

## El programa de transferencias de dinero en efectivo: lecciones del norte de Irak

Yvonne Deblon y Patrick Gutekunst

**Las transferencias de dinero en efectivo pueden ser una herramienta poderosa en situaciones de conflicto y de migración forzada. Sin embargo, es de gran importancia que se destaque la necesidad de adoptar un enfoque que tenga en cuenta el contexto y el conflicto.**

En situaciones de conflicto, desastre y crisis prolongada, las personas desplazadas no solo se enfrentan a amenazas físicas, sino que también deben lidiar con el desafío de la supervivencia económica. Los altos niveles de desempleo general o los obstáculos legales para ingresar al mercado laboral suelen limitar el acceso a un empleo y a un salario, y las consecuencias del desempleo en las situaciones de desplazamiento pueden ser muy amplias; una mala alimentación, falta de acceso a servicios básicos, problemas psicológicos y conflicto social son solo algunos de los posibles resultados.

En este contexto, el programa de transferencias de efectivo se ha convertido en una herramienta sumamente importante en la respuesta humanitaria y en la reducción de la pobreza. Este programa abarca transferencias de efectivo (a familias o individuos) que son incondicionales o condicionales según criterios tales como adquirir educación, asistir a capacitaciones, utilizar servicios médicos o realizar algún trabajo.

### El programa de dinero en efectivo en el norte de Irak

En la actualidad, alrededor de 240 000 refugiados y 900 000 desplazados internos residen en el extremo norte de Irak, y el aumento de la población que resultó de esto (25 % desde 2012) ha presionado aún más a un mercado laboral que ya era tenso. En este contexto, el programa de transferencias de efectivo fue elegido como una medida para estabilizar de forma provisional a las familias vulnerables y permitirles satisfacer sus necesidades básicas. Como requisitos básicos, el programa presupone la disponibilidad de productos esenciales y de mercados locales funcionales que puedan satisfacer un aumento en la demanda. Además, los receptores deben poder recibir los pagos de una manera segura.

El programa de transferencias de efectivo de GIZ en el norte de Irak está formado por dos componentes principales: entregas de dinero en efectivo a cambio de trabajo y subvenciones

en efectivo polivalentes. En primer lugar, a través de las entregas de dinero en efectivo a cambio de trabajo, alrededor de 26 000 personas recibieron pagos que dependen de su participación en un empleo temporal, como apoyo en la prestación de servicios públicos, suministro de agua, reparación de carreteras y actividades sociales en escuelas o centros comunitarios. En segundo lugar, con el fin de considerar a las personas vulnerables con limitaciones de trabajo (en particular, personas con discapacidades, cabezas de familia solteras o personas mayores), 5500 beneficiarios recibieron transferencias incondicionales a través de subvenciones en efectivo polivalentes. A nivel doméstico, los dos componentes en conjunto llegaron a aproximadamente 160 000 personas<sup>1</sup>.

Los beneficios de las transferencias de efectivo son múltiples. A nivel individual, la provisión de ingresos disponibles a través de transferencias de efectivo demuestra que estabiliza temporalmente a las familias y aumenta su resistencia a los impactos externos. Algunos ejemplos de beneficios adicionales del programa de transferencias de efectivo son una mayor diversidad alimentaria, un mejor acceso a servicios de salud y la reducción de mecanismos de confrontación negativos, como la venta continua de bienes o el endeudamiento. Las subvenciones en efectivo polivalentes incondicionales han demostrado resultados especialmente positivos, ya que las transferencias también pueden llegar a las familias más vulnerables y en riesgo<sup>2</sup>. Además, el programa de transferencias permite a los beneficiarios tomar sus propias decisiones, ya que pueden utilizar sus ingresos según las necesidades individuales que tengan. Sin embargo, se deben tener en cuenta dos factores que inciden en el impacto estabilizador del programa de transferencias: la duración del pago o del empleo y el monto de la transferencia o el salario establecido<sup>3</sup>.

A nivel de la sociedad, las transferencias de efectivo y el aumento en el poder adquisitivo

que resulta de esto puede proporcionar un estímulo para la economía local y así revitalizar los mercados. La rehabilitación y la creación de infraestructura básica social o económica y el apoyo de servicios comunitarios (todo por medio de las entregas de dinero en efectivo a cambio de trabajo) generaron beneficios materiales en el norte de Irak y también consolidaron la paz y la cohesión social entre las personas desplazadas y las comunidades de acogida. Este último aspecto es particularmente importante en situaciones de desplazamiento prolongado, en las que varios grupos con diferencias etnorreligiosas y lingüísticas considerables deben utilizar los escasos recursos y servicios.

