergencia. Además de las ventajas logísticas, una razón central fue el deseo de reactivar las economías locales. (Estudio de caso Ecuador Protección Social Reactiva (OPM, PAM, 2017).

Las expansiones verticales y horizontales de los esquemas y el apoyo del PMA (tipo de respuesta de respaldo) permitieron al gobierno ofrecer apoyo monetario a un gran número de hogares.

Fuente: Estudio de caso Ecuador Protección Social Reactiva (OPM, PAM, 2017)



La asistencia monetaria fue eficaz e innovadora, pero se demoró por varios factores. El gobierno proporcionó asistencia monetaria a las familias damnificadas a través del **Bono AAA** y el **Bono de Alimentación Rural**, que se describen a continuación. A pesar de los desafíos enfrentados, la respuesta a través del sistema de protección social fue innovadora y eficaz, y representa una experiencia que contribuirá a mejorar las respuestas futuras en Ecuador y en otros países de la región. Las expansiones verticales y horizontales de los esquemas y el apoyo del PMA (tipo de respuesta de respaldo) permitieron al gobierno ofrecer apoyo monetario a un gran número de hogares. (Fuentes: Estudio de caso Ecuador Protección Social Reactiva (OPM, PAM, 2017))

La **recopilación y procesamiento de datos por el RUD fue un proceso largo** debido a que a) fue diseñado después del terremoto, b) se tuvo que mejorar la forma de recogida de datos varias veces; c) necesidad de identificar y formar al personal de recogida de datos identificar y capacitar al personal de recogida de datos ; d) al inicio los registros se hacían en formularios de papel enviados luego a Quito para su ingreso en la base de datos RUD, más tarde se desarrollaron registros electrónicos más eficientes.

Lecciones aprendidas incluidas en el Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Caso de estudio: Ecuador. En azul consideraciones que pueden ser interesantes para CRE

1. La adecuada preparación del sistema de protección social es esencial para dar una respuesta rápida y eficaz. → *Aplicable a los sistemas CRE = inversión en preparación PTE.*
2. Los procesos y sistemas deben ser flexibles durante las emergencias y deberían existir protocolos especiales para tales casos. → *Aplicable a los sistemas CRE*
3. La respuesta a emergencias requiere una mentalidad y principios diferentes de los que suele haber detrás de los sistemas de protección social creados para reducir la pobreza y/o brindar apoyo a lo largo del ciclo de vida. → *Aplicable a las intervenciones CRE PbP, respuesta humanitaria y recuperación o desarrollo*
4. La adaptación y el uso de sistemas de protección social que existentes permiten que el gobierno y sus aliados respondan con eficacia. Canalizar la respuesta a través de sistemas de protección social existentes puede permitir que los actores humanitarios aumenten tanto la cobertura como la eficiencia de la respuesta, y al mismo tiempo contribuyan al fortalecimiento de los sistemas gubernamentales y la capacidad de respuesta. → *CRE debe participar activamente en el desarrollo de del Sistema de Protección Social Reactiva, y con su mandato de auxiliar del gobierno, definir el rol y responsabilidades que le competen. Ejemplos: contribuir al desarrollo del sistema RUD y capacitaciones, registro de hogares vulnerables afectadas por*

desastres en zonas remotas, apoyar a personas excluidas de los sistemas sociales, etc.

5. Una respuesta holística combinar el apoyo de protección social con otro tipo de asistencia (por ejemplo, para la vivienda). → CRE podría apoyar a personas o hogares afectados con otro tipo de servicios (salud, ayuda sicosocial, etc.) Fuente: Protección Social Reactiva. Estudio de caso Ecuador (OPM, PAM 2017)

La Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA), están colaborando en el **desarrollo de la estrategia y sistemas de “Protección Social Reactiva ante Emergencias”**, con la participación de varios ministerios (incluido el MAG) y organizaciones no gubernamentales, con el objetivo de analizar el rol que los programas sociales de transferencias monetarias pueden tener en las respuestas a eventos adversos y definir cómo adaptarlos para que sean más reactivos ante emergencias. Se está **preparando un Decreto ley** para proveerlo de un marco legal y mejorar la articulación entre instituciones y proporcionar atención integral a personas y colectividades afectadas por eventos peligrosos a través de mecanismos de entrega eficientes y eficaces (Bienes, servicios o transferencias monetarias). (Fuentes: Estudio de caso Ecuador Protección Social Reactiva (OPM, PAM, 2017))

