

El papel de los servicios financieros en las crisis humanitarias

Mayada El-Zoghbi, Nadine Chehade, Peter McConaghy
y Matthew Soursourian



“Debemos devolver nuestra atención a las personas más afectadas por estas crisis e ir más allá de las actividades de respuesta a corto plazo impulsadas por la demanda para tratar de lograr resultados que reduzcan la necesidad y la vulnerabilidad. Para lograrlo, los proveedores internacionales deberán dejar a un lado etiquetas institucionales artificiales como las de ‘desarrollo’ o ‘humanitario’ y colaborar en calendarios multianuales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible como el marco global común de resultados y de rendición de cuentas”.

Ban Ki-moon

Informe del Secretario General de las Naciones Unidas
para la Cumbre Mundial Humanitaria (2016)

Este documento fue financiado por el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) y el Fondo para la Construcción de los Estados y la Consolidación de la Paz (SPF, por sus siglas en inglés), un fondo fiduciario mundial de múltiples donantes administrado por el Grupo Banco Mundial para financiar importantes operaciones y estudios analíticos vinculados al desarrollo en situaciones de fragilidad, conflicto y violencia. El SPF cuenta con el respaldo de Alemania, Australia, Dinamarca, Noruega, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Este documento fue elaborado por un equipo del CGAP y el Grupo Banco Mundial conformado por Mayada El-Zoghbi, Nadine Chehade, Peter McConaghy y Matthew Soursourian, con la colaboración de Jamie Zimmerman y Nina Holle. El equipo quisiera agradecer a los revisores internos del CGAP (Antonique Koning, Greta Bull, Juan Carlos Izaguirre, Michael Tarazi, Stella Hope Dawson y Steve Rasmussen), al Grupo Banco Mundial (Jean Pesme, Leora Klapper, Stephane Hallegate y Samuel Maimbo) y a la oficina del asesor especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre inclusión financiera para el desarrollo (Eric Duflos) por sus valiosos comentarios y sugerencias durante el proceso de revisión de pares. Saskia Veendorp (consultora independiente) y Craig Churchill (Organización Internacional del Trabajo) brindaron comentarios y opiniones sobre los borradores preliminares. El equipo también quisiera agradecer a Paul Bance y Zainiddin Karaev por el apoyo operativo que proporcionaron desde el SPF.

Índice

Prólogo	iii
Resumen	1
I. Motivos para analizar el papel de los servicios financieros en contextos de crisis	5
II. Algunos datos sobre la vida financiera de las poblaciones afectadas por crisis	9
<i>Demanda y utilización de productos financieros por las personas afectadas por crisis</i>	9
<i>Perfiles de las poblaciones afectadas por crisis</i>	11
<i>En contextos de crisis, el acceso a los servicios financieros se complica debido a obstáculos legales</i>	12
III. Elementos que demuestran de qué forma los servicios financieros son beneficiosos para los pueblos y las comunidades afectados por crisis	15
<i>Las remesas ayudan a las personas a afrontar las perturbaciones y respaldan la actividad económica</i>	15
<i>El ahorro aumenta la resiliencia</i>	16
<i>Los seguros y la protección social pueden, en conjunto, ayudar a reducir la vulnerabilidad</i>	17
<i>Es necesario intensificar las investigaciones sobre el papel del crédito en las poblaciones afectadas por crisis</i>	18
<i>Las transferencias monetarias digitales pueden ser un punto de partida para la inclusión financiera, aunque deben realizarse más pruebas y evaluaciones, y ampliarse las operaciones</i>	18
IV. Obstáculos para la prestación de servicios financieros en contextos de crisis	21
<i>Entorno normativo</i>	21
<i>Infraestructura física y financiera</i>	22
<i>Participación de los donantes</i>	22
V. Nuevos desafíos y enseñanzas para los prestadores	25
VI. ¿Qué vendrá después?	29
<i>Recomendaciones para brindar apoyo en contextos de crisis mediante la inclusión financiera</i>	29
<i>Recomendaciones para que las autoridades normativas y los Gobiernos respalden la capacidad de los países anfitriones</i>	30
<i>Recomendaciones para los donantes sobre los principios de programación de alcance global</i>	30
<i>Programa futuro de investigación y aprendizaje</i>	31
VII. Conclusión	33
ANNEX 1 Terminología	34
ANNEX 2 Bibliografía	36



Gráficos y recuadros

- GRÁFICO 1.** Desplazamientos en alza (cifras correspondientes al período 1951-2015) 1
- GRÁFICO 2.** Duración de los desplazamientos de refugiados 5
- GRÁFICO 3.** Penetración de las cuentas en determinados países con crisis humanitarias 7
- GRÁFICO 4.** Motivos que expresan los deudores para tomar préstamos 10
- GRÁFICO 5.** Ahorro formal e informal (% de adultos) 11
- GRÁFICO 6.** Cadena desde la asistencia humanitaria hasta la inclusión financiera 19
- RECUADRO 1.** Enfoque utilizado para presentar los datos sobre inclusión financiera 6
- RECUADRO 2.** PDI versus refugiados 9

Siglas y abreviaturas

ACAPS	Proyecto sobre Capacidades de Evaluación
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
IRC	Comité Internacional de Rescate
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
PDI	personas desplazadas internamente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PSF	prestador de servicios financieros



Prólogo

En la actualidad, 65 millones de personas —una cifra sin precedentes— se han visto obligadas a desplazarse debido a guerras, conflictos o desastres naturales, y más del 90 % de ellas han sido recibidas por países en desarrollo (Banco Mundial, 2016b). Jordania, Turquía y el Líbano están tratando de hacer frente al flujo de refugiados generado por la crisis en Siria; por su parte, Kenya, Tanzania y Uganda reciben desde hace décadas a refugiados que huyen de la violencia y del desastre que se registran en países vecinos.

El Grupo Banco Mundial tiene como objetivo prioritario ayudar a los países en desarrollo a abordar el desafío acuciante que implica brindar asistencia a personas desplazadas. No solo los refugiados necesitan ayuda, sino también las comunidades que los reciben, cuya infraestructura, servicios públicos y mercados están sometidos a grandes presiones, que pueden debilitar su estabilidad política.

Dado que la escala, la frecuencia y la complejidad de los desplazamientos forzados ha ido en aumento, tanto dentro como fuera de los países, las instituciones de desarrollo se han visto obligadas a reconsiderar los enfoques que aplican ante crisis humanitarias. En particular, ya no existe la dicotomía entre asistencia humanitaria e iniciativas para el desarrollo como dos respuestas distintas y secuenciales. A medida que el enfoque cambia, debemos reconocer que la inclusión financiera es un instrumento especialmente útil que los países e instituciones de desarrollo pueden aprovechar para ayudar a reducir el impacto devastador que tienen las crisis humanitarias.

Más del 75 % de los adultos que viven en países que lidian con crisis humanitarias aún se encuentran fuera del sistema financiero formal. La inclusión financiera ofrecería tanto a refugiados como residentes un conjunto de diversos productos financieros (como ahorros, remesas, créditos y seguros) que son fundamentales para las comunidades vulnerables a la hora de intentar mitigar las perturbaciones, incrementar los activos y promover el desarrollo económico local. Los cambios en los métodos de asignación del alivio de emergencia también resultan útiles para abrir camino a la inclusión financiera. Los organismos de asistencia

están pasando de las transferencias monetarias de emergencia a los pagos digitales mediante tarjetas electrónicas, lo que ofrece nuevas oportunidades para que las personas desplazadas puedan acceder a una mayor variedad de servicios financieros.

En este oportuno documento (elaborado en colaboración por el equipo del Banco Mundial encargado de mercados y finanzas de Oriente Medio y el CGAP) se brinda un importante marco para comprender qué función cumplen los servicios financieros durante períodos de crisis humanitarias. Además, se incluyen pautas específicas destinadas a los asociados en la tarea del desarrollo, los Gobiernos y los agentes del mercado financiero, ya que se describen enseñanzas operacionales para intervenciones en el sector financiero. De este modo, los autores han hecho un aporte considerable que ayudará a mejorar el análisis de las políticas mundiales y a promover nuevas investigaciones sobre el papel que cumplen los servicios financieros a la hora de generar medios de subsistencia sostenibles para quienes se encuentran en situación de crisis.

Las propuestas que se describen en este documento —financiado por el Fondo para la Construcción de los Estados y la Consolidación de la Paz dentro del Grupo Banco Mundial— respaldan de modo directo nuestro objetivo más amplio de promover sistemas financieros diversificados, eficientes e inclusivos en el ámbito nacional e internacional. La colaboración permanente entre los distintos sectores e instituciones y más allá de fronteras es la única forma en que la comunidad mundial del desarrollo podrá abordar de manera sostenible el gran desafío que representan los desplazamientos forzados. El análisis detallado que se proporciona en este documento brindará elementos para una invaluable orientación de las operaciones que lleve adelante el Grupo Banco Mundial en los países, así como para nuestros asociados en la tarea del desarrollo.

Ceyla Pazarbasioglu

Directora *senior*

Práctica Global de Mercados y Finanzas

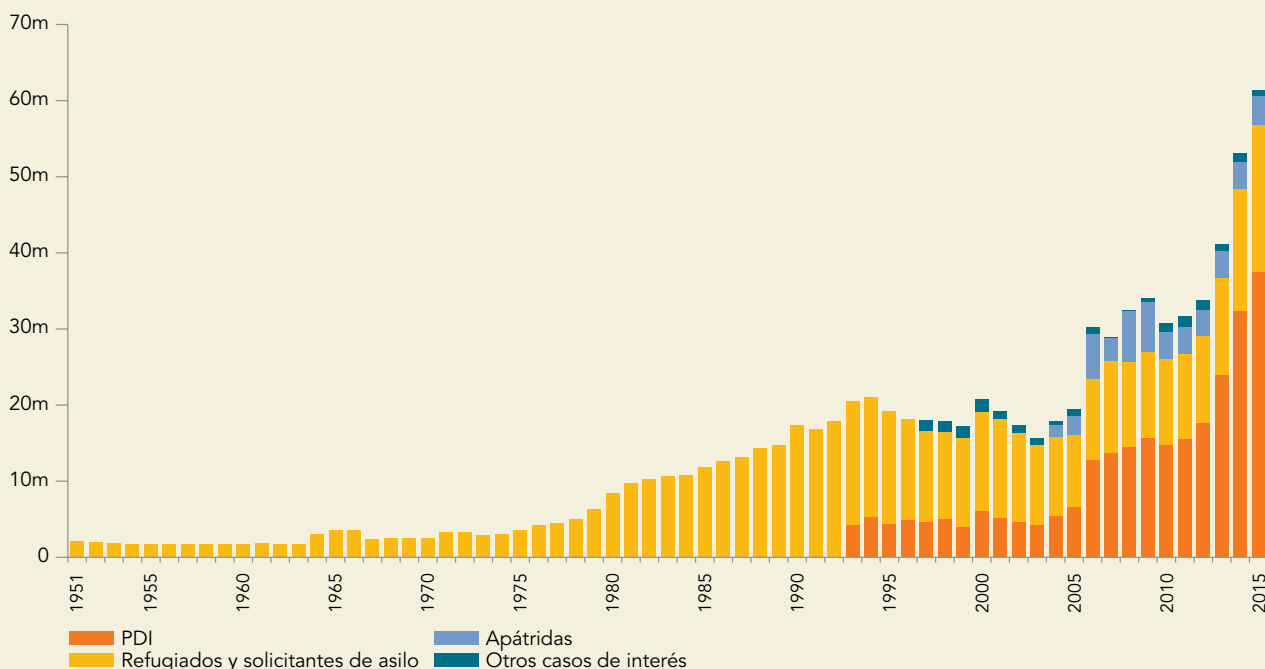
Grupo Banco Mundial

Resumen

Las crisis humanitarias plantean un extraordinario desafío en materia de desarrollo. Como consecuencia de conflictos, de desastres naturales, de acontecimientos relacionados con el clima o de una combinación de esas tres circunstancias, la frecuencia, la gravedad y la complejidad de las crisis han ido en constante aumento. Si bien la índole y la incidencia de estas crisis varían significativamente, afectan a millones de personas, en especial a los más vulnerables. Algunas poblaciones se ven obligadas a desplazarse de sus comunidades o países debido a las crisis; otras permanecen donde están, ya sea por elección o por necesidad, en entornos impredecibles y peligrosos. Los desplazamientos forzados son cada vez más comunes y prolongados. En diciembre de 2015, la cantidad de personas que debieron desplazarse por situacio-

nes de conflicto o violencia alcanzó los 65,3 millones, aumentando así a más del doble en tan solo cinco años (véase el gráfico 1). Además, desde 2007, cada año se desplazan, en promedio, 25,4 millones de personas debido a desastres naturales y acontecimientos relacionados con el clima¹, y en los países afectados por tales desastres, se calculan pérdidas de entre USD 250 000 millones y USD 300 000 millones por la alteración en los mercados locales y los medios de subsistencia (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres, 2015). Por otro lado, las crisis son cada vez más prolongadas: el 90 % de los países que solicitaron asistencia humanitaria en 2014 había solicitado asistencia cada año durante tres años o más; el 60 % de las solicitudes se mantuvo durante más de ocho años (Bennett y otros, 2016).

GRÁFICO 1. Desplazamientos en alza (cifras correspondientes al período 1951-2015)



Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2016. Los datos no incluyen a los desplazados por desastres naturales ni a refugiados palestinos registrados en el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.

1. La mayoría ha permanecido en su país (Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, 2016). Se desconoce la cantidad total de personas desplazadas debido a desastres a fines de 2015.

Teniendo en cuenta que, desde la década de 1990, la duración promedio de los desplazamientos ha aumentado, en los últimos diálogos de alto nivel mantenidos se ha hecho hincapié en la necesidad de desarrollar un nuevo arquetipo que integre la programación humanitaria con un enfoque de desarrollo centrado en la resiliencia y en los medios de subsistencia de los desplazados y de quienes los reciben. Este enfoque se basa en reconocer que es importante abordar las necesidades a mediano plazo generadas por los desplazamientos forzados, de manera tal de complementar los programas a corto plazo establecidos para dar respuesta a las situaciones de crisis. Esto reviste especial importancia, dada la necesidad de implementar iniciativas para el desarrollo sostenible en un contexto de recursos financieros limitados, así como la frecuencia y la escala de las crisis en todo el mundo.

La inclusión financiera —entendida como el acceso a servicios financieros de calidad y el uso de tales servicios por parte de todos los segmentos de ingreso de la sociedad— puede ser una extraordinaria oportunidad para acortar la brecha entre el desarrollo y lo humanitario. Gracias a la inclusión financiera, los hogares de ingreso bajo pueden aumentar sus activos, reducir las perturbaciones relacionadas con emergencias, enfermedades o lesiones, y realizar inversiones productivas. Además, se estimula la actividad económica local, ya que se financian micronegocios, con el correlato positivo del crecimiento económico². Por otro lado, el mayor uso de las transferencias monetarias de emergencia para abordar situaciones de vulnerabilidad inmediata de personas afectadas por crisis puede ser una oportunidad para facilitar la inclusión financiera a través de nuevos mecanismos digitales. Gracias a los programas de transferencias monetarias de emergencia mediante tarjeta y por telefonía móvil, los beneficiarios pueden acceder por primera vez a cuentas para transacciones y, a partir de allí, a un conjunto más amplio de servicios financieros (pagos, ahorros, seguros, créditos). La inclusión financiera puede operar como intermediaria entre las intervenciones a corto plazo centradas en la protección y la prestación de servicios básicos y las intervenciones a más largo plazo centradas en medios de subsistencia sostenidos y en la generación de oportunidades económicas.

