

Evaluación del apoyo a la preparación de programas de transferencia de efectivo (PTE) del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

2015-2017

Resumen Ejecutivo

Lois Austin and Jacqueline Frize
Independent Consultants

Enero de 2019

INTERNATIONAL



FEDERATION



ICRC

Agradecimientos

El equipo de evaluación está extremadamente agradecido por el continuo apoyo y la orientación brindados por Bilal Shah, Ines Dalmau y Jenny Coneff a lo largo de la evaluación. Agradecemos especialmente a los puntos focales de programas de transferencia de efectivo (PTE) de la Cruz Roja de Malawi, de la Cruz Roja de Kenia, de la Media Luna Roja de Pakistán, la Cruz Roja de Filipinas, la Cruz Roja de Myanmar y la Cruz Roja de Vietnam por su tiempo y sus ideas, así como a las muchas personas que entrevistamos del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. También estamos muy agradecidas por los aportes de los jefes de gestión de desastres de las Sociedades Nacionales que participaron en la encuesta en línea, y del personal de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que proporcionaron su opinión durante el proceso de consulta. Este documento es el producto de una considerable inversión de tiempo de todos.

Resumen Ejecutivo

Este informe evalúa los enfoques de preparación para los programas de transferencia de efectivo (PTE) implementados por la Cruz Roja Americana, la Cruz Roja Británica, la Cruz Roja Danesa y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) desde 2015-2017, teniendo también en cuenta los programas piloto de preparación para los programas de transferencia de efectivo de la FICR que se llevaron a cabo en 2012-2013. El objetivo principal de esta evaluación es mejorar el enfoque de preparación de PTE de la Cruz Roja y Media Luna Roja principalmente en los contextos de emergencia.

La evaluación fue realizada por un equipo de evaluación externo compuesto de dos personas durante un total de 66 días hábiles que incluyó una revisión de más de 100 documentos, entrevistas con 61 informantes clave, 3 visitas a países permitiendo reuniones adicionales con 25 miembros del personal de las Sociedades Nacionales, una encuesta en línea para los jefes de gestión de desastres de distintas Sociedades Nacionales y una sesión de consulta de los principales hallazgos y recomendaciones. La evaluación tuvo como objetivo responder a tres preguntas de evaluación:

- ¿Qué factores en los enfoques del apoyo a la preparación de PTE de 2015-2017 proporcionados a las Sociedades Nacionales han tenido los resultados y los efectos más directos, en relación con la rapidez, la calidad y la escala en respuestas con PTE?
- ¿Qué evidencia existe para mostrar hasta qué punto las Sociedades Nacionales pueden implementar programas de transferencia de efectivo de manera adecuada, y cuáles son los factores internos y externos que lo facilitan u obstaculizan?
- ¿Cuáles son las lecciones clave que la Cruz Roja y la Media Luna Roja pueden aplicar a partir de la experiencia del apoyo a la preparación de PTE de 2015-2017 de cara a mejorar el futuro apoyo para preparación de PTE?

Resultados

Desde el 2014 ha habido distintos enfoques de apoyo a las SSNN en la preparación para PTE. Sin embargo, todos los enfoques se han basado en componentes de las cuatro vertientes paralelas¹ que las SSNN han encontrado pertinentes

tanto a nivel estratégico como operativo. La evaluación ha determinado que se requieren períodos de tiempo más largos que el plazo de dos años sugerido en las directrices actuales para respaldar un cambio significativo en la preparación para PTE. La evaluación confirma que realizar una evaluación de la capacidad para PTE al principio y al final de un programa de apoyo a la preparación para PTE es una forma eficaz de identificar con mayor claridad el nivel de inversión organizacional requerido para lograr un cambio.

El vínculo operacional entre las cuatro vertientes paralelas y los programas de transferencia de efectivo queda desdibujado en las directrices actuales, en particular con respecto a los factores facilitadores clave, como el compromiso de los directivos y los sistemas que permiten la implementación de PTE. A pesar de que la cantidad de efectivo que se entrega y las métricas de rapidez, magnitud y calidad son indicadores útiles para la preparación para PTE, estos resultan insuficientes para captar algunos elementos clave de la preparación para PTE, especialmente la eficacia. La evaluación identificó que es necesario valorar elementos relacionados con la calidad para evitar la tentación de limitarse un enfoque único para implementación de la PTE.