A pesar de estos aspectos positivos, existen posibles desventajas y consecuencias involuntarias del programa de transferencias en efectivo en situaciones de conflicto. Los destinatarios son un ejemplo de esto; en zonas con una cantidad elevada de beneficiarios potenciales, es posible que se generen fricciones sociales entre las personas incluidas en el programa y aquellas que no lo están. Además, permitir que los participantes dispongan libremente de su salario significa que los donantes de algún modo ceden el control de la utilización de los fondos, aunque la supervisión posterior a la distribución ha demostrado que la mayoría de los beneficiarios utiliza su sueldo de manera responsable.

### Lecciones identificadas

Las principales lecciones identificadas en cuanto a los programas de dinero en efectivo en el norte de Irak se relacionan con cuatro aspectos diferentes:

#### 1. La combinación del programa de efectivo con medidas complementarias

Fuera de situaciones de conflicto, el programa de transferencias de efectivo es implementado como componente de programas más complejos. El programa de transferencias de efectivo puede, incluso en circunstancias difíciles, llevar alivio temporal a familias y personas, donde las condiciones de seguridad volátiles y los plazos cortos de implementación inicialmente pueden dificultar las medidas complementarias. Después de una crisis prolongada, sin embargo, las transferencias de dinero deben estar vinculadas a medidas de apoyo adicionales (tales como adquirir competencias y acceder a capacitaciones, o permitir el acceso a servicios financieros como subsidios para pequeños negocios o productos de ahorro) para lograr efectos duraderos que



Una familia iraquí árabe desplazada en el norte del país camina por el barrio kurdo donde ahora viven.

vayan más allá de la estabilización inicial. Es posible que estas medidas sean un desafío, pero son particularmente relevantes en el norte de Irak, puesto que una sucesión de crisis ha limitado seriamente las capacidades de absorción del mercado laboral local, en especial en sectores de salarios bajos. En este contexto, las subvenciones en efectivo polivalentes incondicionales también pueden apoyar la creación de medios de subsistencia. Por lo tanto, el proyecto de seguimiento de GIZ en la región se centrará específicamente en unir a las transferencias de efectivo con la promoción de actividades de empleo y de sustento para lograr resultados más sostenibles.

#### 2. El uso de criterios de selección que tengan en cuenta el contexto y el conflicto de los destinatarios

En el norte de Irak, GIZ incluyó, las subvenciones en efectivo polivalentes incondicionales en su proyecto con el fin de considerar a las personas que no pueden participar en la entrega de dinero en efectivo a cambio de trabajo. Sin embargo, las evaluaciones de vulnerabilidad a nivel familia demostraron que solo una cantidad muy pequeña de hogares padece de limitaciones laborales (el criterio original para la inclusión en las subvenciones en efectivo polivalentes). Se trata más bien de una cuestión de subempleo, que no les permite cubrir todas sus necesidades básicas. En consecuencia, el proyecto abarcó a las familias con acceso laboral limitado en el grupo de beneficiarios elegibles si cumplían los criterios de selección socioeconómicos.

Otro de los desafíos durante la implementación de las subvenciones en efectivo polivalentes fue el hecho de que se necesitó un enfoque de "bolsas de pobreza"<sup>4</sup>, dado que el

presupuesto del proyecto no era suficiente para llegar a todas las posibles familias elegibles en el norte de Irak. El enfoque de grupo de pobreza significó que las familias fuera de estos grupos que cumplían con los criterios de selección y las familias con una situación económica un poco mejor no podían integrarse en el proyecto. Esta situación fue impugnada aún más, debido a que las comunidades de acogida se vieron cada vez más afectadas por el desempleo y el subempleo debido a la creciente crisis económica y ya no recibían asistencia social por parte del gobierno, ya que los recortes presupuestarios han hecho que los sistemas de seguridad social se vuelvan disfuncionales. Este hecho aumentó considerablemente la cantidad de familias de la comunidad potencialmente elegibles para recibir las subvenciones en efectivo polivalentes durante el período de implementación.