En este contexto, el presente documento tiene por objeto brindar a los responsables de formular políticas y a los donantes elementos que les permitan tener un conocimiento más acabado del papel que cumplen los servicios financieros en la mitigación de las crisis humanitarias, para lo cual se proporciona un resumen de las evidencias empíricas existentes y de las enseñanzas operacionales obtenidas a partir de evaluaciones programáticas. En los casos en que la evidencia presentada es suficientemente contundente, se recomiendan medidas que los responsables de formular políticas y los donantes pueden adoptar para mejorar la prestación de servicios financieros a poblaciones afectadas por las crisis. En el documento también se identifican prioridades normativas y en materia de investigación para el futuro.

El papel de los servicios financieros en las crisis humanitarias

Para las poblaciones afectadas por crisis, la capacidad de lidiar con las perturbaciones reviste vital importancia, dado que los efectos desestabilizadores de estas suelen verse agravados por los contextos de fragilidad e inestabilidad. Aun así, a pesar del uso y la utilidad de los servicios financieros en situaciones de crisis, el porcentaje de exclusión financiera es especialmente alto en países afectados por crisis. Más del 75 % de los adultos que viven en países que experimentan crisis humanitarias permanece fuera del sistema financiero formal y tiene dificultades para enfrentar perturbaciones y situaciones de emergencias, o aumentar sus activos productivos e invertir en salud, educación y negocios. Sin embargo, la demanda de servicios financieros en contextos de crisis es elevada. El 45 % de los adultos en países con crisis humanitarias ahorró dinero el último año y solo el 7,6 % dice haber podido hacerlo en una institución financiera formal. La exclusión financiera puede verse agravada por diversos factores interrelacionados, entre ellos: que se produzca una fuerte contracción de la economía real, que los prestadores de servicios financieros (PSF) clave sufran perturbaciones operacionales, que se destruya la infraestructura física y financiera, que no existan activos para

2. Para un análisis integral de la evidencia sobre la inclusión financiera, véase Cull, Ehrbeck y Holle (2014).

garantizar préstamos, y que surjan obstáculos legales, por ejemplo que resulte imposible cumplir con los requisitos establecidos en las políticas de diligencia debida respecto del cliente.

Nuevas evidencias demuestran que, en situaciones de crisis, los servicios financieros tienen un papel positivo³. Las evidencias actuales sugieren que el acceso a los servicios financieros puede fortalecer la resiliencia de las personas físicas y de los hogares frente a las perturbaciones negativas y contribuir de manera significativa a mantener los medios de subsistencia y a estimular la actividad económica tras una crisis o desastre. Las remesas ayudan a mantener el consumo durante períodos difíciles y tienen un efecto positivo en la actividad económica local. Los ahorros, ya sea formales o informales, pueden proporcionar una suerte de autoseguro y, así, ayudar a sobrellevar crisis económicas sin recurrir para ello a mecanismos negativos, como la pérdida de bienes y el trabajo infantil. Si bien los créditos suelen ser otro mecanismo al que se recurre para afrontar gastos de emergencia y las necesidades de consumo básicas, cuando no se utilizan para una inversión productiva pueden generar una carga de deuda en lugar de mejorar el bienestar. Se ha determinado que los seguros tienen efectos positivos en el consumo, la protección de los activos y la recuperación de las pequeñas empresas. Sin embargo, no ha sido fácil implementar planes de seguro destinados a los pobres en contextos proclives a las crisis, en parte debido a deficiencias en la capacidad institucional y legal, a los costos de las transacciones y a la escasez de demanda provocada por la desconfianza y la falta de educación financiera.

Los hogares que utilizan varios instrumentos financieros en lugar de solo uno o dos tienen más probabilidades de mitigar satisfactoriamente los riesgos, ya que se enfrentan a múltiples riesgos al mismo tiempo y pueden usar distintos instrumentos para protegerse de ellos (Banco Mundial, 2013). Los programas sobre medios de subsistencia que combinan apoyo financiero con apoyo no financiero (capacitación, transferencia de activos y transferencias monetarias) han demostrado ser eficaces para estimular el consumo y la resiliencia (seguridad alimentaria, salud mental, tamaño de los activos del hogar).

De acuerdo con las investigaciones, las transferencias monetarias tienen efectos multiplicadores considerables en la actividad económica, y el suministro de contenidos digitales puede mejorar la eficiencia, reducir las fugas y brindar mayor seguridad y conveniencia. Sin embargo, a la fecha, **existen pocos ejemplos operativos en los que la prestación de asistencia mediante transferencias digitales haya redundado, efectivamente, en la utilización de un conjunto de servicios financieros.** En la actualidad, solo el 6 % de toda la asistencia humanitaria se presta en efectivo y, si bien es posible que en los lugares donde se producen crisis existan la infraestructura y la plataforma necesarias para brindar acceso a los servicios financieros, a menudo las personas suelen retirar dinero en efectivo para el consumo inmediato. Los resultados dependen de la infraestructura de pagos existente, del marco normativo (que se habiliten formas de acceso a los servicios financieros) y de factores socioculturales que pueden determinar que se prefiera el uso de efectivo. Por otro lado, los donantes pueden tener incentivos para priorizar la modalidad de pago por transferencia en lugar de invertir en desarrollar un mecanismo de entrega de fondos vinculado con un acceso a servicios financieros a más largo plazo.

Obstáculos a la prestación de servicios financieros en situaciones de crisis humanitarias

Entre los obstáculos que impiden la prestación de servicios financieros se encuentran la falta de políticas eficaces y de preparación para situaciones de crisis, en especial la falta de preparación del sistema para ofrecer más opciones de prestación. Esto puede incluir la falta de un régimen simplificado de diligencia debida respecto del cliente o de regulaciones claras sobre los agentes para facilitar transferencias digitales.

Las crisis pueden dañar la infraestructura física (camino, redes eléctricas y de telecomunicaciones, sucursales bancarias, cajeros automáticos y agentes), lo que impide el uso inmediato del sistema financiero al momento de su recuperación. A la inversa, contar con infraestructuras de pago sólidas y resilientes puede ayudar a abordar los desafíos que plantean las

3. Los autores estudiaron más de 100 publicaciones sobre servicios financieros y crisis. De esa cantidad, menos de 20 eran evaluaciones rigurosas.

crisis. Por lo general, los organismos de asistencia y las comunidades de la diáspora no disponen de un sistema adecuado para hacer llegar el dinero a las poblaciones afectadas, ni siquiera a aquellos que ya participan del sistema financiero, sobre todo si han cruzado fronteras internacionales. La infraestructura financiera, como las cámaras de compensación automática, los sistemas de liquidación interbancaria de valores elevados, las centrales de riesgo y los registros de garantías colaterales, suele estar poco desarrollada en países afectados por las crisis.

Recomendaciones

Para poder aprovechar los servicios financieros como un instrumento que permita paliar las crisis humanitarias se necesitará el compromiso permanente de los propios PSF. A fin de mantener la actividad comercial durante los períodos de crisis humanitaria, es importante elaborar planes de contingencia, crear fondos de reserva, diversificar las bases de clientes e invertir en capacitación del personal. Los donantes pueden desempeñar un papel importante a la hora de ayudar a los agentes del mercado a prepararse para situaciones de crisis y a lidiar con ellas. El apoyo puede consistir, por ejemplo, en inyectar liquidez en los mercados financieros locales, respaldando al mismo tiempo la conectividad, el establecimiento y la gestión de redes de agentes. Invertir en la experiencia de los consumidores y en generar conciencia entre ellos puede ser útil para que las comunidades afectadas acepten y utilicen los servicios financieros. A fin de promover el desarrollo del mercado a largo plazo durante períodos de crisis, debería incentivarse a los agentes del sector privado a participar en los mercados financieros mediante subsidios específicos y apoyo a la liquidez, e incorporando instrumentos de adaptación, por ejemplo estructuras de gestión de riesgo y de liquidez y aprovisionamiento.

De cara al futuro, debería darse prioridad a invertir en los sistemas del país anfitrión y en la capacidad para gestionar situaciones de crisis utilizando los servicios financieros. Las iniciativas deben respaldar las prioridades del país anfitrión. Deberían elaborar regulaciones que se adapten a las situaciones de crisis; por ejemplo, podrían evaluarse los requisitos de diligencia debida respecto del

cliente, que pueden representar obstáculos para el acceso financiero, en especial para poblaciones que se han visto obligadas a desplazarse. Debe agilizarse la implementación de reformas normativas que habiliten el uso de dinero móvil, lo que incluye la reglamentación de la actividad de los agentes, los procesos de diligencia debida respecto del cliente por niveles o simplificados, y regulaciones sobre dinero electrónico. Si bien invertir en infraestructuras de pago debe ser una prioridad mucho antes de que sobrevenga la crisis, las situaciones de crisis también son una oportunidad para “reconstruir mejor” invirtiendo en infraestructura o ampliando la infraestructura de pago en zonas o para poblaciones previamente excluidas. Esto incluye generar redes de agentes para ofrecer puntos de retiro de efectivo e invertir en una buena conectividad móvil y de banda ancha. También es fundamental que los sistemas de pagos puedan operar entre sí y pueda invertirse en ello antes de que se produzca una crisis.

Los donantes deben contribuir a generar vínculos planificados entre iniciativas humanitarias y de desarrollo mediante la prestación de servicios financieros. Para ello, es preciso, entre otras cosas, incorporar explícitamente objetivos de inclusión financiera en la programación humanitaria y armonizar los incentivos operativos de los organismos de asistencia con la integración de los actores del sector financiero en la programación de emergencia. Además, los donantes pueden ser muy importantes al momento de estructurar mecanismos de financiamiento innovadores, que incluyan financiamiento en condiciones concesionarias para países de ingreso mediano que reciban un alto porcentaje de poblaciones desplazadas, y el uso de mecanismos de garantía y de financiamiento combinado de endeudamiento y subsidios.

Es necesario contar con más datos empíricos para comprender mejor la demanda y el uso de servicios financieros por parte de distintos segmentos de la población afectados por las crisis. También es necesario contar con datos empíricos más adecuados sobre determinados productos que tienen un alto potencial en contextos de crisis. Esto incluye evaluar mejor cómo influyen las transferencias de pagos por vía digital en los objetivos de inclusión financiera.

Motivos para analizar el papel de los servicios financieros en contextos de crisis

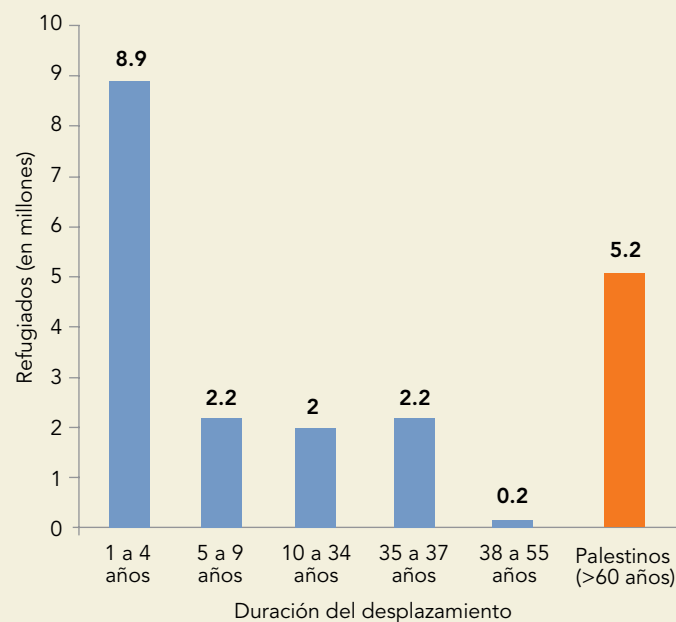
Los servicios financieros se utilizan desde hace tiempo en contextos de crisis para ayudar a personas vulnerables y excluidas a enfrentar perturbaciones, minimizar la exposición de riesgos y estimular la actividad económica. Por ejemplo, desde que se produjo la crisis de los Balcanes en la década de 1990, y durante casi dos décadas, el ACNUR proporcionó programas de microfinanciamiento destinados a promover medios de subsistencia y brindar servicios para el alivio de emergencias. En los últimos tiempos, los responsables de la formulación de políticas han hecho especial hincapié en el papel que cumplen los servicios financieros en la gestión de las crisis y en la recuperación posterior. Ello se debe, en gran parte, a los factores que se indican a continuación.

La duración de los desplazamientos ha ido en aumento, lo que justifica que se adopten soluciones a más largo plazo. El ACNUR calcula que el 40 % de los refugiados bajo su mandato (6,7 millones de personas) se encuentra en esa situación desde hace tiempo (ACNUR, 2015)⁴, y, de acuerdo con un reciente documento de políticas, los refugiados han estado exiliados, en promedio, entre 10 y 15 años (véase el gráfico 2)⁵. Este promedio ha aumentado en las últimas dos décadas (Devictor y Do, 2016). Al mismo tiempo, en 2014 el número de personas afectadas por desastres naturales fue de 141 millones, lo que representó un aumento de casi un 50 %, tendencia que puede explicarse debido a la mayor cantidad de sequías que afectaron las distintas regiones. Casi 20 millones de estas personas afectadas se vieron desplazadas, y en su mayor parte los desplazamientos fueron provocados por acontecimientos relacionados con el clima (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, 2015). Si bien la mayoría de

las personas desplazadas debido a algún tipo de desastre permanece en sus países, algunas buscan ayuda y seguridad cruzando las fronteras⁶.

El creciente uso de las transferencias monetarias en contextos humanitarios representa una gran oportunidad. En el sector humanitario se utilizan cada vez más programas basados en efectivo, en lugar de transferencias en especie, ya que los primeros, además de brindar al beneficiario final la libertad de elegir y generar efectos multiplicadores considerables en la economía, resultan más eficien-

GRÁFICO 2. Duración de los desplazamientos de refugiados



Fuente: Devictor y Do (2016), con cifras de ACNUR 2015; CGAP. Nota: El conjunto original de datos no incluye a los palestinos, cuya situación de desplazamiento lleva más de 60 años. Esta cifra no puede compararse directamente con otros puntos de datos en los que se muestran duraciones promedio de desplazamiento de personas registradas como refugiados a diciembre de 2015, en lugar de la duración del desplazamiento (por ejemplo, no todos los refugiados palestinos son mayores de 60 años, pero la situación de este grupo ha perdurado durante más de 60 años).

4. "Situación prolongada" se define como aquella en la que por lo menos 25 000 refugiados de una misma nacionalidad han estado exiliados durante cinco años o más en un determinado país de asilo. Hay que tener en cuenta que los refugiados palestinos no están incluidos en el mandato del ACNUR y, por lo tanto, se excluyen de este conjunto de datos. Los refugiados afganos representan el grupo más grande de refugiados que han estado en esa situación durante un tiempo prolongado, según la definición del ACNUR.

5. Los palestinos no están incluidos. La media es de cuatro años.

6. Para más información sobre desplazamientos transfronterizos inducidos por desastres naturales, véase The Nansen Initiative (2015).

tes y eficaces. Las evidencias sugieren que las transferencias monetarias aumentan el consumo de alimentos y otros gastos del hogar, mejoran el bienestar psicológico (menos estrés) (Haushofer y Shapiro, 2013) y reducen la pobreza monetaria y el trabajo infantil (Bastagli y otros, 2016). El Panel de Alto Nivel para la Financiación de Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas ha instado no solo a aumentar las transferencias monetarias en la programación humanitaria, sino también a utilizar solo ese tipo de transferencias en las respuestas humanitarias. El Programa Mundial de Alimentos (PMA), entre otros actores humanitarios, ha modificado sus políticas para apartarse cada vez más de la asistencia alimentaria directa y recurrir al uso de efectivo. Si bien en la actualidad el efectivo representa una ínfima parte de la respuesta humanitaria mundial, en los últimos seis años la cantidad de personas que recibe asistencia en efectivo del PMA se ha triplicado al ubicarse apenas por debajo de los 10 millones. En 2015, el PMA transfirió USD 680 millones en efectivo a dichos beneficiarios (PMA, 2016).