La evaluación identificó varios factores que facilitan la preparación para PTE, tales como, contar con un punto focal de PTE dentro del personal de la SN, integrar los PTE con enlaces operativos más amplios e invertir en aprendizaje. La lenta adopción de tecnología digital se identificó como un factor que obstaculiza la preparación de PTE.

La evaluación concluyó que los contextos operacionales en los países de los estudios de caso son propicios para PTE; que el resultado exitoso de iniciativas de preparación para PTE permite a las Sociedades Nacionales posicionarse como actores creíbles de PTE. El aprendizaje práctico y el intercambio entre pares han sido identificados como componentes clave para el éxito de la preparación de PTE.

Hallazgos clave (HC)

HC 1.

Existe un seguimiento generalizado por parte de las SSNN y de la FICR del enfoque de “las cuatro vertientes” para la preparación de PTE. La hoja de ruta de preparación para PTE proporciona una lista coherente de lo que es necesario para considerar que una Sociedad Nacional está preparada para realizar PTE. Sin embargo, la preparación de efectivo sigue siendo conceptual y no hay un acuerdo global a nivel del Movimiento sobre cómo medir la preparación de efectivo más allá de a nivel de los resultados específicos.

1. “Four parallel tracks” en inglés

HC 2. Existe una ausencia de métricas estandarizadas dentro del Movimiento para medir el retorno de la inversión en la preparación para PTE de efectivo, así como la capacidad real de implementar PTE. Esto hace que sea difícil para una Sociedad Nacional poder evaluar su propio nivel de preparación para PTE.

HC 3. La entrega de efectivo con rapidez y a escala se ha convertido en la métrica de facto para la preparación de PTE en línea con las prioridades de la hoja de ruta para PTE. En la actualidad, la entrega de más efectivo y con más rapidez impulsan las inversiones en la preparación de PTE así como el diseño de PTE. El tercer calificador, la calidad de la entrega de efectivo, está menos definido, entendido y medido. Estas métricas de facto siguen estando centradas en la emergencia.

HC 4. Las directrices sobre preparación para PTE¹ y la caja de herramientas para PTE en emergencias del MICRMLR han demostrado ser herramientas esenciales que permiten a la Cruz Roja y la Media Luna Roja empezar a compartir un lenguaje común sobre la preparación de PTE. Sin embargo, las pautas actuales se perciben como demasiado técnicas y complicadas para las Sociedades Nacionales con capacidad y experiencia limitada en PTE.

HC 5. La inversión en recursos humanos es uno de los tipos más eficaces de inversión en la preparación para PTE. Es acorde con la cultura organizacional de capacidad y desarrollo de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Hasta ahora, sin embargo, se ha limitado a la capacidad técnica. La inversión en la capacidad gerencial o estratégica como parte de la preparación de PTE ha sido menos exitosa en los enfoques actuales de preparación para PTE. Esta inversión se ha identificado como un factor facilitador clave para la preparación exitosa de PTE y está respaldada por los resultados de la encuesta en línea.

HC 6. Las carencias crónicas en tecnología de la información y gestión de la información tanto en las sedes como en las sucursales de las Sociedades Nacionales, en términos de servidores y bases de datos, han sido identificados como un factor significativo relacionado con los sistemas adecuados (vertiente 1) que limitan una preparación exitosa de PTE. Si bien el uso de la tecnología para la recopilación de datos a través de dispositivos móviles está aumentando, las inversiones en sistemas adecuados para la preparación de PTE se consideran costosas y fuera del ámbito de apoyo de los programas de preparación para PTE.