El proyecto de seguimiento se ha modificado para evitar cualquier tipo de tensión en la comunidad. Las subvenciones en efectivo polivalentes se integrarán en un componente de medios de subsistencia que tiene como objetivo fortalecer la resiliencia a largo plazo de los desplazados internos, los refugiados y las comunidades de acogida. En este contexto, las subvenciones en efectivo polivalentes garantizarán que las familias seleccionadas puedan satisfacer sus necesidades básicas, mientras se establecen las medidas complementarias, tales como la capacitación o la creación de microempresas.

### 3. Igual consideración para las personas desplazadas y las comunidades de acogida

Desde el principio, el empleo temporal y las subvenciones en efectivo polivalentes se pusieron a disposición no solo de los refugiados o los desplazados internos, sino también de los habitantes locales que cumplían con los mismos criterios de vulnerabilidad. La integración de las comunidades de acogida es muy importante en las regiones en conflicto, donde los niveles de ingreso generales tienden a ser bajos y la exclusión (percibida) de ciertos grupos puede contribuir al aumento de la competencia por recursos o incluso recurrir a la violencia. Las personas desplazadas compiten de forma directa con la población local por una cantidad cada vez menor de empleos en el sector de salarios bajos. Por lo tanto, fue crucial que GIZ lo fomentara tensiones con la habilitación de transferencias de dinero en efectivo condicionales o incondicionales solo para refugiados y desplazados internos.

### 4. Mecanismos de pago

Los pagos se realizan en efectivo o por medio de vales, transferencias bancarias o pagos móviles. Una vez más, es necesario un enfoque que tenga en cuenta el contexto y el conflicto para garantizar el acceso seguro de los beneficiarios a los pagos y para evitar exponer al personal del proyecto a determinados riesgos. Si no existe un sistema bancario funcional o una infraestructura digital, y dado que establecer nuevas estructuras por lo general requiere períodos de tiempo prolongados y recursos adicionales, suele ser necesario, y a veces incluso preferible, utilizar los mecanismos de pago existentes.

El norte de Irak posee un sector financiero muy poco desarrollado. Hay una preferencia por las transacciones en efectivo, y el uso de servicios digitales, como el pago a través de dispositivos móviles, no es algo muy común en este momento. Una alternativa que ha demostrado ser muy efectiva es *hawala*, una red tradicional de agentes de transferencia de dinero<sup>5</sup>. Si bien los funcionamientos internos de estos sistemas locales deben ser analizados con atención para evitar efectos nocivos, es posible que sean el mejor y el único medio para transferir efectivo en zonas de conflicto cuando los plazos son cortos.

**Yvonne Deblon** [yvonne.deblon@giz.de](mailto:yvonne.deblon@giz.de)

Asesora sénior, División de Gobernabilidad y Conflicto

**Patrick Gutekunst** [patrick.gutekunst@giz.de](mailto:patrick.gutekunst@giz.de)

Asesor junior, División de Gobernabilidad y Conflicto

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH [www.giz.de](http://www.giz.de)

1. El tamaño promedio de una familia en el norte de Irak es de cinco personas.
2. Cabe señalar que las subvenciones en efectivo polivalentes no están destinadas solo a personas con empleos limitados. En este proyecto particular, fue diseñada para complementar una intervención de dinero en efectivo a cambio de trabajo, pero es igualmente aplicable a familias que tienen capacidad laboral, y otros organismos lo han utilizado con este fin en el norte de Irak y en el mundo.
3. En el norte de Irak, los beneficiarios de la entrega de dinero en efectivo a cambio de trabajo reciben US\$21-50 por día durante 40 días, según su nivel de habilidades y responsabilidades asumidas. Los beneficiarios de las subvenciones en efectivo polivalentes reciben tres pagos consecutivos de US\$360 por mes.
4. Un enfoque de “bolsas de pobreza” ocurre cuando los distritos más pobres de una región son seleccionados para la implementación de un proyecto y, a su vez, solo las familias más pobres son seleccionadas como beneficiarios.
5. El sistema *hawala* se utiliza en Medio Oriente y en Asia. Es una red de agentes de transferencia de dinero de naturaleza extracontractual y se basa en un vínculo establecido de confianza entre diferentes agentes en la red *hawala*.