En el mundo, los organismos humanitarios utilizan cada vez más tecnologías digitales para realizar transferencias monetarias de emergencia utilizando mecanismos de distribución móviles (teléfonos celulares, dispositivos de puntos de venta con

lectores de tarjetas, plataformas de mensajes de texto y plataformas de gestión de datos basadas en la nube). De la misma manera, en muchos programas se utilizan sucursales bancarias y agentes bancarios para procesar retiros de efectivo para programas basados en tarjetas. Las nuevas tecnologías móviles y las plataformas de bancas sin sucursales que gestionan programas de transferencia monetaria se basan en la actual infraestructura financiera y aprovechan los últimos avances tecnológicos que permiten desarrollar servicios financieros digitales en muchos países de ingreso bajo. En las respuestas humanitarias intervienen nuevos actores, en especial instituciones financieras, personas que adquieren tarjetas, operadores de redes móviles, agentes bancarios y entes reguladores del sector financiero. Estas tecnologías ofrecen importantes nuevas oportunidades para responder de manera confiable y a escala durante una crisis, y para llegar a zonas remotas a las que no se puede acceder mediante los mecanismos de distribución manual tradicionales.

Los países afectados por crisis tienden a registrar tasas de exclusión financiera elevadas, pero una alta demanda de servicios financieros. Más del 75 % de los adultos que viven en países con crisis humanitarias permanece fuera del sistema financiero formal (véase el recuadro 1). Estas per-

RECUADRO 1

Enfoque utilizado para presentar los datos sobre inclusión financiera

En este documento se presentan datos sobre inclusión financiera correspondientes a países afectados por crisis humanitarias. Estos países fueron seleccionados según la clasificación presentada en el Comité Internacional de Rescate (IRC, 2016). Esta clasificación se basa en el Proyecto sobre Capacidades de Evaluación (ACAPS, por sus siglas en inglés), creado en 2009 para ayudar a evaluar las necesidades humanitarias. En el marco de dicho proyecto (2016) se establece la prioridad para los países de acuerdo con tres categorías de crisis: 1) grave crisis humanitaria, 2) crisis humanitaria y 3) situación preocupante. El análisis que se efectúa en este documento se refiere a los países en la categoría 1 y 2. Los datos de ACAPS se actualizan con frecuencia utilizando datos secundarios provenientes de diversas

fuentes, como organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y medios de comunicación. Las categorías se basan en dos indicadores sobre el alcance de la actual crisis (el porcentaje de la población que necesita ayuda debido a desastres naturales recientes o prolongados y el nivel de acceso a la población afectada) y en tres indicadores que brindan información sobre la vulnerabilidad subyacente de un país respecto de situaciones de crisis (la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, el índice de desarrollo humano, y la cantidad de refugiados y personas desplazadas internamente que se encuentran en esa situación desde hace tiempo).

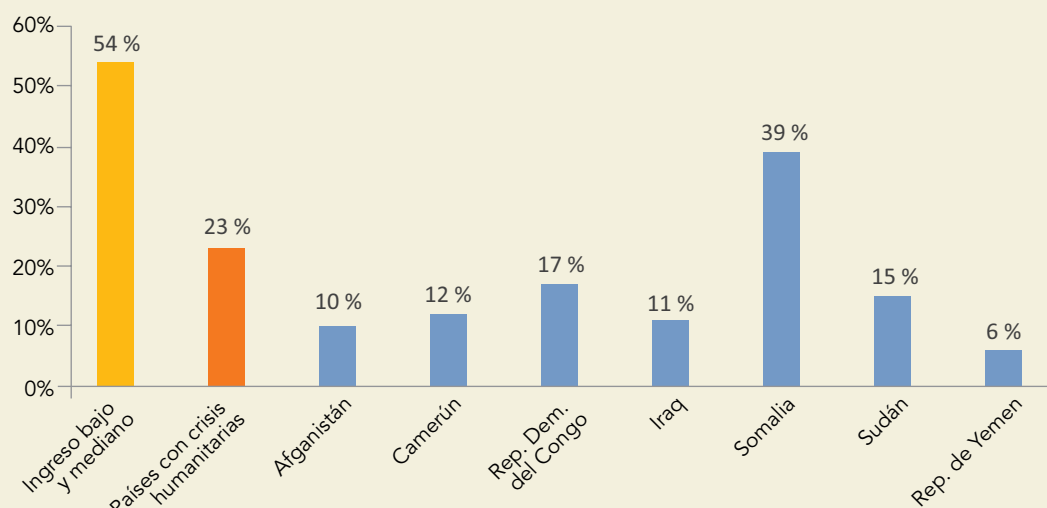
Nota: Para más información, véase ACAPS (2016).

sonas no tienen la posibilidad de elegir entre diversos servicios formales e informales que les permitan responder a perturbaciones financieras y emergencias, aumentar los activos productivos e invertir en salud, educación o negocios dentro de sus hogares. Según un análisis de Global Findex (base de datos global sobre la inclusión financiera en el mundo)⁷ más reciente, menos del 24 % de los adultos en países con crisis humanitarias tiene cuenta en una institución financiera o un proveedor de dinero móvil. El 45 % de los adultos en países con crisis humanitarias ahorró algo de dinero el último año; solo el 7,6 % dice haber podido ahorrar en una institución financiera formal en el último año (véase gráfico 3). El 90 % de los refugiados vive en países de ingreso bajo y mediano, en la mayoría de los cuales se registran bajos niveles de inclusión financiera (Banco Mundial, 2016b). Las mujeres que viven en países con crisis humanitarias tienen un 30 % menos de probabilidades que los hombres de tener una cuenta individual (23 % versus 16 %); las diferencias más significativas se encuentran en el Líbano (el 62 % en el caso de los hombres versus el 33 % en el de las mujeres) y en Afganistán (el 16 % versus el

4 %). Esta diferencia es mucho más amplia en otros países de ingreso bajo y mediano, donde las mujeres tienen, en promedio, un 18 % menos de probabilidades que los hombres de tener una cuenta.

Las crisis afectan de manera desproporcionada a los países en desarrollo y, por extensión, a la población vulnerable y excluida del sistema financiero. A fines de 2015, los países en desarrollo albergaban al 99 % de todas las PDI y al 89 % del total de refugiados (incluidos refugiados palestinos). Se calcula que, en comparación, las seis naciones más ricas recibieron a menos del 9 % de todos los refugiados (Oxfam, 2016). Entre 2008 y 2014, la mayoría de los desplazamientos relacionados con desastres naturales se produjo en países de ingreso bajo y mediano, y el 60 % de dichos desplazamientos tuvo lugar en China, India y Filipinas (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, 2015). Estos países, que reflejan una tendencia mundial, también experimentan una rápida urbanización, lo que aumenta la vulnerabilidad de los pobres frente a desastres naturales, debido a las deficiencias en el área de infraestructura y a la baja calidad de los edificios que se construyen.

GRÁFICO 3. Penetración de las cuentas en determinados países con crisis humanitarias



Fuente: ACNUR, 2016. Findex, 2014. En el gráfico se muestran los datos correspondientes a siete países con una "grave crisis humanitaria", según la definición del IRC sobre la base de lo establecido por ACAPS. Se calcula que 21 de 31 países en el marco del IRC/ACAPS son "países con crisis humanitarias" calificadas como crisis humanitarias graves o crisis humanitarias. No se incluyen países respecto de los cuales no se cuenta con datos de Findex sobre penetración de las cuentas, por ejemplo Eritrea, Libia, la República Centroafricana y Siria (grave crisis humanitaria), y Corea del Norte, Djibouti, Gambia, Lesotho y Swazilandia (crisis humanitaria). Los datos correspondientes a Sudán incluyen a Sudán del Sur.

7. Algunos países afectados por crisis humanitarias, como Corea del Norte, Eritrea, Libia y Gambia, no están incluidos en Findex. Por lo tanto, estos países están excluidos de todos los análisis de datos sobre inclusión financiera que contiene este documento. Se proporcionan explicaciones adicionales cuando corresponde.



Fotografia de Sujan Sarkar



Algunos datos sobre la vida financiera de las poblaciones afectadas por crisis

En las últimas investigaciones acerca de la demanda se destaca la importancia de las herramientas de gestión financiera que utilizan quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad para poder hacer frente a sus necesidades financieras y lidiar con la incertidumbre económica⁸, en especial teniendo en cuenta que operan dentro de estructuras económicas informales y que, por lo tanto, actúan simultáneamente como hogares que consumen y empresas cuentapropistas. En las investigaciones sobre registros financieros se llegó a la conclusión de que, independientemente del grado de pobreza, ningún hogar dentro de una muestra de 250 utilizaba menos de cuatro tipos distintos de instrumentos⁹, y que cada hogar tenía algún tipo de ahorros y de deuda (Collins y otros, 2009).

En general, las personas pobres tienen ingresos irregulares y oportunidades de producción e inversión inciertas, por lo que necesitan contar con herramientas de gestión financiera que les permitan administrar el flujo de efectivo a corto plazo (para un consumo ordenado), abordar las emergencias y gestionar riesgos, y aumentar los activos del hogar para financiar distintos acontecimientos que pueden ocurrir durante el ciclo de la vida y actividades productivas¹⁰. Estas herramientas financieras suelen ser informales (familia y amigos, planes de ahorro rotativos), ya que los costos económicos y de oportunidad por interactuar con instituciones financieras formales pueden ser elevados.

Las personas afectadas por conflictos y desastres, incluidos PDI y refugiados, tienen las mismas necesidades financieras (véase el recuadro 2). Sin embargo, los obstáculos para acceder a servicios financieros en países afectados por crisis son mucho mayores. Esto es así especialmente en países afectados por conflictos, donde la infraestructura a

menudo queda destruida o se deteriora, y en el caso de los refugiados, que enfrentan limitaciones en cuanto a los documentos de identidad y a los activos que pueden utilizar para garantizar préstamos, y la percepción de que existe el riesgo de que huyan.

Demanda y utilización de productos financieros por parte de las personas afectadas por crisis

Dado que los pobres se enfrentan a un entorno externo volátil e impredecible, es de suma importancia que puedan acceder y utilizar servicios financieros para lidiar con la vulnerabilidad, y que se promocionen medios de subsistencia básicos.

RECUADRO 2

PDI versus refugiados

Si bien tanto las PDI como los refugiados son poblaciones desplazadas, la diferencia entre ambos grupos es que los refugiados cruzan una frontera. Ello implica una gran cantidad de obstáculos, experiencias y derechos para las personas involucradas. En términos globales, hay muchos más PDI que refugiados (41 millones frente a 21 millones). Siria tiene al menos 6,6 millones de PDI, seguida por Colombia con 5,7 millones. Otros países, como Nigeria, Iraq, la República Democrática del Congo y Sudán, tienen una gran cantidad de PDI: más de 2 millones cada uno (Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, 2016). Casi la mitad de los refugiados proviene de Siria o Palestina. Esta cifra llega al 60 % si se incluye a Afganistán y al 75 % si se incluye a otros cuatro países subsaharianos (la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán y Sudán del Sur). Para conocer más sobre la terminología, véase el anexo 1.

8. Se incluyen estudios de Findex, de Finscope, de registros financieros y del panorama financiero.

9. Con la metodología de los registros financieros se hace un seguimiento de los hogares durante períodos prolongados para documentar las herramientas de gestión financiera que utilizan. Cada dos semanas, los investigadores visitan hogares familiares para recabar información sobre toda la actividad financiera. Collins y otros (2009) fueron de los primeros en aplicar esta metodología y en documentar las complejas vidas financieras de los pobres. Desde que se publicó el estudio *Portfolios of the Poor* (Las carteras financieras de los pobres), se ha aplicado la misma metodología ampliamente en diversos lugares.

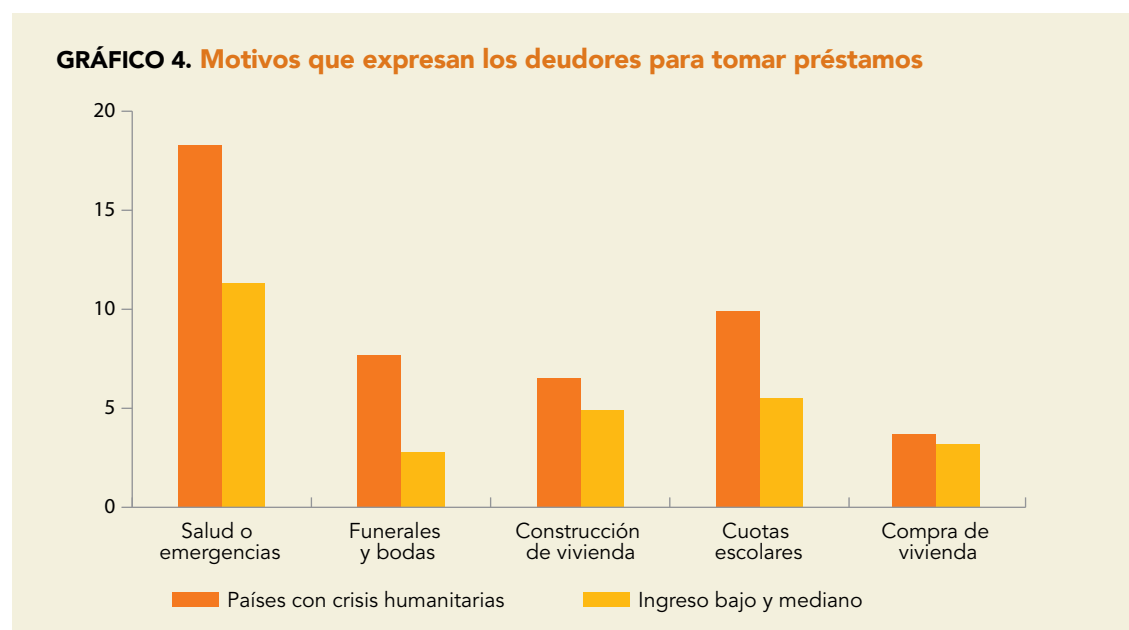
10. Para más evidencias empíricas acerca de las necesidades financieras de los pobres, véase el capítulo 2 “Clientes”, en Ledgerwood (2013), donde encontrará un análisis más detallado de las necesidades financieras totales de dicho segmento.

Según los datos disponibles, en los contextos de crisis hay una gran necesidad de intermediación financiera a través de productos crediticios. Además, los adultos en este tipo de economías parecen necesitar más créditos que los que se encuentran en países de ingreso bajo y mediano. Mientras que en los países que experimentan crisis humanitarias el 51 % de los adultos informa haber tomado algún tipo de préstamo en el último año, en los países de ingreso bajo y mediano solo el 43 % de los adultos declara haberlo hecho (véase el gráfico 4). Aun así, en los países con crisis humanitarias, la probabilidad de que quienes toman préstamos lo hagan de instituciones financieras formales es de casi la mitad. Solo el 9 % en los países de ingreso bajo y mediano y el 5 % en los países con crisis humanitarias informan haber tomado préstamos de una institución financiera formal. Los servicios financieros informales tienden a ser flexibles y a encontrarse cerca de donde vive la gente pobre; sin embargo, en muchos casos carecen de las características de los productos y de mecanismos para garantizar la calidad que se requieren para satisfacer todas las necesidades financieras de los excluidos.

En una encuesta de 2016 realizada a más de 4500 hogares de refugiados sirios en el Líbano se reveló

que el 90 % de los hogares estaban endeudados y que el monto promedio de endeudamiento era de USD 857 por hogar (ACNUR, UNICEF y PMA, 2016). En un estudio realizado en Haití por ACTED se concluyó que el porcentaje de hogares endeudados aumentó un 13 % después del terremoto de 2010. Los factores que más contribuyeron a los niveles de endeudamiento de los hogares fueron los costos comerciales y las matrículas escolares (Jusselme y Brenna, 2011).

