

Vales y efectivo: ¿son buenos para la protección de los beneficiarios?

Michelle Berg, Hanna Mattinen y Gina Pattugalan

El enfoque de la comunidad humanitaria internacional ha cambiado del tradicional, que consistía en proporcionar ayuda en especie, al uso de dinero en efectivo y vales. En situaciones de desplazamiento pueden ser una forma de asistencia digna y fácilmente accesible.

A finales de 2011 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) revisó la literatura producida por estudios anteriores acerca de las transferencias monetarias y los vales, y llevó a cabo también una limitada encuesta de sus propios programas para investigar si las transferencias monetarias y los vales mejorarían la protección de los beneficiarios o al menos no les perjudicarían. El PMA y ACNUR diseñaron entonces un estudio de campo que cubría diversos escenarios (urbanos, rurales, dentro y fuera de los campos, emergencia y desarrollo) en ocho países. En cinco de ellos se empleaban transferencias monetarias y vales en entornos de desplazamiento (Chad, Jordania, Ecuador, Darfur del Norte y Pakistán).

El estudio investigaba el efecto en cuanto a la protección potencial y al sexo de la persona teniendo en cuenta los siguientes factores: la dignidad y el empoderamiento de los beneficiarios, su seguridad, si accedían a la asistencia y cómo les afectaba a ellos así como a las relaciones entre hombres y mujeres y a la cohesión social de la comunidad, y las preferencias de los beneficiarios. Durante el estudio se halló que en la mayoría de los casos la influencia sobre la protección y las relaciones entre gente de distinto sexo detectadas fueron resultado del diseño del programa y de cómo abordaban (o no) estas cuestiones, más que como un resultado directo de las transferencias monetarias y los vales. La única excepción es que los receptores de vales y dinero en efectivo los percibían como una forma de asistencia más digna.

Promover la dignidad: En situaciones de desplazamiento los individuos que están acostumbrados a valerse por sí mismos y a mantener a sus familias pasan de repente a depender de la ayuda y la beneficencia. Aunque no se puede restaurar su dignidad fácil y completamente, el dinero en efectivo y los vales les ofrecen alguna elección y un mínimo grado de control en una situación en la que muchos se sienten carentes de ella. Como señaló un refugiado en Jordania, las transferencias monetarias sin requisitos le ofrecían “un pedacito de dignidad” en una difícil vida llena de incertidumbre. A los beneficiarios consultados en Sudán y Ecuador les gustaban los vales (para comida y otros artículos no alimenticios) porque les daban la oportunidad de elegir aunque fuera de forma limitada. En Sudán, además, los vales de alimentos permitían a los beneficiarios elegir los artículos locales o que culturalmente prefirieran y que se adecuaban a las dietas y prácticas autóctonas de preparación de alimentos.

Sin embargo, por su diseño, los vales limitaban las compras a artículos predefinidos que se vendieran en las tiendas preseleccionadas por la agencia de asistencia humanitaria. En algunos casos estas agencias ponían condiciones acerca de cuánto dinero en efectivo podía gastarse por temor a que los beneficiarios hicieran “malas elecciones” o elecciones que no se correspondieran con su mandato, o que pudieran emplearlo en “gastos

antisociales” (como por ejemplo alcohol, tabaco o visitas a salones de belleza). Sin embargo, el estudio reveló que existían muy pocas pruebas de que se hubiesen producido gastos antisociales (aunque hay que reconocer que son difíciles de rastrear) y que, cuando se había detectado alguno de esos casos, las comunidades disponían de mecanismos para abordarlos. Además, en determinadas circunstancias, lo que las agencias consideraban gastos antisociales tenían un efecto psicosocial positivo, como un aumento del sentimiento de pertenencia a la comunidad o el ganarse la benevolencia de los demás para futuras épocas de necesidad.

Con el fin de promover un cambio de comportamiento, las prestaciones en efectivo también llevaban implícitos unos requisitos. En Chad, las condiciones de ACNUR incluían que los receptores tenían que llevar a sus hijos a la escuela y a hacerles chequeos médicos. Aunque hubo resultados positivos, nos preocupa saber si esto sería sostenible a largo plazo. Algunos beneficiarios señalaron que estos comportamientos durarían hasta que se acabasen las prestaciones en efectivo. Además, una de las líderes comunitarias declaró que, aunque llevar a los niños a que les realizaran chequeos médicos era claramente algo bueno dadas las pobres condiciones sanitarias y de vivienda en el campo, ella no había notado ninguna mejora en el estado de salud de los niños. Esto sugiere que los requisitos aplicados a las transferencias monetarias –en ausencia de otros progresos que mejoren la salud de los niños– no tuvieron el efecto deseado o pretendido.