HC 7. La ausencia de enfoques para capturar el aprendizaje sobre PTE a lo largo de todas las fases del ciclo de respuesta a desastres, en particular, pero no solo, la reducción de riesgos y la fase de recuperación, es una carencia clave en los enfoques actuales del apoyo a la preparación para PTE. Se pierde la oportunidad de una institucionalización más sistemática.

HC 8. Se carece de sistemas sistemáticos de seguimiento y elaboración de informes que midan el progreso en preparación para PTE a nivel de país que permitan comparaciones a través del tiempo y entre países. Hay indicadores fáciles de entender para las sociedades nacionales y útiles para medir el impacto tales como el número de hogares a los que se les entrega ayuda en efectivo, el tiempo de entrega de la ayuda en efectivo a partir de la evaluación de necesidades y el valor de la transferencia de efectivo. Ver las métricas utilizadas para los estudios de caso.

HC 9. El factor interno más citado que incide más en la implementación de PTE es el compromiso por parte de la dirección de la Sociedad Nacional. Se ha determinado que este factor es el facilitador que por sí solo es más eficaz para invertir en preparación para PTE. Esto está respaldado por los resultados de la encuesta que demuestran la relación entre el compromiso de la dirección y la asignación de fondos para PTE. El factor externo de mayor impacto en la implementación de PTE es tener la oportunidad de responder a un desastre llevando a cabo acciones piloto y poniendo en práctica medidas ligadas a la preparación para PTE.

HC 10. La sostenibilidad de las inversiones en preparación para PTE depende casi completamente de la medida en que la preparación para PTE y los PTE se integran en toda la Sociedad Nacional como parte de un desarrollo organizativo más amplio de los procesos de gestión de desastres y de desarrollo de la Sociedad Nacional.

1. En inglés: "Cash transfer programming: Guidelines for mainstreaming and preparedness"

HC 11.	<p>Varias barreras limitan la sostenibilidad de las inversiones en la preparación para PTE, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ las directrices actuales sugieren un plazo de dos años de apoyo a la preparación para PTE, que las SSNN consultadas, incluso aquellas con un nivel de experiencia significativo, consideran demasiado corto y poco realista para la institucionalización ▪ la incapacidad por parte de una SN de cofinanciar y continuar invirtiendo en la preparación para PTE entre los ciclos de financiación externa ▪ la falta de orientación sobre qué actividades de preparación de efectivo se deben priorizar para que una Sociedad Nacional continúe invirtiendo para la preparación para PTE ▪ las personas encuestadas destacaron los elementos de los sistemas adecuados (ver-tiente 1) como limitantes de la capacidad para implementar la PTE, también es posible que esto sea aplicable a la sostenibilidad de la preparación para PTE.
HC 12.	<p>La incapacidad de la propia Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) para integrar los PTE - un elemento clave de la preparación para PTE - se ha destacado como una carencia en la que la FICR debería liderar con ejemplo.</p>

Lecciones clave identificadas

LC 1.	<p>Es la combinación de apoyo estratégico por parte de la dirección y capacidad técnica lo que impulsa la preparación para PTE en las Sociedades Nacionales. Este es el facilitador principal para un enfoque de preparación para PTE sostenible que supere el apoyo a la preparación para PTE basado en proyectos con límite temporal.</p>
LC 2.	<p>Los ciclos de inversión de seis meses a dos años se perciben como demasiado cortos para permitir la preparación para PTE. Se requieren periodos más largos de inversión para la preparación para PTE, en consonancia con los enfoques existentes de desarrollo organizacional de las SSNN.</p>
LC 3.	<p>Incluso si no hay desastres de gran magnitud de los cuales aprender (y probar PTE a gran escala), es posible realizar programas pilotos con asistencia en efectivo a pequeña escala como estrategia de aprendizaje. El crecimiento de PTE en el seno de una Sociedad Nacional depende factores contextuales que permitan poner en práctica la preparación para PTE.</p>