Si bien en los países con graves crisis humanitarias el porcentaje de adultos que informan haber ahorrado durante el último año (43 %) es ligeramente inferior al registrado en todos los países de ingreso bajo y mediano (54 %), existen muchas menos probabilidades de que estas personas que ahorran lo hagan en una institución financiera formal, y muchas más de que lo hagan utilizando un método basado en la comunidad (véase el gráfico 5). Los bajos niveles de ahorro formal también pueden estar relacionados con una baja capacidad estatal y la desconfianza en las instituciones, entre ellas las financieras. Estos datos sugieren que en contextos de crisis existe una demanda de instrumento de ahorro, así como una necesidad de establecer más vínculos entre los comportamientos de ahorro informal y el sistema financiero formal.



Fuente: Findex. Los datos corresponden a 2011 porque en 2014 la pregunta se formuló de otra manera. "Países con crisis humanitarias" incluye las categorías "crisis humanitaria" y "grave crisis humanitaria" establecidas por el IRC/ACAPS. Sin embargo, los datos no incluyen a Eritrea, Libia y Somalia (graves crisis humanitarias) ni a Corea del Norte, Etiopía y Gambia (crisis humanitaria), porque los datos de Findex sobre los motivos para tomar préstamos no estaban disponibles para esos países. Los datos correspondientes a Sudán incluyen a Sudán del Sur.

Perfiles de las poblaciones afectadas por crisis

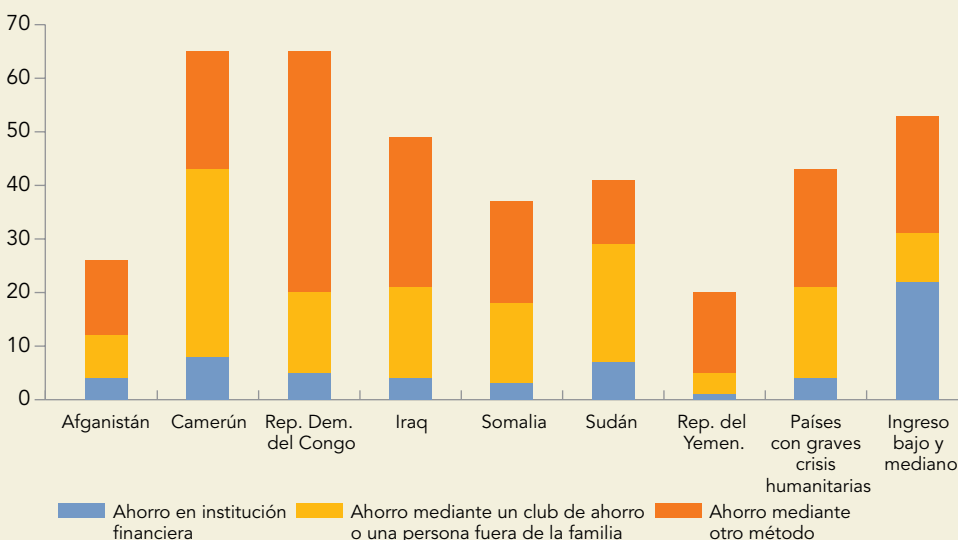
Los perfiles de las poblaciones afectadas por crisis pueden ser muy distintos. Estas poblaciones pueden ser ricas o pobres, muy educadas o analfabetas, calificadas o no. En cada escenario de crisis, las partes involucradas deben comprender los perfiles específicos de aquellos con quienes van a trabajar. Por ejemplo, si bien muchos sirios desplazados por la guerra civil permanente tienen un alto nivel de educación y calificación, otros refugiados, como los somalíes o los afganos, por lo general exhiben niveles de ingresos y educativos mucho más bajos. El desplazamiento es un fenómeno común relacionado con situaciones de crisis, en especial conflictos. El conflicto, en sí mismo, puede tener su origen en el cambio climático y verse agravado por este, y las poblaciones de países de ingreso bajo y mediano-bajo son las más proclives a verse desplazadas debido a este fenómeno. Sin embargo, no todas las crisis tienen como consecuencia desplazamientos a largo plazo.

Las poblaciones afectadas por desastres naturales suelen desplazarse de manera temporal y, a menudo, pueden regresar a sus comunidades con relativa rapidez. Los desastres naturales suelen afectar a las personas pobres que viven en condi-

ciones muy precarias, con una infraestructura y un acceso a los servicios de por sí limitados. Las poblaciones de ingreso bajo tienden a asentarse en áreas proclives a sufrir desastres naturales porque allí tienen oportunidades económicas o encuentran terrenos a valores accesibles o pueden acceder a los servicios (Hallegate, 2017). En ese sentido, los perfiles de las poblaciones afectadas por desastres naturales pueden asemejarse a los de las personas pobres de cualquier país.

Por lo contrario, los refugiados tienden a desplazarse por períodos más prolongados y sus redes sociales sufren un gran impacto, incluso cuando regresan. En todo el mundo, los refugiados viven cada vez más en ciudades y fuera de los campos de refugiados. Por ejemplo, en Jordania, más del 80 % de los refugiados vive fuera de los campos. Estos suelen estar ubicados en zonas rurales alejadas y tienden a convertirse en centros económicos en sí mismos. Por ejemplo, el campo Zaatari es, en la actualidad, la cuarta ciudad más grande de Jordania. El campo más grande del mundo, Kakuma, se encuentra al norte de Kenya y alberga a casi 200 000 personas. Dado que quienes se ven obligados a desplazarse por lo general no pueden llevarse sus pertenencias, es mucho menos probable que tengan bienes que les sirvan para garantizar préstamos, por lo que carecen de la garantía inmueble

GRÁFICO 5. Ahorro formal e informal (% de adultos)



Fuente: Análisis del autor de datos de Findex 2014; no incluye a la República Centroafricana, Siria, Eritrea ni Libia, respecto de los cuales no existen datos de Findex disponibles.

que muchos PSF exigen. Si bien algunos pueden movilizarse con algún ahorro, el viaje en sí mismo les consume gran parte de lo que llevan consigo. Como se señaló antes, esto genera una mayor propensión a tomar préstamos para cubrir necesidades básicas.

Existe una clara necesidad de comprender mejor los diversos segmentos en los que se dividen las personas afectadas por una crisis, sus necesidades individuales y sus limitaciones. Dada la inexistencia de esos datos a nivel global, en el gráfico que figura a continuación se brinda una segmentación básica de los principales grupos vulnerables afectados por crisis, en especial los refugiados.

Jóvenes. Los niños y jóvenes menores de 18 representan más del 50 % de los refugiados. Para este grupo, el desplazamiento tiene importantes consecuencias, dado que este período de formación puede ser determinante para su futuro. Las investigaciones indican que, para los jóvenes a nivel mundial, el ahorro es más importante que el crédito. El acceso al ahorro y la creación del hábito de ahorro revisten particular importancia, dado que pueden generar oportunidades de educación, atención médica y empleo en el futuro, tanto durante el período de desplazamiento como después del regreso o el reasentamiento (Kilara y otros, 2014). Aun así, los menores suelen tener un acceso muy limitado a los servicios financieros, sobre todo porque en los países se establecen límites de edad para abrir una cuenta y muchos jóvenes no reciben documentos de identidad formales sino hasta que alcanzan la mayoría de edad legal.

Menores no acompañados. Hay muchos menores no acompañados entre la gente desplazada del mundo, y el número va en aumento. En su último informe, la ACNUR (2016) calcula que la cifra asciende a 98 500. Es posible que este grupo deba enfrentar otros obstáculos para poder acceder a los servicios financieros y utilizarlos. Como se indicó antes, según las investigaciones, el ahorro reviste especial importancia, ya que puede ayudar a generar nuevas oportunidades económicas. Por ejemplo, en muchos países rigen límites de edad para abrir cuentas, y, ante la ausencia de padres o tutores, este subsegmento de jóvenes requeriría de exenciones o soluciones específicas.

Mujeres. En la actualidad, las mujeres representan el 49 % de los refugiados. Con frecuencia, asumen la doble tarea de cuidar a los niños y a los mayores y, al mismo tiempo, contribuir al ingreso familiar mediante empleos formales o informales. En conjunto, los 15 países más importantes que reciben refugiados cuenta con 170 restricciones legales relacionadas con el empleo que solo se aplican a mujeres (Banco Mundial, 2016b). Al mismo tiempo, las normas culturales sobre movilidad, libertad de participar en instituciones públicas y vulnerabilidad ante situaciones de violencia presentan un conjunto de desafíos específicos al momento de prestar servicios a este segmento. La manera en que se presten los servicios financieros será especialmente importante. La comodidad es un aspecto fundamental, teniendo en cuenta la movilidad limitada y la escasez de tiempo de las mujeres. También es esencial la seguridad, dado que las mujeres están expuestas a un riesgo bastante alto de sufrir abusos. Otro elemento que puede ser relevante es que se ofrezcan productos con características sencillas, ya que es muy probable que las mujeres sean analfabetas y que carezcan de medios de identificación formales para cumplir con los requisitos de diligencia debida respecto del cliente que establezcan las instituciones financieras formales.

En contextos de crisis, el acceso a los servicios financieros se complica debido a obstáculos legales

El acceso a servicios financieros y su utilización se complica debido a obstáculos legales, algunos de los cuales son específicos de los contextos de crisis. Otros no lo son, como la falta de documentos de identidad válidos, que impide que alrededor de 375 millones de adultos puedan acceder a cuentas (Banco Mundial, 2016c). Las PDI, ya sea que su condición se deba a desastres naturales o a conflictos, son ciudadanos en su propio país y conservan todos los derechos como tales. En teoría, también conservan su identidad nacional y los privilegios financieros que esta conlleva, como la posibilidad de abrir una cuenta bancaria, de registrarse para utilizar una billetera electrónica o de recibir una transferencia del Gobierno. Sin embargo, no siempre pueden

ejercer tales derechos cuando el desplazamiento se relaciona con disturbios civiles o abusos de estructuras políticas existentes, pero las PDI suelen tener acceso a familiares o amigos que hablan el mismo idioma, que pueden ofrecer refugio o asistencia, y que pueden ayudarlas a acceder a bienes de la familia y a oportunidades laborales.

Por otro lado, quienes han huido de sus países y cruzado una frontera internacional como consecuencia de alguna crisis a menudo enfrentan mayores dificultades para acceder a asistencia médica, vivienda, educación y servicios legales, lo que se complica aún más en el caso de los servicios financieros. Si bien la ACNUR registra formalmente a los refugiados y les proporciona los documentos de identificación correspondientes, las instituciones financieras formales a menudo no reconocen la validez de tales documentos.

Para realizar los procedimientos de diligencia debida respecto del cliente suelen exigirse documentos nacionales de identidad o pasaportes, que en algunos casos han sido destruidos o se han extraviado durante un desastre repentino o un desplazamiento provocado por un conflicto, lo que complica el acceso de las comunidades afectadas a los servi-

cios financieros, entre otros. Los responsables de formular políticas podrían considerar la posibilidad de adoptar medidas para que las instituciones del sector financiero puedan aceptar otros elementos identificatorios. Por ejemplo, el Banco Central de Jordania acepta específicamente documentos de identidad emitidos por la ACNUR para cumplir los requisitos del proceso de diligencia debida respecto del cliente. En Finlandia, Moni, una empresa de pagos, proporciona tarjetas prepago anónimas a solicitantes de asilo basándose en una combinación del número de caso del Ministerio de Asuntos Internacionales y de registros policiales. De esa manera, se protege la privacidad de quienes solicitan asilo y, al mismo tiempo, se cumplen los requisitos de diligencia debida respecto del cliente.

Sin embargo, como parte de sus esfuerzos por detectar y denunciar actividades sospechosas, algunos PSF en ocasiones exigen otros documentos, como una constancia de domicilio (por ejemplo, factura de servicios), para procesar una transacción financiera. En contextos de crisis, las regulaciones que permiten a los prestadores adoptar un enfoque basado en el riesgo pueden ayudar a equilibrar el acceso al sector financiero y su integridad.



Fotografía de Yavuz Sariyildiz



Elementos que demuestran de qué forma los servicios financieros son beneficiosos para los pueblos y las comunidades afectados por crisis

Según las investigaciones, el acceso a los servicios financieros y el uso de dichos servicios pueden mejorar el bienestar de las personas que viven en la pobreza, acercándonos así a la meta de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Klapper y otros, 2016). Si bien los mecanismos aplicados para obtener resultados sociales más positivos varían y dependen del contexto y de las circunstancias, cada vez hay más pruebas de que es fundamental fortalecer la capacidad de resistir perturbaciones negativas. Para las poblaciones afectadas por las crisis, es especialmente importante poder lidiar con las perturbaciones, dado que los efectos desestabilizadores que estas producen suelen agravarse en contextos de fragilidad e inestabilidad.

Si bien los análisis de desastres son, en su mayoría, generales (por ejemplo, la cifra total en dólares correspondiente a los daños calculados después de un ciclón), la pérdida afecta mucho más a los pobres y marginados. Las personas pobres tienen menos bienes para poder sostener sus medios de subsistencia, consumen casi en niveles de subsistencia y, por lo general, no cuentan con ahorros que les permitan garantizar que podrán mantener su salud y educación durante períodos de crisis (Hallegate, 2017).

Para elaborar este documento, los autores estudiaron más de 100 publicaciones sobre servicios financieros y crisis¹¹. Las evidencias sugieren que el acceso a los servicios financieros puede fortalecer la resiliencia de las personas físicas y de los hogares frente a perturbaciones negativas y que pueden ser muy importantes para ayudar a mantener los medios de subsistencia y estimular la actividad económica tras una crisis. (En este documento, “resiliencia” se refiere a la capacidad de una persona para minimizar la pérdida de bien-

estar general durante una crisis económica)¹². Las perturbaciones negativas pueden ir desde crisis idiosincrásicas a nivel individual, como un problema de salud, hasta perturbaciones comunitarias, como inundaciones o eventos relacionados con el clima, o nacionales, como una guerra o disturbio civil. Los hogares cuya estrategia consiste en utilizar varios instrumentos financieros en lugar de solo uno o dos tienen más probabilidades de mitigar mejor los riesgos, ya que se enfrentan a múltiples riesgos de una sola vez y pueden usar distintas herramientas para protegerse de diferentes riesgos (Banco Mundial, 2013).

Las remesas ayudan a las personas a afrontar las perturbaciones y respaldan la actividad económica

Al aumentar la seguridad y simplificar el envío de dinero, los servicios de pagos permiten que las personas aprovechen sus redes de ayuda durante épocas de dificultades. En Kenya, por ejemplo, gracias al dinero móvil (M-Pesa), los hogares pudieron afrontar mejor las perturbaciones negativas relacionadas con el clima o con enfermedades (Jack y Suri, 2014). Específicamente, las perturbaciones redujeron en un 7 % el consumo de los hogares sin acceso a M-Pesa, mientras que los hogares que tenían acceso a ese mecanismo no se vieron afectados, debido al aumento que registraron las remesas internas después de la perturbación negativa. De manera similar, en Rwanda, los hogares enviaron créditos de telefonía a quienes habían sufrido desastres naturales (Blumenstock y otros, 2016). Entre diciembre de 2007 y febrero de 2008 —período de violencia poseleccionaria en Kenya—, los hogares aprovecharon el entonces novedoso

11. De esa cantidad, menos de 20 eran evaluaciones rigurosas. Esta sección se concentra en ellas.

12. La resiliencia socioeconómica puede medirse por la capacidad de una economía de minimizar el impacto de la pérdida de bienes sobre el bienestar. Para un análisis más detallado, véase Hallegate (2017, nota al pie 31).