3.3 Identificación y selección de beneficiarios PTE

Los criterios de vulnerabilidad para la selección de hogares beneficiarios del PTE se han desarrollado en colaboración con el GAD y en consultas con las comunidades del área de intervención. Solo los más vulnerables recibirán las ayudas de efectivo.

Los **prerrequisitos** son **la afectación por ceniza volcánica y acceso a mercados**. Para la identificación de beneficiarios se establecerán criterios

Sociales

- Familias con más de 4 miembros
- Familias monoparentales
- Familias con algún miembro con discapacidad física o cognitiva, enfermedades crónicas
- Adultos mayores a 65 años
- Personas en situación de movilidad.
- Familias pertenecientes a una minoría étnica.
- Mujeres embarazadas
- Familias con niños menores de cinco años

Técnicos

- Familias que cuentan con cabezas de ganado (máximo 5) y con animales menores.
- Familias en situación de hacinamiento.
- Afectación por caída de ceniza.
- Familias con riesgo de colapso de infraestructura
- Familias sin riesgo de aislamiento y acceso a los mercados.
- Familias con dificultades de acceso al agua.

Económico

- Familias vulnerables con ingresos inferiores a \$386,27 dólares/mes.
- *Potencial de incluir la tasa de dependencia (ingreso/número de miembros en la familia) ya que una familia grande puede tener más ingresos si varias personas trabajan)*

Junto a la comunidad se priorizarán las familias más afectadas y se realizará su registro a través de la herramienta ODK. La entrega del kit de salud se hará a las 48 horas de activado el PAT y el kit de protección de medios de vida se hará a las 72 horas al igual que el CTP.

En la intervención PTE, será esencial la presentación de la cédula de identidad, en caso de que se haya perdido debido a la propia emergencia, se trabajara con los líderes comunitarios para certificar la información de los beneficiarios.

Conclusión

- CRE debe participar activamente en el desarrollo de nuevas estrategias y sistemas de protección social reactiva y el proceso debe definir su rol y responsabilidades de la Sociedad Nacional en su rol auxiliar del gobierno con respecto a PTE. Esto le permitirá mantener su posicionamiento y liderazgo en temas de transferencias de efectivo y capitalizar sus buenas relaciones con la Secretaria de Gestión de Riesgos y la Dirección Nacional.
- CRE debería además expandir la coordinación de acciones PbP e incluir a nuevos actores estatales como el MIES.
- El desarrollo de un sistema de Registro Único de Damnificados (RUD), puede presentar una oportunidad interesante para apoyar la selección de beneficiarios en futuras acciones PbP. Aunque es muy importante tener en cuenta las lecciones aprendidas durante el terremoto del 2016 y que el sistema en desarrollo supere los retos a los que se enfrentó en esa respuesta.
- No se recomienda el uso del Registro Social (RA) por ahora, al haberse realizado su última actualización durante el 2013-14 y considerando que se encuentra en estado de transición. Posiblemente el censo sea sustituido por un sistema de registro a demanda.
- El Bono de Desarrollo Humano puede usarse como un indicador de extrema vulnerabilidad ya que es recibido por familias en pobreza extrema.



Foto: Reunión con representante de la municipalidad de Mulaloi (noviembre 2018)



Foto: Reunión del equipo de campo para compartir resultados en la zona de intervención (noviembre 2018)



Foto: Reunión comunitaria en La Libertad (noviembre 2018)

Acciones recomendadas:

- **Participación en las diferentes iniciativas sobre Protección Social Reactiva y en las mesas de trabajo (4, y 8) para posicionar a CRE y promover PTE como parte de su rol auxiliar del estado**
- **Incorporar nuevas alianzas y socios en la coordinación del proyecto PbP (ej. MIES, etc.)**
- **Participar en el desarrollo del Registro de Damnificado Único (RUD) y contribuyendo a la interoperabilidad de los diferentes sistemas y mecanismos de recogida de datos.**
- **Fortalecer conocimiento y buenas prácticas referentes a la protección de datos entre personal y voluntarios CRE.** Usando como referencia las directrices y estándares FICR o del Movimiento.