LC 4.	<p>La rapidez y la escala de la respuesta pueden mejorarse mediante el uso de tecnología a lo largo del ciclo del proyecto. La digitalización de las herramientas de recolección de datos mejoraría la exactitud de los mismos.</p>
LC 5.	<p>Tener un punto focal para PTE es esencial para impulsar las actividades de preparación para PTE. Este puesto debe inserirse de manera coherente en la estructura de recursos humanos de la Sociedad Nacional para que el punto focal no opere de manera aislada.</p>
LC 6.	<p>El despliegue de personal capacitado de la Sociedad Nacional a otros países como parte de los Equipos Regionales de Respuesta a Desastres les ha permitido poner en práctica sus habilidades, lo cual ha contribuido de manera importante al fortalecimiento de sus capacidades, y les ha permitido aportar sus nuevos conocimientos de vuelta a la Sociedad Nacional.</p>

Conclusiones

La inversión realizada en la preparación de efectivo hasta el momento ha resultado en un incremento de actividades de preparación para PTE y de conocimientos técnicos para la entrega de efectivo. Sigue habiendo una gran necesidad de que el enfoque de preparación para PTE se convierta en un enfoque a nivel de cambio organizacional y que obtenga el máximo compromiso a nivel directivo para que la preparación para PTE no se perciba meramente como un proyecto que conlleva asistencia financiera y técnica. Esto implicará simplificar las directrices de preparación para PTE existentes para llegar a audiencias no técnicas y establecer un sistema de monitoreo que mida los hitos y el progreso a lo largo de un continuum, en lugar de un conjunto de actividades de inversión en preparación para efectivo. En vista de los hallazgos, los evaluadores recomiendan lo siguiente:

Recomendaciones para la Cruz Roja y la Media Luna Roja

1. A1 - Integrar las inversiones actuales de preparación para efectivo más plenamente en los planes de desarrollo organizativo de las SSNN.
2. A2 - Aumentar la inversión en un conjunto de herramientas de aprendizaje estándares que incluyan simulaciones y talleres de aprendizaje.
3. A3 - Aprovechar el éxito del aprendizaje entre pares tanto operativo como técnico.
4. A4 - Colaborar aún más con los donantes para proporcionar fondos específicos para la preparación para PTE.

Recomendaciones específicas para la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

5. B1 - Agilizar los componentes de PTE en los Llamamientos de emergencia y los fondos de emergencia para acelerar la liberación de fondos y permitir la reposición de fondos en efectivo en los stocks de contingencia.
6. B2 - Apoyar en los procesos de elaboración de los planes de contingencia a nivel nacional para la inclusión de actividades ligadas a la entrega de efectivo de manera más sistemática para los distintos escenarios.

Recomendaciones específicas para adaptar el enfoque de preparación de efectivo y las herramientas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

7. C1 - Simplificar las directrices actuales de preparación para PTE mediante el desarrollo de acciones mínimas para la preparación basadas en estándares e hitos.
8. C2 - Perfeccionar aún más la estructura de las “cuatro vertientes paralelas” e incluir explícitamente desencadenantes para los sistemas facilitadores.
9. C3 - Ampliar los indicadores cuantitativos para la preparación de efectivo mediante la exploración de sinergias en los conceptos estratégicos, operacionales y tácticos; los enfoques existentes de la FICR para preparación a distintos niveles de desastres; o los componentes básicos de la Cruz Roja Americana (AmRC) – en el cuerpo de la evaluación se proporcionan ejemplos.
10. C4 - Desarrollar métricas y marcadores de calidad para monitorear la preparación de PTE.
11. C5 - Acordar y poner en marcha un sistema de monitoreo y evaluación para la preparación de PTE para solucionar la actual ausencia sistemática de líneas de base.
12. C6 - Mantener la preparación de efectivo de la Sociedad Nacional entre ciclos de financiación externa ayudando a las Sociedades Nacionales a identificar de manera explícita las actividades prioritarias en las que se deben centrar.
13. C7 - Invertir en tecnología para la gestión de datos y sistemas de entrega y liderar la agenda de localización en varios frentes.
14. C8 - Compartir los resultados de la encuesta en línea de la Sociedad Nacional con las Sociedades Nacionales que la hayan completado y considerar usar el cuestionario en el futuro.