M-Pesa para ayudar de manera segura a que sus familiares y amigos pudieran mantenerse durante este período en el que la posibilidad de movilizarse y de acceder a dinero era sumamente limitada (*The Economist*, 2015).

Más allá de sus importantes beneficios microeconómicos, las remesas pueden tener efectos positivos en la actividad económica local o comunitaria. Por ejemplo, en el campo de refugiados Kakuma, al noroeste de Kenya, se determinó que el efecto de las remesas se extendía mucho más allá del campo. Durante los cuatro meses que siguieron al ataque ocurrido en el Colegio Universitario Garissa en abril de 2015, el Gobierno keniano recortó el flujo de remesas entre Somalia y Kenya. En ese período, el consumo del área cayó no solo entre quienes vivían en el campo de refugiados, sino también entre los residentes de las zonas aledañas. Esto demuestra el impacto positivo que tienen las remesas que se envían al campo en el bienestar de las comunidades de los alrededores (Sanghi y otros, 2016).

El ahorro aumenta la resiliencia

Las cuentas de ahorro, al proporcionar una forma de autoseguro, también pueden amortiguar el impacto de las perturbaciones negativas y fortalecer los medios de subsistencia de un hogar. En Filipinas, los hogares que utilizaron cuentas de ahorros pudieron recuperarse mejor de los efectos del tifón Yolanda (Hudner y Kurtz, 2015). Es interesante observar que los servicios financieros formales e informales parecen influir de manera similar en el fortalecimiento de la resiliencia de un hogar. Al noreste de Burkina Faso, una zona con pocas precipitaciones y, por ende, gran propensión a las sequías, los registros financieros revelaron que, cuando se presentan perturbaciones, los hogares recurren principalmente a los ahorros (Gash y Gray, 2016). De lo contrario, reducen el consumo o venden ganado. Por lo tanto, si se les brindara la posibilidad de almacenar valor y se eliminaran los obstáculos que les impiden acceder a cuentas de ahorro formales, podría mejorarse considerablemente su capacidad para resistir mejor

las perturbaciones sin recurrir a mecanismos negativos para abordarlas (por ejemplo, pérdida de bienes y trabajo infantil).

El acceso a cuentas de ahorro también es uno de los elementos del “enfoque de graduación”, una intervención escalonada destinada a los más pobres y diseñada para generar autosuficiencia. Dicho enfoque combina transferencias monetarias permanentes, asesoramiento, capacitación sobre medios de subsistencia y cuentas de ahorro. Entre 2007 y 2014, la organización sin fines de lucro Innovations for Poverty Action Six y la red Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab llevaron a cabo seis evaluaciones aleatorias (en Etiopía, Ghana, Honduras, India, Pakistán y Perú), en las que se utilizaron datos de más de 20 000 personas en 10 000 hogares y en las que se determinó que, al finalizar el programa, los niveles de ingreso, consumo, activos, seguridad alimentaria y salud mental en los grupos de tratamiento eran más altos. Un año después de finalizado el programa, sus principales efectos (sobre el consumo, los activos y la seguridad alimentaria) se habían reducido ligeramente o se habían mantenido inalterados. En cinco de los seis lugares, los beneficios estimados superaban los costos del programa (Banerjee y otros, 2015).

En una evaluación independiente se llegó a la conclusión de que en Bangladesh, siete años después del inicio del programa, las ganancias habían aumentado un 37 % y que el consumo y el ahorro habían registrado un crecimiento considerable (Balboni y otros, 2015). Hasta hace poco tiempo, toda la evidencia que existía sobre el enfoque de graduación se había obtenido a partir de experiencias en contextos estables y aún quedaba por ver si los resultados positivos podrían replicarse en situaciones afectadas por crisis. En 2013, el ACNUR comenzó a aplicar el enfoque de manera experimental con refugiados en cinco países (Egipto, Costa Rica, Ecuador, Burkina Faso y Zambia). El objeto de estos proyectos piloto era ayudar a determinar si los resultados positivos logrados podían replicarse en distintos contextos¹³.

En contextos de crisis, se recurre en gran medida a los grupos de ahorro comunitario, que combinan acceso a ahorro y crédito. Los diseños de los pro-

13. Según una evaluación de mitad del período realizada en Egipto, el programa piloto para refugiados urbanos demostró tener efectos positivos a corto plazo en la generación de empleo, el desarrollo comercial y los niveles de ingreso, pero carecía de las actividades necesarias para mantener esos efectos en el mediano a largo plazo.

gramas varían e incluyen asociaciones locales de ahorro y préstamo, grupos de autoayuda, y círculos de créditos y ahorro.

Se ha comprobado que, gracias a los grupos de ahorro comunitario, se observa un aumento sistemático del ahorro y de las solicitudes de crédito entre los participantes. Según un estudio de uno de esos grupos realizado en Burundi, que apuntaba a poblaciones vulnerables desplazadas por la guerra civil, también se redujo considerablemente la pobreza. En el transcurso de la evaluación, la tasa de pobreza de los hogares que formaban el grupo de control aumentó un 10 %, mientras que la tasa de pobreza de los hogares que formaban el grupo de tratamiento se redujo en un 4 %, lo que sugiere que, gracias al acceso a los grupos de ahorro comunitario, los hogares pudieron afrontar mejor las perturbaciones negativas e incluso prosperar a pesar de ellas. Según otros estudios, los hogares con acceso a los grupos de ahorro comunitario tienen un mayor nivel de seguridad alimentaria, posiblemente debido a que, después de las perturbaciones, hay más probabilidades de solicitar préstamos a estos grupos (Gash y Odell, 2013).

Los seguros y la protección social pueden, en conjunto, ayudar a reducir la vulnerabilidad

Los seguros pueden constituir un respaldo financiero fundamental en épocas de crisis y son especialmente importantes para regiones o países proclives a sufrir desastres naturales debido a condiciones meteorológicas adversas. Idealmente, los hogares deberían tener acceso a programas de seguros que los protegieran de los riesgos vinculados con esos supuestos. Los seguros contra sequías basados en un índice tienen efectos positivos en el consumo y la protección de los activos¹⁴.

En Kenya, se determinó que, al recibir un pago del seguro, los hogares asegurados eran, en comparación con los hogares no asegurados, un 36 % menos proclives a considerar la idea de reducir activos y un 25 % menos proclives a considerar la idea de reducir las comidas (Janzen y Carter,

2013). En las zonas de Senegal y Burkina Faso que son propensas a las sequías, los productores agrícolas que contrataron seguros invirtieron más en insumos y obtuvieron mayores rendimientos (Delavallade y otros, 2015). Los seguros también son fundamentales para la recuperación comercial. Según los investigadores, dos años después del terremoto de 2011 en Christchurch, Nueva Zelanda, las empresas que habían contratado un seguro tenían más probabilidades de lograr mayor productividad y rendimiento que las empresas no aseguradas (Poonitirakul y otros, 2016).

Sin embargo, diseñar y comercializar seguros contra desastres para hogares de bajos ingresos presenta un conjunto singular de desafíos, y las evidencias sobre la implementación real son diversas. Entre los desafíos relacionados con el desarrollo de los mercados de seguros se encuentran la poca capacidad legal e institucional y los elevados costos de transacción, en especial, para los pobres.

Las investigaciones indican que, debido a los bajos niveles de educación financiera y de confianza en los seguros, resulta difícil estimular la demanda (Clarke y Grenham, 2013). Incluso cuando el acceso a los seguros es generalizado, se observan desafíos relacionados con la gestión de reclamos, los procesos de pago y el diseño de productos que lleguen a los pobres y no excluyan a las personas que viven en la pobreza extrema (Hochrainer-Stigler y otros, 2012). Tras efectuar una revisión de los sistemas de microseguros, se concluyó que “la experiencia es dispar” en cuanto al efecto de los microseguros en la reducción de los riesgos de desastres a largo plazo y que “la evidencia es menos positiva” en lo que respecta a la eficacia de los microseguros contra desastres para reducir las pérdidas ocasionadas por estos (Mechler y otros, 2006). En India se está realizando un estudio en el que se evaluarán los microseguros contra desastres para pequeñas empresas urbanas (Patel y Bhatt, 2016). Por lo general, los microseguros no han estado orientados a estas empresas; por lo tanto, esta evaluación podría resultar útil para comprender mejor a un importante segmento.

14. Los seguros contra condiciones meteorológicas adversas aplican un enfoque relativamente nuevo, por el cual el seguro se paga sin necesidad de presentar un reclamo. Esos pagos del seguro se basan en un índice que abarca condiciones climáticas evaluadas objetivamente, cuyo correlato suele ser la pérdida de activos por parte de los productores agrícolas. Los índices pueden incluir niveles de precipitaciones, vientos, rendimientos agrícolas y vegetación establecida por satélite.

Es necesario intensificar las investigaciones sobre el papel del crédito en las poblaciones afectadas por crisis

Los microcréditos en contextos de crisis no han sido evaluados en profundidad, y las evaluaciones que existen sobre microcréditos en contextos estables se concentran principalmente en productos de microfinanzas tradicionales que tienen por objeto ayudar a las microempresas. Se reconoce cada vez más que los prestatarios utilizan los fondos para ordenar el consumo y para realizar inversiones comerciales (o en lugar de realizar tales inversiones), por lo que convendría seguir investigando el impacto que tienen otras formas de microcrédito (por ejemplo, los créditos de emergencia al consumidor).

Según las investigaciones, los refugiados ya enfrentan un nivel de deudas considerable, y el hecho de recibir más créditos no necesariamente redundará en un mayor bienestar si los fondos no se invierten de manera productiva, para lo cual se necesita acceso a los mercados y derecho al trabajo. Es posible que para hacer frente a las emergencias sea necesario seguir endeudándose, pero otros servicios financieros probablemente tengan menos efectos negativos.

Las transferencias monetarias digitales pueden ser un punto de partida para la inclusión financiera, aunque deben realizarse más pruebas y evaluaciones, y ampliarse las operaciones

Las transferencias monetarias son un elemento importante de las estrategias de gestión del riesgo de un país y juegan un papel importante a la hora de satisfacer las necesidades económicas inmediatas durante un período de crisis, ya sea a través de los actuales programas nacionales o enviando agentes humanitarios a los países afectados. Los investigadores han calculado que los cupones y transferencias monetarias tienen un efecto multiplicador de hasta 2,5, lo que significa que por cada USD 100 en asistencia en efectivo se generan USD 250 en la economía local. De acuerdo con un análisis que realizó la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura de la

experiencia piloto con transferencias monetarias en Etiopía, los efectos multiplicadores de esa experiencia oscilaron entre 1,26 y 2,52 (Kagin y otros, 2014), mientras que en una evaluación del programa del PMA de cupones alimentarios en el Líbano se calculó que el efecto multiplicador sobre el sector de los productos alimenticios fue de 1,51 (Bauer y otros, 2014). De manera similar, en 2014 el IRC divulgó un estudio en el que evaluó los efectos del programa de invierno de transferencia monetaria del ACNUR para refugiados sirios en el Líbano y calculó un efecto multiplicador de 2,13 (Lehmann y Masterson, 2014).

El impulso para pasar de la entrega de efectivo físico a las transferencias digitales se basa, en parte, en la idea de que los pagos digitales permitirán una mayor inclusión financiera. Las transferencias digitales con transacciones y cuentas de ahorro correctamente diseñadas pueden ofrecer a las comunidades vulnerables la oportunidad de ahorrar dinero y aumentar sus activos durante períodos de gran incertidumbre económica. Asimismo, pueden ser un buen punto de partida para la prestación de una variedad más amplia de servicios financieros (créditos, seguros) al interactuar con PSF y con el sector financiero formal. Sin embargo, la relación no está garantizada y, al parecer, los resultados dependen de varios factores, como el diseño y las características del producto, la duración de la transferencia, la infraestructura de pagos disponible y el marco normativo, que pueden influir en los receptores para que estos prefieran el dinero físico al efectivo digital.

Asimismo, el uso de pagos digitales puede verse influido por factores socioculturales específicos, sobre todo en contextos de conflicto y crisis. Por ejemplo, mientras que en Kenya los usuarios de dinero móvil evitaron exponerse a la violencia que se desató tras las elecciones de 2008 utilizando efectivo digital, según un estudio reciente realizado en Afganistán, las personas expuestas a la violencia o que la temían retiraron su saldo de dinero móvil a fin de aumentar el efectivo en mano en caso de emergencia (Blumenstock y otros, 2015).

En rigor de verdad, el vínculo entre asistencia humanitaria e inclusión financiera puede ser complejo en la práctica, en primer lugar, porque solo el 6 % de toda la asistencia humanitaria se canaliza

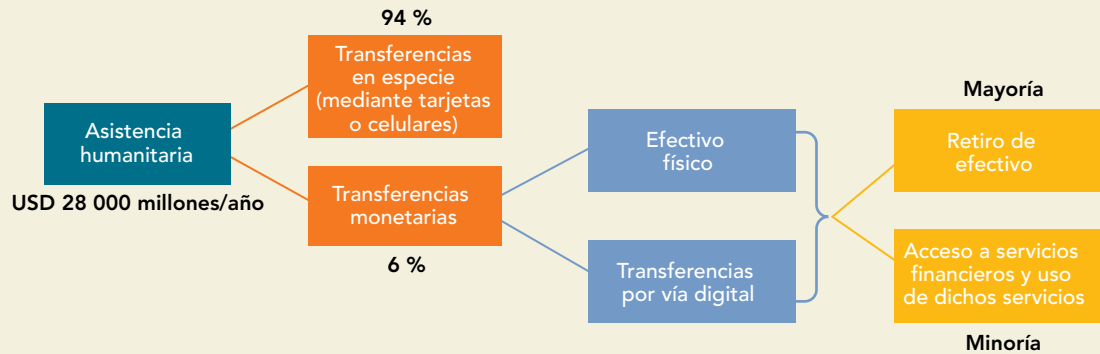
mediante efectivo (Banco Mundial, 2016a), a pesar de que se ha demostrado la eficiencia del uso de esa modalidad y de la gran cantidad de personas que la promueven en todo el mundo (véase el gráfico 6). Incluso cuando la asistencia se canaliza mediante efectivo, se ha comprobado que es bastante difícil lograr que se utilicen de manera sostenida otros servicios financieros a través de programas de transferencia monetaria implementados por única vez o por un tiempo limitado. Mercy Corps (2014) lo resumió de la siguiente manera: “... el hecho de brindar asistencia mediante transferencias electrónicas no implica, de por sí, que quienes participan de los programas aceptarán nuevos servicios financieros. Por el contrario, los participantes suelen retirar todo el monto de la transferencia cuando está disponible y, una vez que el programa termina, no suelen utilizar sus nuevas cuentas. Esto ocurre tanto en programas gubernamentales de gran escala sobre redes de seguridad social como en programas humanitarios de transferencia monetaria...”¹⁵. Los motivos son varios. En muchos casos, los beneficiarios prefieren retirar el efectivo debido a la ausencia de infraestructura o a que la infraestructura existente ha sido destruida, incluso para redes de comercios adheridos, o debido al costo de los puntos de acceso y la distancia hasta ellos, a la disponibilidad de fondos en cajeros automáticos o

incluso al estigma social que puede implicar hacer cola para recibir asistencia. Además, en las decisiones sobre programación y asignación de recursos debe tenerse en cuenta la necesidad de encontrar un equilibrio entre la inclusión financiera y los objetivos humanitarios.

Cuando el objetivo es responder con celeridad frente a la crisis, probablemente sea más importante priorizar la puesta en funcionamiento de sistemas de transferencia que invertir en mecanismos de entrega vinculados con los servicios financieros. En efecto, los montos de las transferencias, sus objetivos (necesidades de consumo inmediato versus recuperación o desarrollo de medios de subsistencia) y la intensidad de la presión institucional o de los donantes para que la prestación y el uso de la asistencia sean controlados y se les haga un seguimiento afectan los incentivos para abrir camino de manera planificada a la inclusión financiera.