Resulta abrumador que el estudio indicara que los beneficiarios vinculaban el aumento de su dignidad al grado de elección que se les había otorgado, lo que nos lleva a la importante cuestión sobre si vincular las transferencias monetarias o los vales al cumplimiento de unos requisitos permitirá que se alcancen todos los beneficios potenciales, entre ellos el sentimiento de dignidad.

Empoderamiento: El estudio halló que los programas que utilizaban dinero en efectivo y vales a menudo decían empoderar a los beneficiarios sin definir su significado. En los casos en que la población entrevistada había sido desplazada, el uso de prestaciones en efectivo y vales ofrecía pocas pruebas o ninguna de empoderamiento. En Chad, los refugiados recibían limitadas cantidades de dinero en efectivo que conllevaban ciertas condiciones mientras sufrían grandes necesidades al haber perdido sus hogares, sus posesiones y sus medios de vida. En Pakistán, los entrevistados habían sufrido inundaciones

devastadoras y el recibir prestaciones les supuso poco empoderamiento, ya que las necesidades eran grandes y los programas eran a corto plazo.

En Sudán, uno de los objetivos declarados del programa de transferencias de vales era “empoderar a los beneficiarios, en especial a las mujeres, haciendo que tengan el control a la hora de cubrir sus necesidades alimentarias y la oportunidad de adquirir los productos que prefieran a nivel local”. A pesar de que darles a elegir entre 14 productos alimenticios mediante el programa de vales era preferible a no tener ninguna elección, no se descubrió que esto contribuyera a producir niveles significativos de control sobre la toma de decisiones y los recursos que determinan la calidad de vida, y la toma de decisiones de carácter económico, social y político (es decir, del empoderamiento). Dichos programas constituyen un recordatorio de que las agencias no debería ser excesivamente ambiciosas respecto a lo que se puede conseguir con una única intervención, puesto que hay muchos otros factores necesarios para alcanzar el empoderamiento. Además, las situaciones de desplazamiento a menudo pueden ser inherentemente desempoderadoras, y es poco probable que la asistencia a corto plazo del tipo que sea vaya a resolver una vulnerabilidad tan básica. Aunque es indudable que entregar prestaciones en efectivo y vales a las mujeres posee efectos positivos, no porque éstas hubieran recibido o ganado dinero en efectivo y vales cambiaron después las relaciones entre sexos, los roles o las percepciones, o se empoderó a las mujeres.

Las mujeres no necesitan ser las receptoras directas del dinero en efectivo para que éste tenga un impacto positivo en sus vidas. En Jordania, el dinero se entregó a los hombres porque era culturalmente más apropiado. Los entrevistados de allí declararon que si les hubieran dado el dinero a las mujeres, eso hubiera supuesto desempoderar a los hombres y, por tanto, se habría corrido el riesgo de causar resentimiento hacia las mujeres por asignarles el rol tradicionalmente masculino de proveer a la familia. Tanto hombres como mujeres declararon que, a nivel doméstico, las mujeres estaban muy implicadas en la toma de decisiones a la hora de gastar el dinero. Estos hallazgos desafían la creencia convencional de que a las mujeres se les debería entregar el subsidio para aumentar las posibilidades de que les beneficie a ellas y a toda la familia, o porque las empoderará o hará que cambien las dinámicas entre sexos.

Seguridad y acceso: Ninguno de los beneficiarios entrevistados expresó preocupación alguna acerca de la seguridad del dinero en efectivo o los vales, aunque

octubre 2013

vivieran en situaciones en las que la seguridad era precaria. En todos los casos, las agencias habían considerado una prioridad la seguridad de los beneficiarios mientras recogían o gastaban el dinero o los vales. Por ejemplo, en Darfur, los comerciantes pusieron mercados cerca de los campos para permitir a los beneficiarios gastar los vales sin miedo. En Chad y en Pakistán, la policía protegía el dinero en efectivo, aunque en ambos países los beneficiarios consideraban que no era necesaria allí. La tecnología ayudó también mucho en lo que respecta a las preocupaciones sobre la seguridad en Jordania, donde se instalaron cajeros automáticos en los que se utilizaban tarjetas bancarias o se escaneaba el iris del beneficiario, permitiéndole sacar dinero de forma discreta y en cantidades limitadas.