4. Plan de Acción – Preparación para respuesta PTE

(Acciones clave identificadas durante el trabajo de campo, que deben ser revisadas, complementadas por el equipo CRP para elaborar el Plan de Acción y un Gantt chart indicando responsables y tiempos de ejecución).

	ACCIONES	RESPONSABLE	OPORTUNIDAD
<p>En caso de activación del mecanismo de tarjetas de débito, no se cuenta con un protocolo o carta compromiso, que indique los pasos a seguir entre Cruz Roja Alemana y FICR para preposicionar el dinero en preparación a la emergencia, tampoco existen procedimientos operativos revisados y agilizados que permitan la entrega en los plazos contemplados por el PAT</p>	<p>ESTAS TRES ACCIONES SON PRIORITARIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer un acuerdo, protocolo o carta de compromiso entre Cruz Roja Alemana, CRE y FICR para el uso de las tarjetas regionales, incluyendo el preposicionamiento de fondos en caso de activarse el mecanismo de tarjetas de débito. - Revisar/establecer protocolos de activación y comunicación de las funciones relevantes de CRE y FICR región, para lograr una respuesta ágil y dentro de los plazos contemplados por el PAT a través de las tarjetas FICR regionales - Revisión y actualización de los Procesos Operativos Normalizados y guía paso a paso de para las tarjetas para agilizar el proceso y cumplimiento de plazos de entrega del PAT 	<p>Proyecto PBP GRED y Medios de Vida en CRE en colaboración con CRA y FICR regional</p>	<p>Fondos pre posicionados y listos una vez se active la alerta.</p>
<p>Normativa tributaria del país, no permite que CRE pueda contar con un mecanismo de transferencia de efectivo propio.</p>	<p>PRIORITARIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Investigación sobre las nuevas regulaciones financieras y fiscales para confirmar si la normativa del estado permite a CRE ejecutar PTE: <ul style="list-style-type: none"> o Agendar una cita con Visión Mundial, FeeP, para conocer la vía que usaron para implementar PTE. o Establecer una cita entre la persona de Finanzas del PAM y el responsable de Finanzas de CRE. 	<p>Presidencia de la Cruz Roja Ecuatoriana (CRE). Secretaría General. Gerente Financiero. Gerente de Gestión de Áreas Esenciales (GAE). GRED Proyecto PBP Unidad de Medios de Vida</p>	<p>Posibilidad de implementar otros tipos de mecanismos de transferencia en efectivo en el país.</p>