Aun cuando los vínculos con la inclusión financiera no sean claros, la entrega digital puede ofrecer otros beneficios. Los motivos que suelen mencionarse con más frecuencia para recurrir a servicios digitales son la mayor eficiencia y el menor nivel de fuga, pero las evidencias sugieren que esos mecanismos también pueden ordenar el consumo, brindar más seguridad y comodidad (por ejemplo, que los fondos se reciban más rápido,

GRÁFICO 6. Cadena desde la asistencia humanitaria hasta la inclusión financiera



15. La Asociación de Operadores de Telefonía Móvil (2014) informó conclusiones similares: en casi todos los ejemplos de dinero móvil citados en su investigación, las poblaciones desplazadas retiraron de inmediato la totalidad del monto de las transferencias que se les habían realizado.

eliminando así la necesidad de hacer largas colas en algunos casos) y proporcionar más opciones respecto del lugar y la manera en que los receptores pueden utilizar los fondos. Como ejemplo de ello cabe citar la evaluación de un programa de transferencia monetaria implementado en Níger luego de una sequía, en virtud del cual determinados hogares recibieron transferencias monetarias en efectivo o mediante Zap, una plataforma de dinero móvil (Aker y otros, 2011). Zap redujo considerablemente los costos de la organización no gubernamental encargada de ejecutar el programa

y de los receptores que accedían a la transferencia. En comparación con quienes recibían transferencias monetarias físicas, los receptores adheridos a plataformas móviles utilizaron sus fondos para adquirir una mayor variedad de productos, comer alimentos provenientes de fuentes más diversas, vender algunos bienes y sembrar diferentes tipos de cultivos. La hipótesis que plantearon los investigadores fue que las diferencias pueden atribuirse a que los canales móviles brindan más privacidad a los receptores y más control a las mujeres sobre las decisiones de gastos dentro del hogar.

Obstáculos a la prestación de servicios financieros en contextos de crisis

A pesar de las nuevas evidencias de que los PSF respaldan el uso de servicios financieros en contextos de crisis, los desafíos operativos pueden desalentar a los agentes de desarrollo de establecer los vínculos o realizar las inversiones que hagan falta para apoyar el acceso a esos servicios y su utilización. Si bien hay varios estudios de casos y pautas sobre cómo prestar servicios financieros en contextos de desastres naturales o de conflicto, aún existen desafíos generalizados en materia normativa y de infraestructura, y los actuales contextos humanitarios y de inclusión financiera presentan nuevos y específicos desafíos operativos.

Entorno normativo

Los entornos normativos y regulatorios que habilitan a las instituciones financieras a prestar servicios a los pobres son prioritarios en cualquier contexto, sobre todo en los de crisis, donde se presentan necesidades humanitarias acuciantes y urgentes. Con frecuencia, faltan políticas nacionales explícitas que promuevan la resiliencia en épocas de crisis, en especial para los refugiados. En algunos casos, estos no pueden asentarse en países anfitriones porque existen políticas gubernamentales que establecen restricciones en cuanto al acceso a los servicios, entre ellos los del sector financiero formal. En épocas de crisis, los responsables de formular políticas pueden no contar con los elementos necesarios para realizar las reformas e inversiones correspondientes, ya sea debido a la inestabilidad política o porque los instrumentos técnicos normativos habituales (política monetaria y fiscal, sistemas de pago, liquidez y mecanismos de refinanciamiento) no son eficaces ante la gravedad de determinadas crisis.

Uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta la mayoría de los países propensos a las crisis cuando se produce un ingreso masivo de personas desplazadas es que el sistema financiero no está preparado para ampliar y desarrollar canales ágiles de prestación de servicios. Es posible

que, en un período muy breve, los actores humanitarios deban gestionar la distribución de las transferencias monetarias a miles de beneficiarios. En la práctica, rara vez existe un régimen simplificado de diligencia debida respecto del cliente, lo que limita la capacidad de las organizaciones humanitarias para vincular las transferencias monetarias con cuentas transaccionales o de ahorros, y menoscaba su capacidad para responder con celeridad ofreciendo soluciones a largo plazo. Hay muchos ejemplos de casos en los que se implementaron con buenos resultados requisitos simplificados de diligencia debida respecto del cliente con fines humanitarios (por ejemplo, en Filipinas y Haití). Dos estrategias que resultaron eficaces fueron las de permitir el uso de identificaciones emitidas por los organismos de asistencia, en especial para refugiados, y clasificar al organismo de asistencia como un “cliente” (Levin y otros, 2015). La ausencia o la falta de transparencia de las regulaciones respecto de los organismos pueden menoscabar la capacidad del sector financiero para responder a la mayor demanda, sobre todo en regiones remotas donde no pueden instalarse sucursales, o supervisar adecuadamente la gestión y la conducta del organismo. Es posible que las regulaciones deban modificarse para que terceros prestadores o agentes puedan desempeñarse como puntos para recibir y retirar efectivo durante épocas de crisis.

Esto plantea a los Gobiernos algunos desafíos: 1) comprender rápidamente los problemas e identificar los puntos que deben conciliarse, 2) poner en marcha los cambios regulatorios necesarios, como normas que regulen la actividad de los agentes o un proceso simplificado de diligencia debida respecto del cliente, y 3) abordar, cuando corresponda, las inquietudes políticas relacionadas con la comunidad anfitriona versus los servicios relacionados con los refugiados. Además, deben implementarse otras iniciativas para ayudar a los países a prepararse para situaciones de crisis y reaccionar ante ellas con celeridad, y gran parte de este trabajo debe realizarse mucho antes de que sobrevenga la crisis.

Infraestructura física y financiera

La infraestructura física (como caminos, redes eléctricas y de telecomunicaciones, sucursales bancarias, cajeros automáticos y agentes) puede verse gravemente afectada como consecuencia de situaciones de conflicto o desastres naturales. Las instituciones financieras que no cuentan con esta infraestructura física básica no pueden participar en el proceso de recuperación. La infraestructura financiera (como los sistemas de pago, las cámaras de compensación automática, las liquidaciones interbancarias por valores elevados, las centrales de riesgo y los registros de garantías colaterales) suele ser deficiente en muchos países en desarrollo, no solo en aquellos afectados por crisis. Aun así, contar con una infraestructura de pago sólida y resiliente puede ayudar a lidiar con los problemas que plantean las crisis. Las comunidades de la diáspora tienden a reaccionar con rapidez, incluso antes que la ayuda internacional, pero no suelen disponer de un mecanismo eficaz para hacer llegar el dinero a las poblaciones afectadas, incluidos aquellos que tienen cuentas y, en especial, quienes han cruzado fronteras internacionales.

En Haití, luego del terremoto que se produjo en 2010, y debido a la destrucción provocada, resultaba casi imposible hacer llegar asistencia a través del sistema financiero. Fonkoze, una institución microfinanciera, estableció una alianza con el ejército de los Estados Unidos para entregar dinero mediante helicópteros, de modo tal que los haitianos que se encontraban en el exterior pudieran hacer llegar fondos a sus familias, y que los clientes en Haití pudieran tener acceso a sus ahorros (Luce, 2010). Si bien diversas instituciones y los responsables de la infraestructura del sistema financiero son cada vez más conscientes de la necesidad de prepararse para las situaciones de crisis, no se ha prestado suficiente atención a garantizar que tanto la infraestructura física como la financiera sean adecuadas para enfrentar esas situaciones.

Los países afectados por crisis no necesariamente sufren daños físicos, pero las crisis presentan la oportunidad de mejorar la infraestructura física y financiera existente. Cada vez más, las organizaciones humanitarias como el PMA y el ACNUR recurren a los sistemas nacionales de pagos del país

anfitrión para distribuir asistencia en efectivo a los refugiados. Este volumen adicional de transacciones puede ejercer presión sobre los sistemas existentes, incluidos los cajeros automáticos, las sucursales y los agentes, pero la coordinación entre los países anfitriones y los agentes humanitarios puede mejorar la justificación comercial de los proveedores para prestar servicios en regiones del país que antes no estaban conectadas.

En lugar de destinar fondos para implementar sistemas puntuales o de círculo cerrado, la comunidad humanitaria puede estructurar sus inversiones para respaldar la expansión de infraestructuras y la creación de redes de agentes que el sector privado pueda mantener mucho después de que el período de crisis haya finalizado. Por ejemplo, para llevar adelante su alianza con las transferencias monetarias del PMA en las tierras áridas y semiáridas de Kenya en 2012, el Equity Bank se vio obligado a “decuplicar la presencia de agentes” en algunos países (Zimmerman y Bohling, 2013). Para ampliar los programas de transferencia monetaria para refugiados sirios en el Líbano y Jordania, los organismos humanitarios contribuyeron a que se extendiera el uso de puntos de venta y de dispositivos de reconocimiento del iris, especialmente en las áreas rurales. Estas inversiones no solo son útiles frente a la crisis inmediata, sino que también ayudan a que el sistema financiero se extienda a comunidades que antes se encontraban excluidas.

Participación de los donantes

Si bien los donantes prestan cada vez más servicios financieros tanto con fines humanitarios como de desarrollo, todavía queda mucho por hacer para lograr que esos dos tipos de programaciones se complementen. Los donantes influyen en los incentivos operativos y en las capacidades para aprovechar los servicios financieros en situaciones de crisis ofreciendo asistencia técnica y financiera para alentar a los PSF a operar en estos entornos volátiles y riesgosos. Además, respaldan el desarrollo o la reconstrucción de infraestructura financiera, por ejemplo para llegar a zonas que pueden ser de difícil acceso y que, de otra forma, no resultarían atractivas para PSF que solo

operan allí donde tienen una buena justificación comercial para hacerlo. Aun así, las prioridades de los donantes en materia humanitaria no siempre se condicen con las necesidades relacionadas con la creación de sectores financieros sostenibles y resilientes.

Las decisiones de los organismos de ejecución acerca de la selección del prestador y de los productos suelen basarse en la eficiencia en función de los costos o en la velocidad, y no necesariamente apuntan a la sostenibilidad a largo plazo. Por ejemplo, los donantes en algunos casos utilizan sistemas paralelos para entregar transferencias de emergencia en lugar de establecer alianzas con agentes del sector financiero. En respuesta al terremoto que se produjo en 2010 en Haití, los donantes realizaron importantes inversiones para generar redes de agentes de dinero móvil que permitieran facilitar el desembolso de flujos masivos de asistencia para el país. Dado que los donantes no analizaron adecuadamente si esas redes eran sostenibles para los PSF, la iniciativa concluyó cuando los donantes dejaron de otorgar los subsidios.

Algunos donantes son ambivalentes con respecto a las transferencias monetarias con múltiples propósitos y a la titularidad irrestricta de los receptores respecto de las cuentas, debido a que estos productos tienden a brindar a los donantes menos control y visibilidad y a limitar su capacidad para medir los resultados y seguirlos de cerca. En muchos casos, los donantes están en mejores condiciones para adoptar instrumentos financieros evaluados y con fines limitados que los ayudan a satisfacer sus necesidades, pero que no ponen a disposición de los receptores de asistencia soluciones de servicios financieros sostenibles y significativas. Estas elecciones restan importancia a la justificación comercial de los PSF y reducen el valor agregado que los servicios financieros podrían tener para los receptores. Los donantes que priorizan la inclusión financiera para aliviar la

pobreza y brindar oportunidades económicas a menudo no analizan suficientemente el papel y el riesgo de las perturbaciones¹⁶. Sin embargo, se están realizando esfuerzos para alentar la toma de decisiones más informadas.

En 2016, un grupo de proveedores de pagos humanitarios, donantes y expertos en inclusión financiera elaboraron los principios de Barcelona para la realización de pagos digitales en respuesta a situaciones humanitarias. Estos principios tienen por objeto brindar orientación sobre el uso de los pagos digitales destinado a mejorar la respuesta y favorecer el desarrollo de infraestructuras financieras resilientes e inclusivas a las que las poblaciones que estén en etapa de recuperación puedan acceder en el futuro (Martin y Zimmerman, 2016).

Con frecuencia, las limitaciones para acceder a efectivo para financiar operaciones (liquidez) impiden a los PSF operar en contextos de crisis. Los donantes han abordado estas limitaciones de distintas maneras en los ámbitos regionales y nacionales. Por ejemplo, el Fondo para Emergencias de Liquidez para América Central establecido por donantes otorga préstamos a los PSF que tienen problemas de liquidez durante crisis económicas o desastres naturales. El mecanismo establecido por Indonesia para facilitar la liquidez después de los desastres, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y gestionado por Mercy Corps, cumple una función similar y se concentra exclusivamente en desastres naturales.

Los donantes cumplen una función extraordinaria al ayudar a los PSF y a los Gobiernos a prepararse para situaciones de crisis y a lidiar con ellas. Mejorar la manera en que los fondos destinados a tareas humanitarias y a la asistencia se complementan podría ser de gran ayuda para generar los incentivos de mercado necesarios para que los agentes del mercado (países anfitriones y PSF) realicen las inversiones que se requieren en cuanto a capacidad, infraestructura y políticas.

16. Existen muchas iniciativas globales para respaldar y orientar el desarrollo o el mayor uso de los pagos digitales en contextos en los que no hay crisis, como los principios del G-20 para la inclusión financiera digital, la directriz del Banco Mundial sobre aspectos de los sistemas de pago para la inclusión financiera, las pautas de la alianza Better Than Cash sobre pagos digitales responsables, y las 10 medidas para lograr ecosistemas inclusivos de pagos digitales propuestas por dicha alianza. No obstante, en estas directrices prácticamente no se analizan cuestiones específicas vinculadas a contextos de crisis o poblaciones relacionadas.



Fotografía de Ingrid Bonilla Rodríguez

Nuevos desafíos y enseñanzas para los prestadores

Las crisis afectan tanto a personas como a instituciones. Los prestadores que operan en regiones proclives a experimentar crisis tienen tantas probabilidades de experimentar dificultades como los clientes a quienes prestan servicios. Es fundamental implementar mecanismos que ayuden a las instituciones a prepararse para situaciones de crisis y a responder a ellas, de modo tal de poder asegurar, por un lado, que los servicios puedan restablecerse prontamente una vez que la crisis mejore y, por otro, que las instituciones no sufran grandes pérdidas. De igual manera, se debe trabajar con los consumidores para lograr que productos introducidos durante los períodos de crisis tengan una buena recepción en el mercado.

A pesar de los importantes esfuerzos realizados para inculcar la importancia de que los PSF planifiquen la preparación ante situaciones de crisis y gestionen los riesgos, todavía queda mucho por mejorar. Muchos prestadores carecen de planes para responder a situaciones de crisis y no han tomado precauciones para mitigar los riesgos, como diversificar la base de clientes, ayudar a los clientes a fortalecer su propia resiliencia o negociar acuerdos para poder satisfacer sus necesidades de liquidez a corto plazo. Algunas de las enseñanzas recogidas en ese sentido son las siguientes:

- **Invertir en preparación.** En numerosas publicaciones se señala la importancia de estar preparado para poder mitigar los riesgos y manejar mejor las situaciones de crisis: las buenas prácticas mundiales se han documentado ampliamente¹⁷. En el caso de los PSF, las pautas acerca de cómo minimizar riesgos vinculados con las operaciones durante épocas de desastre y conflicto se concentran en garantizar que no solo la propia institución, sino también sus clientes y,

en la medida de lo posible, el sector puedan continuar las actividades comerciales y recuperarse rápidamente de las perturbaciones. En términos generales, se recomienda, entre otras cosas, elaborar planes de contingencia, crear fondos de reserva, diversificar la base de clientes, colaborar y compartir los conocimientos con otras instituciones o redes, e invertir en capacitación del personal. También es fundamental que los operadores de redes móviles y sus agentes estén preparados¹⁸.