En Pakistán, por ejemplo, se exigía que el beneficiario se identificase ya que eran los bancos quienes se encargaban de distribuir el dinero en efectivo, lo que supuso una oportunidad para colaborar con el Gobierno con el fin de permitir que los usuarios obtuvieran documentación, y a su vez esto les permitió acceder a beneficios de protección a largo plazo y acceso a otros recursos.

Por desgracia, el dinero en efectivo y los vales no eliminaban todas las oportunidades de fraude o corrupción. Algunos individuos denunciaron que los comerciantes que participaban en los programas de vales cobraban más caro que en las tiendas, en el mercado o que otros comerciantes, o que algunos líderes locales exigían a las familias que se encontraban bajo su control que cambiaran sus vales sólo con ciertos comerciantes ya que recibían a cambio una "comisión". Sin embargo, con un fuerte control y mecanismos efectivos para plantear quejas, dichos problemas fueron solucionados en una primera etapa.

Las relaciones en la comunidad: Pese al hecho de que la adquisición de alimentos y artículos no alimenticios mediante dinero en efectivo y vales no se compartió tanto como la distribución en especie, en términos generales no se originaron tensiones en las comunidades desplazadas, ni en la comunidad en sí ni entre la comunidad desplazada y la de acogida. En algunos casos los efectos fueron positivos, como en Sudán, donde los vales hicieron que hubiera interacción entre diferentes colectivos étnicos (comerciantes y beneficiarios). Algunos de los entrevistados percibían que esto había traído más cohesión a la comunidad.

Las preferencias de los beneficiarios: Resulta abrumador que los beneficiarios declararan

que preferían las prestaciones en efectivo a otras formas de asistencia. La razón más común era que preferían la flexibilidad del dinero en efectivo y también que les permitía poder elegir y priorizar sus propias necesidades.

Conclusiones

Perder el control sobre las propias decisiones en una situación de crisis es una parte importante del sufrimiento que experimentan las poblaciones desplazadas, y las prestaciones en efectivo como modo de entrega de asistencia humanitaria pueden tener una repercusión especialmente positiva a la hora de restablecer el sentimiento de dignidad y de libertad de elección. El paso de las modalidades de ayuda desde la asistencia en especie a las prestaciones en efectivo y los vales ofrece una oportunidad a las agencias de incorporar cuestiones de protección y de relaciones entre gente de distinto sexo de una manera más plena en sus programas, y no sólo nos referimos a nuevas cuestiones relacionadas con esta materia sino también otras de este tipo que ya llevaban mucho tiempo vigentes.

Los organismos de ayuda con mandatos específicos del sector no deberían tener miedo de acoger las ventajas de las prestaciones en efectivo por temor a que el dinero proporcionado para cubrir necesidades en un sector pueda ser utilizado por los beneficiarios para cubrir necesidades en otro que les parezca más importante. Ver las transferencias monetarias y los vales como herramientas dentro de una estrategia de asistencia humanitaria más amplia podría favorecer su efecto protector.

Aunque los beneficiarios y otros entrevistados generalmente veían positivamente las prestaciones en efectivo y los vales, éstas no siempre son apropiadas. Como señala el manual *Good Practice Review, Cash Transfer Programmes in Emergencies* (Manual de buenas prácticas: programas de transferencias monetarias en emergencias), "las transferencias monetarias no son una panacea [...] Que las transferencias monetarias sean o no apropiadas depende de las necesidades, los mercados y otros factores clave que varían de un contexto a otro".¹

Michelle Berg michelleberg2@gmail.com es consultora independiente. Hanna Mattinen es oficial senior de seguridad alimentaria y oficial de enlace del PMA con ACNUR. Gina Pattugalan gina.pattugalan@wfp.org es oficial de políticas del PMA.

1. Harvey, P. y Bailey, S. 'Cash Transfer Programming in Emergencies', *Good Practice Review* (Programas de transferencias monetarias en emergencias, manual de buenas prácticas), Nº 11, junio de 2011 www.odihpn.org/download/gpr11pdf