Estudio de viabilidad para uso de PTE en intervenciones rápidas PbP en Ecuador

	<ul style="list-style-type: none"> - En caso negativo (la legislación o normativa externa no lo permite), firma de convenio macro con el Gobierno central del Ecuador, para poder realizar operaciones locales PTE. - Si finalmente las restricciones existentes estén vinculadas únicamente a las normativas internas CRE, abogar por la aprobación de las modificaciones necesarias para que CRE pueda usar servicios financieros nacionales de una forma transparente, segura y eficaz. 	<p>Proyecto PBP</p> <p>Unidad de Medios de Vida</p>	
<p>Necesidad de explorar oportunidades para usar proveedores de servicios financieros nacionales. Falta de información sobre opciones de Cash Management, costes y condiciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mapeo de bancos que ofrecen servicios Cash Management y elaboración de una base de datos o tabla comparativa con las condiciones y costes de los servicios ofrecidos. - Elaboración de una matriz comparativa de servicios financieros nacionales, mecanismos ofrecidos, condiciones y precios, plazos de ejecución requeridos, etc. - Posibilidad de firma de convenios o acuerdos con instituciones financieras nacionales (ej. Banco de Pichincha, etc.) que pueden ser activados en caso de activación del PAT o en caso de emergencia. - Desarrollo de Procesos Operativos Normalizados y guías de implementación para la ejecución de PTE a través de mecanismos de entrega locales. 	<p>GRES y Medios de Vida/PTE en CRE en colaboración con filiales</p>	
<p>PTE no se encuentra en el Plan de respuesta de CRE. Cabe mencionar que la SN si cuenta con su proceso, procedimiento, flujo PTE y documentación de experiencias pasadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Incluir PTE como herramienta de respuesta en los planes de contingencia y respuesta de la CRE. Asignando a ser posible número de familias a apoyar y presupuestos - Usar el PbP como una oportunidad para promover el uso de PTE 	<p>GRES</p> <p>Unidad de Medios de Vida</p>	<p>Rapidez en la gestión de respuesta ante la emergencia.</p>
<p>Limitada capacidad PTE a nivel seccional. Débil acceso a recursos para capacitar a</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar con el departamento de movilización de recursos y búsqueda de fondos. Promoción de herramientas online (plataformas de la FICR y Kaya). 	<p>Departamento de Movilidad de Recursos y</p>	<p>Despliegue rápido en el caso de una emergencia.</p>

Estudio de viabilidad para uso de PTE en intervenciones rápidas PbP en Ecuador

<p>voluntarios en el tema de Programa de Transferencia en Efectivo (PTE).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar con el departamento de Desarrollo institucional e incluirlo en los planes y actividades de fortalecimiento de la organización. - Incluir cursos online PTE y mercados como parte del itinerario formativo de los voluntarios y personal de la CRE, especialmente en áreas vulnerables o de intervención PbP - Usar la preparación o respuesta PbP como una oportunidad de “aprender haciendo” o refrescar conocimientos (ej. Crear línea de base de mercados, revisión de procesos operativos,) - Inclusión de formaciones PTE y mercados en todas las propuestas de proyectos PTE 	<p>responsable de desarrollo institucional</p> <p>En colaboración con FICR OD y filiales CRE</p>	
<p>Limitación Tecnológica (nube, ODK, número de terminales móviles para recogida de datos y firmas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Convenios para obtener pagos anuales para mejorar la capacidad en almacenaje en la nube. - En el caso de los ODK conversaciones internas en la CRE - Incremento del número de kits y tecnología para registro y recogida de datos en terreno - Expandir y fortalecimiento las capacidades en el uso de tecnología en las juntas provinciales - Establecimiento/adaptación de una guía estandarizada de protección de datos siguiendo las directrices del Movimiento - Formación de personal y voluntariado en estándares y buenas prácticas sobre protección de datos (recolección, gestión, almacenaje, compartir) para cumplir con los estándares y directrices del Movimiento 	<p>Departamento de Movilidad de Recursos.</p> <p>Gerente de Gestión de Áreas Esenciales (GAE).</p> <p>En colaboración con FICR regional – para identificar herramientas y paquetes formativos que puedan existir dentro del Movimiento</p>	<p>Mayor cobertura.</p> <p>Seguridad de datos.</p>