- **Abordar las limitaciones de liquidez para incentivar a los proveedores.** La liquidez es una de las primeras y más importantes limitaciones a las que se enfrentan los prestadores durante las crisis. Los agentes que ofrecen la función de retiro de efectivo para programas de transferencia de emergencia necesitan contar con suficiente liquidez y conexiones de respaldo para pagos y sistemas de liquidación eficientes. Los donantes juegan un papel importante en la tarea de ayudar al ecosistema nacional de canalización de pagos, que consiste en establecer programas de transferencia vía digital y garantizar la distribución, el efectivo y la gestión de la liquidez.

En algunos casos, los PSF tradicionales, incluidos bancos e instituciones microfinancieras, no pueden acceder a financiamiento del mercado (interbancario, proveniente de inversores extranjeros) debido al deterioro de las operaciones, la caída del volumen de depósitos y los desequilibrios financieros a nivel macro existentes en los mercados de deuda. Para ayudar a reducir estas limitaciones, los donantes pueden brindar respaldo mediante líneas de crédito o financiamiento a través de instituciones financieras de segundo piso u otorgando garantías parciales de crédito a instituciones

17. Por ejemplo, véanse las normas mínimas para la recuperación económica y el Programa para la Reducción de los Riesgos de Desastre, elaborados por la Red de Educación y Promoción de la Pequeña Empresa (SEEP, por sus siglas en inglés): <http://www.seepnetwork.org/minimum-economic-recovery-standards-resources-174.php> y <http://www.seepnetwork.org/disaster-riskreduction-program-pages-20799.php>, respectivamente.

18. Véase Asociación de Operadores de Telefonía Móvil (2015 y 2016).

financieras locales que promuevan la ampliación de pequeñas empresas.

En muchas situaciones posteriores a los conflictos, desde que se creó el Departamento de Iniciativas Locales en Bosnia y Herzegovina en 1996, una práctica común ha sido ayudar a las instituciones de segundo piso para que pudieran inyectar liquidez rápidamente en el mercado y, al mismo tiempo, a las instituciones microfinancieras (Goodwin-Groen, 2003). Dicho departamento fue considerado un éxito y abandonó el mercado luego de cumplir su mandato de inyectar liquidez y mejorar la capacidad de los agentes del mercado. Más tarde, se establecieron muchas instituciones de segundo piso en situaciones posteriores a conflictos, pero no han logrado alcanzar los objetivos previstos (Forster y Duflos, 2012).

- **Comprender las necesidades de los clientes y oportunidades de brindar servicios a nuevos segmentos.** Si bien los PSF deben trabajar con sus actuales clientes, quienes pueden haberse visto afectados por la crisis, también tienen la oportunidad de brindar servicios a nuevos clientes. En una publicación reciente del Grupo de Acción sobre Protección Social y del ACNUR, se incluye un resumen de muchas de las enseñanzas que los PSF han podido extraer a partir de sus experiencias de prestación de servicios a los refugiados (Hansen, 2016). Al igual que lo que ocurre con otros segmentos de nuevos clientes, los PSF deben invertir en investigaciones de mercado preliminares antes de lanzar u ofrecer más servicios. Estas medidas son incluso más importantes en el caso de los refugiados, quienes pueden estar expuestos a una mayor falta de información y para quienes los obstáculos institucionales pueden ser mucho más importantes. El Grupo de Acción sobre Protección Social hace hincapié en la importancia de definir y elaborar estrategias, generar vínculos con las poblaciones de refugiados, segmentar clientes, revisar los criterios que excluyan a los refugiados (como los requisitos de identificación o de residencia) y aprender de las experiencias piloto. Al implementar soluciones de pago digital para mitigar una crisis, resulta

especialmente importante generar conciencia y fortalecer la capacidad, sobre todo si el dinero móvil no era un mecanismo muy desarrollado o de uso generalizado antes de la crisis.

- **Responder a una crisis: la inacción puede dañar la reputación de un PSF.** Cuando los desastres naturales se reiteran, los PSF que no responden de inmediato a sus clientes, ya sea implementando iniciativas de alivio directas o colaborando con organismos que facilitan tal alivio, pueden perder la confianza de las comunidades en las que operan. Los PSF que ya se encuentran bien establecidos y cuyos clientes resultan afectados por una situación de crisis pueden poner en marcha iniciativas para el alivio sin que su viabilidad operativa se vea afectada de manera negativa. Una gran cantidad de estudios de casos de Bangladesh, India, Sri Lanka y Nepal, entre muchos otros países, han demostrado de qué manera los PSF han respaldado de forma directa la prestación de asistencia o cómo han colaborado con organizaciones de asistencia para garantizar que esta llegara a sus clientes¹⁹.
- **Aprovechar la experiencia y la concientización del cliente para ayudar a promover la aceptación y el uso de los servicios formales.** Las interrupciones de la red, los problemas de liquidez y la falta de transparencia pueden tener un efecto negativo en la adopción y el uso efectivos de los servicios financieros (Zimmerman y Baur, 2016). El PMA implementó un programa de transferencia monetaria condicional destinado a hogares con inseguridad alimentaria en áreas propensas a las sequías, en la región oriental y costera de Kenya, como una manera de alcanzar tanto los objetivos de inclusión financiera como sus metas de asistencia alimentaria (Zimmerman y Bohling, 2013). Para respaldar este objetivo, en el marco del programa se intentó, en un primer momento, utilizar una plataforma de dinero móvil vinculada a M-Pesa para realizar transferencias, pero luego, cuando se descubrió que la conectividad de la red era insuficiente para el funcionamiento de esa plataforma, se pasó a un sistema de tarjeta de débito vinculada a una cuenta bancaria. Incluso

19. Ver los siete estudios de casos elaborados por la Fundación para la Cooperación en materia de Desarrollo (Nagarajan, 2006a, 2006b, 2006c y 2006d) y Banking with the Poor Network (2006a, 2006b y 2006c) en relación con las microfinanzas y el alivio en caso de desastre.

con ese sistema, el programa debió enfrentar algunos inconvenientes, sobre todo a la hora de inscribir a los receptores, garantizar que los agentes tuvieran suficiente liquidez y manejar las fallas tecnológicas.

En una reciente investigación llevada a cabo por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional y el CGAP en Jordania se detectó la necesidad de generar conciencia acerca del dinero móvil como elemento clave para lograr que tanto los refugiados sirios como los jordanos de bajos ingresos pudieran adoptar y utilizar ese mecanismo. Los métodos de capacitación y sensibilización dependen del contexto. Después de que el tifón Haiyan azotó Filipinas, Mercy Corps lanzó un programa de transferencia monetaria de dinero móvil para respaldar la recuperación y probó dos maneras de generar conciencia entre los clientes (Causal Design, 2015). En el estudio se comparó el impacto de una sesión de una hora sobre educación financiera con el impacto de los mensajes de voz que se enviaban a los receptores para incentivar el ahorro. Se llegó a la conclusión de que esas sesiones que se impartían una única vez no

inflúan en la probabilidad de que los receptores mejoraran su comportamiento con respecto al ahorro, pero que los beneficiarios que habían recibido los recordatorios mediante mensajes de voz habían incrementado el uso de productos de ahorro formales e informales.

Dado que, por lo general, los contextos de crisis se caracterizan por la falta de infraestructura y por un sector financiero poco desarrollado, los consumidores suelen tener pocas opciones. A menudo, se ven obligados a abrir un determinado tipo de cuenta con un PSF elegido por un agente humanitario. La falta de opciones no siempre se traduce en la aceptación de los servicios financieros formales, sobre todo si estos son de baja calidad o están mal gestionados. En realidad, los consumidores continuarán prefiriendo los servicios informales (sean ofrecidos por asociaciones comunitarias de ahorro y préstamo, asociaciones de ahorro y crédito rotatorio o hawalas [redes de transferencia de dinero]) a productos o servicios financieros de baja calidad, poco convenientes, caros o mal diseñados, tal como surge sistemáticamente del análisis de datos de Findex.



Fotografia de Prakash Hatvalne

¿Qué sigue?

Sin dudas, se puede hacer más para ayudar a las personas ofreciéndoles servicios financieros durante épocas de crisis. La inclusión financiera puede ayudar a integrar los programas humanitarios centrados en la protección y el acceso a servicios básicos con instrumentos financieros que permitan a las poblaciones vulnerables aumentar sus activos, enfrentar mejor las perturbaciones y los riesgos económicos, y mantener sus medios de subsistencia a mediano plazo. Los donantes, en especial, desempeñan un papel importante a la hora de orientar el diálogo con países afectados por situaciones de crisis, realizando inversiones críticas, beneficiosas para todas las partes involucradas, que puedan resultar positivas para la economía del país y mejoren la resiliencia de las poblaciones afectadas. A continuación, se indican las prioridades de las partes interesadas pertinentes, haciendo especial hincapié en los donantes y los responsables de formular las políticas.

Recomendaciones para brindar apoyo en entornos de crisis mediante la inclusión financiera

Si bien el objetivo último es respaldar la capacidad de las comunidades afectadas para aprovechar los servicios financieros, ello solo es posible cuando existe una infraestructura financiera básica. Por lo tanto, solo pueden prestarse servicios financieros más adecuados a las personas afectadas por crisis si se abordan primero los problemas sistémicos y de infraestructura.

Priorizar las inversiones en infraestructura resilientes para pagos digitales. Un sistema de pagos sólido, fuerte, resiliente y confiable está conformado, entre otros, por los siguientes elementos: 1) una cantidad suficiente de puntos de acceso para depositar y retirar efectivo y realizar otras transacciones, ya sea mediante telefonía móvil, dispositivos de puntos de venta, redes de agentes, cajeros automáticos o sucursales; 2) redes de agentes y comercios bien administradas y con los equipos necesarios para gestionar las necesidades de liquidez en los puntos de acceso, y 3) conectividad móvil y de

banda ancha adecuada para poder realizar transacciones y liquidaciones en línea en tiempo real. Es importante contar con sistemas de pagos que puedan operar entre sí o con sistemas que vinculen a varios tipos de proveedores con el mismo sistema. Esto ayudaría a reducir la necesidad de establecer alianzas poco flexibles o de utilizar sistemas con cupones u otro tipo de sistema cerrado que no vincule a los receptores con servicios financieros. Cuando se produce una crisis, suele ser demasiado tarde para abordar cuestiones sistémicas para responder a las necesidades inmediatas. Sin embargo, las crisis son una oportunidad para “reconstruir mejor”, invirtiendo en infraestructura que debería haber existido desde un principio o extendiendo los servicios a áreas o poblaciones previamente excluidas. Uno de los componentes de la estrategia de preparación de un país debería ser garantizar que los sistemas mencionados puedan responder ante las perturbaciones.

Acelerar reformas normativas que permitan la prestación de servicios financieros digitales y el dinero móvil, incluida la aceptación de medios alternativos de identificación para que los refugiados puedan cumplir los requisitos de diligencia debida respecto del cliente. Entre los elementos normativos necesarios a tales efectos se incluyen las normas que reglamenten la actividad de los agentes, los requisitos simplificados de diligencia debida respecto del cliente y las reglamentaciones sobre dinero electrónico. La función del dinero móvil en la expansión de la inclusión financiera está bien documentada, y los beneficios pueden alcanzar tanto a la población local como a la desplazada.

Brindar incentivos para que los asociados y actores del sector privado puedan prestar servicios financieros sostenibles. Los subsidios específicos deberían alentar el desarrollo del mercado, en especial reduciendo el riesgo, de modo tal de incentivar a los operadores privados a prestar servicios financieros a largo plazo durante períodos de crisis. En última instancia, los PSF necesitan seguir brindando servicios mucho después de que haya pasado el período de emergencia en que se haya debido responder a una situación de crisis. Los actores priva-

dos también deben adaptarse a contextos de crisis, por ejemplo asegurándose de contar con estructuras adecuadas para la gestión de riesgos y de liquidez y abastecimiento. Los especialistas en cuestiones humanitarias y en materia de desarrollo deben reconocer y comprender las necesidades comerciales de los prestadores privados y deberían contribuir a que se brinden incentivos adecuados que aborden los mayores riesgos que se presentan durante los períodos de crisis y que tengan en cuenta las adaptaciones necesarias para mantener las operaciones en el futuro.

Recomendaciones para que las autoridades normativas y los Gobiernos respalden la capacidad de los países anfitriones

Los países en desarrollo son los que reciben a la gran mayoría de las poblaciones desplazadas del mundo y asumen una enorme carga económica y sociopolítica en nombre de la comunidad internacional. No se puede esperar que financien estos costos por su cuenta al mismo tiempo que manejan la presión sobre los servicios que también afecta a la población local. Los donantes y los responsables de formular políticas a nivel mundial deben reconocer la importancia de estos bienes públicos y ayudar a los países anfitriones a responder a la crisis. Debería garantizarse de manera tangible a los países anfitriones que la ayuda que brinden a las personas desplazadas no implica que sus economías deban “absorber” de hecho a esas personas. Deberían promoverse soluciones en materia de desarrollo que beneficien a todas las partes involucradas y mejoren los resultados socioeconómicos tanto para las comunidades anfitrionas como para los desplazados. Los donantes deben comprender que estas soluciones revisten no solo carácter técnico sino también político. Estas son algunas de las posibles soluciones:

- **Invertir en proyectos que también respalden las prioridades del país anfitrión.** Además de inversiones que conlleven mejoras tangibles en la infraestructura financiera de un país, debería darse prioridad al desarrollo y a la evaluación de iniciativas a mediano plazo beneficiosas para

todas las partes involucradas que mejoren la resiliencia económica tanto de la comunidad anfitriona como de los refugiados.

- **Apoyar la creación de normas que se adapten a las situaciones de crisis y generen un entorno resiliente propicio para la prestación de servicios financieros a PDI y refugiados.** Esto incluye establecer requisitos simplificados de diligencia debida respecto del cliente que reduzcan las presiones a las que se enfrentan los refugiados y las PDI cuando acceden a infraestructuras de pagos. Asimismo, podría aplicarse una mayor flexibilidad normativa con plazos definidos para que terceros prestadores o agentes puedan desempeñarse como puntos para recibir y retirar efectivo durante períodos de crisis.
- **Desarrollar mecanismos financieros innovadores a fin de movilizar los recursos necesarios para abordar situaciones de crisis y de desplazamiento forzado,** including incluido financiamiento en condiciones concesionarias otorgado a países de ingresos medianos que reciban altos porcentajes de refugiados, así como la utilización de mecanismos de garantía y de financiamiento combinado de endeudamiento y subsidios. El Pacto de Jordania es un paso en esa dirección²⁰. En primer lugar, los mecanismos de garantía contra pérdidas también pueden ser un instrumento útil, en especial para financiar programas relacionados con refugiados para PSF. Además, estos mecanismos de garantía, si se utilizan de manera eficiente y coordinada, pueden incentivar a entidades de financiamiento del sector privado para que ingresen en el mercado.