Estudio de viabilidad para uso de PTE en intervenciones rápidas PbP en Ecuador

<p>Débil acceso a recursos de emergencia para el Programa de Transferencia en Efectivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Búsqueda de donantes. Mapeo de donantes que apoyan las entregas de efectivo (PNSs, ECHO, DFID, etc.) - Coordinación con FICR PTE regional para poder capitalizar iniciativas y apoyos regionales - Mapeo de oportunidades dentro y fuera del Movimiento incluyendo sector privado, para apoyar iniciativas de preparación PTE a nivel nacional y recursos técnicos y financieros disponibles 	<p>Departamento de Movilidad de Recursos.</p> <p>Vinculación con la persona focal para PTE regional y PNSs apoyando iniciativas PTE</p> <p>Colaboración con FICR regional para explorar posibilidades existentes a nivel regional</p>	<p>Agilidad en la intervención y respuesta de la Cruz Roja Ecuatoriana.</p>
<p>El Gobierno está desarrollando un Sistema de Protección Social Reactiva y el Registro de Damnificados Único (RUD). Baja implicación de CRE hasta la fecha.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Participación activa en el desarrollo del decreto y normativa del sistema de Protección Social Reactiva, para asegurar que el rol de la CRE como auxiliar del Gobierno puede ejecutar las diferentes modalidades de respuesta (incluyendo PTE, insumos, servicios, capacitación, etc. - Identificación de oportunidades para posicionar a CRE con un papel relevante en el diseño e implementación de una base de datos RUD a nivel nacional y en el registro de personas/hogares vulnerables afectadas por desastres. - Participación activa en las mesas de trabajo correspondientes (4 y 8). 	<p>Pendiente de confirmación: GRED y Medios de Vida en CRE en colaboración con filiales y Pablo Solís y su departamento</p>	
<p>Información de mercados es limitada al haberse realizado un ejercicio de mercados limitado y rápido</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Expandir el análisis de mercados para incluir mercados adicionales y otros productos y servicios (agua segura, costes de transporte, materiales de construcción para protección de animales, etc. - Elaboración de una línea de base de mercados y precios y de un sistema de monitoreo que sirva para actualizar la línea de base de manera regular. - Esto puede servir para fortalecer capacidades de los voluntarios y personal. 	<p>GRED y Medios de Vida en CRE en colaboración con filiales</p> <p>Apoyo FICR regional en relación a la nueva formación de mercados que se está pilotando</p>	

Plan de acción: Pasos recomendados para el equipo CRE

1. **Revisar y completar las acciones identificadas que pueden ser usadas para elaborar el plan de acción de preparación PTE y el Gantt chart.** Acciones identificadas como prioritarias que pueden ejecutarse de forma paralela
 - **Tarjeta regional:**
 - a. **Finalizar acuerdo tripartito con IFRC Panamá** considerando el escaso tiempo actuación en respuestas PbP.
 - b. **Revisar/establecer protocolos de activación y comunicación de las funciones relevantes de CRE, CRA y FICR** región, para lograr una respuesta ágil y dentro de los plazos contemplados por el PAT a través de las tarjetas FICR regionales
 - c. **Revisar los procedimientos operativos normalizados y guía paso a paso para el uso de la tarjeta regional para adecuarla a los plazos establecidos por el PAT y asegurar una respuesta ágil y eficaz.**
 - **Investigar cambios de legislación referentes vinculadas al Cash Management y legislación y normativa interna y externa** para ver si es posible eliminar barreras que impiden el uso de proveedores financieros nacionales. En caso relevante, CRE debería negociar a alto nivel un acuerdo/convenio con el Gobierno que le permita ejecutar PTE a través de servicios financieros nacionales en el futuro.
 - **Participación en las diferentes iniciativas sobre la creación del RUD y del sistema de Protección Social Reactiva y en las mesas de trabajo (4, y 8)** para posicionar a CRE y promover PTE como parte de su rol auxiliar del estado y en caso necesario influenciar el cambio de normativa para permitir el uso de servicios financieros nacionales.
2. **Priorizar las acciones en base a importancia** (las más críticas para la ejecución del PTE en caso de activación inmediata del PAT) para asegurar respuesta ágil y efectiva en caso de activación y preparación para el futuro). Algunas acciones pueden ejecutarse en paralelo y otras linealmente. Añadir otras acciones de preparación necesarias (monitoreo, comunicación con beneficiarios, etc. En caso necesario).
3. Elaborar el Plan de Acción y **cronograma de implementación incluyendo actividades bajo cada resultado, tiempos de ejecución y funciones (CRE) responsables de ejecutar la acción y colaboradores necesarios** (otras funciones CRE, FICR, Gobierno, etc.)

5. Anexos

1. Términos de Referencia del estudio de viabilidad.
2. Actualización estudio de factibilidad de PTE en caso de caída de ceniza por el volcán Cotopaxi, en las parroquias de Mulaló y Pastocalle.
3. PAT Caída de Cenizas volcánicas Ecuador