Recomendaciones para los donantes sobre los principios de programación de alcance mundial

Cada vez más, la propia comunidad humanitaria reconoce que es imperioso lograr un desarrollo a más largo plazo, teniendo en cuenta que los fondos para cuestiones humanitarias son limitados y que la duración de los desplazamientos va en aumento. Para ello, deben ponerse en marcha iniciativas concertadas y estratégicas a fin de establecer vín-

20. Los países de ingreso mediano, como Jordania, ahora pueden tomar préstamos a tasas concesionarias y acceder también a concesiones comerciales en la Unión Europea.

culos planificados entre los esfuerzos humanitarios y los orientados al desarrollo mediante la prestación de servicios financieros. Esto podría incluir lo siguiente:

- **Abordar los impedimentos e incentivos que impulsan la conducta de las instituciones y del personal de programación en el terreno.** La mayor parte de las organizaciones humanitarias se basan en fondos que los donantes comprometen *después* de que surge una crisis. Se trata de compromisos a corto plazo que exigen reposiciones frecuentes y periódicas. Este ciclo de financiamiento genera un entorno en el que la planificación y programación a largo plazo son, de hecho, imposibles. Stefan Dercon, economista en jefe del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, propuso recientemente un mecanismo de cobertura conjunta de riesgos globales que permitiría hacer contribuciones antes de las crisis y ponerlas a disposición de los países afectados por estas (Clarke y Dercon, 2016).
- **Incorporar explícitamente objetivos de inclusión financiera en el diseño de programas humanitarios.** Si se tienen horizontes de financiamiento más seguros y con un plazo más extenso, pueden crearse vínculos explícitos entre la programación de asistencia humanitaria y la inclusión financiera. Muchas organizaciones internacionales ya cuentan en sus mandatos con equipos independientes en materia de alivio y desarrollo, y podrían utilizar los servicios financieros para vincular esos dos aspectos operativamente. Un paso para hacerlo es que los equipos internos compartan mejor los conocimientos.

Programa futuro de investigación y aprendizaje

A pesar de que los desastres son predecibles y de que los desplazados se concentran en determinados países, la comunidad internacional no ha hecho suficiente hincapié en incorporar en el diseño de los programas una evaluación o investigación rigurosa sobre los efectos de la prestación de diversos servicios financieros. Así, se pierde la oportunidad de comprender en qué ámbitos y de qué manera las comunidades humanitarias y de desarrollo podrían utilizar mejor los servicios

financieros para brindar respuestas más acertadas, generar medios de subsistencia y aumentar la resiliencia a largo plazo. Entre las evidencias específicas que faltan se incluye lo siguiente:

- **Comprender mejor la demanda y el uso de los servicios financieros en contextos de crisis en los distintos subsegmentos de los damnificados.** Es necesario llevar a cabo más investigaciones sobre los servicios financieros que demandan los distintos segmentos, el modo en que los utilizan y sus preferencias conductuales. Como se señaló en la sección II, las necesidades varían mucho según los diferentes grupos, y, si se comprendiera en mayor medida de qué forma los servicios financieros pueden satisfacer sus necesidades financieras y mejorar sus medios de subsistencia, se podría perfeccionar el diseño y la focalización de los programas. Las investigaciones también podrían ayudar a que los consumidores aceptaran y utilizaran más los servicios financieros.
- **Ampliar el conjunto de datos sobre determinados productos que tienen gran potencial en contextos de crisis.** Es necesario seguir investigando el papel de los seguros, en especial el del seguro contra desastres. Además, dada la creciente tendencia a digitalizar los pagos, deben intensificarse las investigaciones sobre el impacto de ese proceso en el bienestar y la inclusión financiera. Debería prestarse especial atención a: 1) los efectos sobre la vida de los distintos segmentos (por ejemplo, refugiados, PDI, mujeres, jóvenes) y 2) la secuenciación de los productos financieros.
- **Recabar más información sobre el papel que cumplen los servicios financieros en la formulación de programas sobre medios de subsistencia.** Si bien se han realizado algunas investigaciones sobre la generación de medios de subsistencia en contextos de recuperación después de una crisis, se necesitan más evidencias acerca del papel que cumplen los servicios financieros en estos modelos y sobre los tipos de programas de medios de subsistencia que existen para segmentos específicos de personas afectadas por crisis. Además, deben intensificarse los esfuerzos para evaluar el impacto de los microcréditos en contextos de crisis y el papel que cumplen para ayudar a generar medios de subsistencia.



Fotografia de Mohammad Moniruzzaman

Conclusión

En el futuro será fundamental que donantes, Gobiernos, órganos reguladores, PSF y organizaciones de la sociedad civil trabajen en estrecha coordinación para brindar respuestas más adecuadas en materia de desarrollo ante crisis humanitarias, cuya gravedad, duración y complejidad van en aumento. La inclusión financiera puede ser muy importante para acortar la brecha entre el aspecto humanitario y el desarrollo, brindando una plataforma que permita aumentar la eficiencia de las transferencias de emergencia mediante canales de distribución digitales y móviles, y, más ampliamente, proporcionando instrumentos financieros (pagos, ahorro, seguros y créditos) que promuevan la resiliencia económica y ofrezcan mejores oportunidades económicas en períodos de crisis. Aunque parezca imposible hallar soluciones sostenibles para las crisis humanitarias, la integración de los servicios financieros en la formulación de programas de emergencia y de programas de desarrollo relacionados puede ser un elemento importante para facilitar el proceso.

Terminología

Solicitante de asilo	<p>Persona que huye hacia otro país y solicita asilo, es decir, el derecho de recibir protección internacional de acuerdo con lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (o Convención de Ginebra). Un solicitante de asilo puede ser un refugiado o migrante, pero solo los refugiados obtienen asilo una vez que sus reclamos son aceptados. Entre las obligaciones establecidas en la Convención de 1951 se encuentra la de no aplicar sanciones a los solicitantes de asilo que hayan ingresado en un país de manera ilegal.</p> <p>Hay 3,2 millones de solicitantes de asilo en todo el mundo (ACNUR, 2015).</p>
Poblaciones afectadas por crisis	<p>En este documento, este término se refiere al grupo de personas afectadas por un conflicto o desastre natural, incluidos aquellos relacionados con el cambio climático. Esos grupos pueden ser obligados a desplazarse o no. Incluyen comunidades afectadas directamente y comunidades anfitrionas en el caso de desplazamiento.</p>
Persona desplazada forzadamente	<p>Persona que se ve <i>obligada a huir</i> de su hogar.</p> <p>Hay 65 millones de personas desplazadas forzadamente en todo el mundo debido a situaciones de conflicto o violencia (ACNUR, 2015), incluidos refugiados, PDI y solicitantes de asilo.</p>
Persona desplazada internamente (PDI)	<p>Persona que se ve <i>obligada a huir</i> de su hogar, pero que permanece dentro de las fronteras de su país.</p> <p>Hay 40 millones de PDI en todo el mundo (ACNUR, 2015).</p>
Migrante	<p>Persona que abandona su país para buscar una vida mejor en el extranjero (por ejemplo, empleo, estudio o reunificación familiar). Un migrante continúa gozando de las protecciones que brinda su propio Gobierno, incluso en el extranjero</p> <p>Hay cerca de 250 millones de migrantes en todo el mundo (Ratha y otros, 2016). Envían remesas de aproximadamente USD 580 000 millones a sus países de origen, de los cuales USD 432 000 millones están dirigidas a países en desarrollo (Banco Mundial, 2016e).</p> <p>“Los <i>migrantes ambientales</i> son personas o grupos de personas que, por razones imperiosas de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan negativamente a la vida o las condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus hogares habituales, o deciden hacerlo, ya sea de forma temporal o permanente, y que se mueven ya sea dentro de su país o hacia el extranjero” (Organización Internacional para los Migrantes, 2007) (énfasis añadido).</p>
Refugiado	<p>Persona que se ha visto obligada a abandonar su país para escapar de conflictos o persecuciones. En la Convención de 1951 se establece que “refugiado” será toda persona que, “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”. Los refugiados no pueden ser expulsados ni deportados a lugares donde su vida corre peligro. Esta definición no incluye a personas que no hayan cruzado una frontera internacional ni a migrantes económicos. Las personas desplazadas debido a desastres naturales (alrededor de 25 millones por año) o al cambio climático no son refugiados. Se desconoce exactamente cuántos han cruzado fronteras o regresado, o cuántos pueden haber sido desplazados en total en una determinada fecha.</p> <p>Hay 21 millones de refugiados en todo el mundo (ACNUR, 2015), de los cuales 16,1 millones están bajo el mandato de la ACNUR y 5,2 millones son palestinos bajo el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente. La cantidad de refugiados se reduce cuando estos regresan, se reasientan o se naturalizan, salvo en el caso de los palestinos, que conservan su condición de refugiados, independientemente de la ciudadanía.</p>
Apátridas	<p>Persona que <i>no tiene la nacionalidad de ningún país</i>. Las personas apátridas no necesariamente han debido desplazarse de manera forzada, pero se encuadran bajo el mandato del ACNUR.</p> <p>Hay, por lo menos, 10 millones de apátridas en todo el mundo (ACNUR, 2015).</p>

Asistencia (o ayuda) humanitaria	<p>Ayuda y acción que tienen por objeto salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener y proteger la dignidad humana <i>durante</i> crisis provocadas por el hombre y desastres naturales, o <i>después de tales crisis y desastres</i>, así como prevenir y mejorar la preparación para esas situaciones.</p> <p>De acuerdo con Development Initiatives (2016), en 2015 los fondos para asistencia humanitaria alcanzaron la suma récord de USD 28 000 millones.</p>
Asistencia (o ayuda) oficial para el desarrollo	<p>Ayuda para respaldar el desarrollo económico, ambiental, social y político de los países.</p> <p>Según las mediciones efectuadas por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la asistencia oficial para el desarrollo fue de USD 131 000 millones en 2015.</p>
Desplazamiento prolongado	<p>De acuerdo con el ACNUR, es la "situación en la que 25 000 refugiados o más, de la misma nacionalidad, llevan al menos cinco años en el exilio en un determinado país de asilo".</p>

Bibliografía

- ACAPS (Proyecto sobre Capacidades de Evaluación) (2016), *Methodology Brief*, Ginebra: ACAPS.
- Accenture (2015), *UNHCR: Innovative Identity Management System Uses Biometrics to Better Serve Refugees*, Dublín: Accenture.
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2012), *An Introduction to Cash-Based Interventions in UNHCR Operations*, Ginebra: ACNUR.
- (2015), *Operational Guidelines for Cash-Based Interventions in Displacement Settings*, Ginebra: ACNUR.
- (2016), *Global Trends 2015*, Ginebra: ACNUR
- ACNUR, UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2015), *Evaluación de la vulnerabilidad de los refugiados sirios (VASyR) en el Líbano 2015*, Ginebra: ACNUR.
- (2016), *Evaluación de vulnerabilidad de los refugiados sirios (VASyR) en el Líbano 2016*, Ginebra: ACNUR.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2010), *Value Chain Development in Conflict-Affected Environments*, Washington, DC: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Aker, Jenny, Rachid Boumijel y Niall Tierney (2011), *Zap It to Me: The Short-Term Impacts of a Mobile Cash Transfer Program*, documento de trabajo 268, Washington, DC: Centro para el Desarrollo Mundial.
- Alianza Global para la Inclusión Financiera (2016), *G20 Principles for Digital Financial Inclusion*, Ginebra: Alianza Global para la Inclusión Financiera.
- Asociación de Operadores de Telefonía Móvil (2014), *Disaster Response: Mobile Money for the Displaced*, Londres: Asociación de Operadores de Telefonía Móvil.
- (2015), *Connectivity Charter*, Londres: Asociación de Operadores de Telefonía Móvil.
- (2016), *Business Continuity Management*, Londres: Asociación de Operadores de Telefonía Móvil.
- Atkinson, Adele y Flore-Anne Messy (2015), *Financial Education for Migrants and Their Families*, París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Azorbo, Michelle (2011), *Microfinance and Refugees: Lessons Learned from UNHCR's Experience*, Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Bailey, Sarah y Paul Harvey (2015), *ODI—State of Evidence on Humanitarian Cash Transfers*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Bailey, Sarah y Sophie Pongracz (2015), *Humanitarian Cash Transfers*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Balboni, C., O. Bandiera, R. Burgess y U. Kaul (2015), “Transforming the Economic Lives of the Ultrapoor”, *IGC Growth Brief Series 004*, Londres: Centro Internacional de Crecimiento.
- Banco Mundial (2011), *Evidence and Lessons Learned from Impact Evaluations on Social Safety Nets*, Washington, DC: Banco Mundial.
- (2013), *Informe sobre el desarrollo mundial 2014: Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*, Washington, DC: Banco Mundial.
- (2016a), *Cash Transfers in Humanitarian Contexts*, Washington, DC: Banco Mundial.
- (2016b), *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*, Washington, DC: Banco Mundial.
- (2016c), *Identification for Development: Strategic Framework*, Washington, DC: Banco Mundial.

- (2016d), *Datos sobre migración y remesas 2016*, tercera edición, Washington, DC: Banco Mundial.
- Banerjee y otros (2015), “A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries”, *Science* 348 (6236): 1260799, doi:10.1126/science.1260799.
- Banking with the Poor Network (2006a), “Grants and Loans in Livelihood Restoration following a Natural Disaster”, *Brief 3*, Queensland: Banking with the Poor Network, Fundación para la Cooperación en materia de Desarrollo y Fundación Citigroup.
- (2006b), “Microinsurance for Risk Mitigation and Crisis Recovery”, *Brief 7*, Queensland: Banking with the Poor Network, Fundación para la Cooperación en materia de Desarrollo y Fundación Citigroup.
- (2006c), “Microleasing in Livelihood Restoration Following a Natural Disaster”, *Brief 5*, Queensland: Banking with the Poor Network, Fundación para la Cooperación en materia de Desarrollo y Fundación Citigroup.
- Bartsch, Dominik (2003), *Microfinance and Refugees*, Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Bastagli y otros (2016), *Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Impacts and the Role of Design and Implementation Features*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Bauer, Jean-Martin, Susanna Sandström y Hiba Audi (2014), *Economic Impact Study: Direct and Indirect Effects of the WFP Value-Based Food Voucher Programme in Lebanon*, Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Bell, Emma (2015), *Violence against Women and Cash Transfers in Humanitarian Contexts*, Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido.
- Bennett, Christina, Matthew Foley y Sara Pantuliano (2016) *Time to Let Go: Remaking Humanitarian Action for the Modern Era*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Betts, Alexander, Louise Bloom, Josiah Kaplan y Naohiko Omata (2014), *Refugee Economics*. Oxford: Universidad de Oxford.
- Bhatt, Mihir R. y Vishal Pathak (2014), *Risk Transfer through Microinsurance*, Ginebra: Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.
- Blumenstock, Joshua, Michael Callen y Tarek Ghani (2015), *Violence and Financial Decisions: Evidence from Mobile Money in Afghanistan*, Berkeley: Centro para la Acción Global Efectiva, Universidad de California.
- Blumenstock, Joshua, Nathan Eagle y Marcel Fafchamps (2016), “Airtime Transfers and Mobile Communications: Evidence in the Aftermath of Natural Disasters”, *Journal of Development Economics*, 120: 157-81
- Brown, Donald y otros (2015), *Urban Crises and Humanitarian Responses—A Literature Review*, Londres: Colegio Universitario de Londres.
- Bruett, Tillman (2004), *Supporting Microfinance in Conflict-Affected Areas*, Washington, DC: CGAP.
- BTCA (Alianza Better Than Cash) (2016a), *Building a Gateway to Digital Payments in Afghanistan: The World Food Programme’s E-Voucher Initiative*, Nueva York: BTCA.
- (2016b), *Responsible Digital Payments Guidelines*, Nueva York: BTCA.
- (2016c), *Accelerators to an Inclusive Digital Payments Ecosystem*, Nueva York: BTCA.
- Bundervoet, Tom (2012), *Small Wonders? A Randomized Controlled Trial of Village Savings and Loans Associations in Burundi*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Campbell, Leah (2013), *The Cash Learning Bulletin—Cash Transfer Programming in Urban Response: The Jordanian Example*, Oxford: Cash Learning Partnership.
- CARE (2015), *The Resilience Champions: When Women Contribute to the Resilience of Communities in the Sahel through Savings and Community-Based Adaptation*, Chatelaine, Suiza: CARE.
- Causal Design (2015), *The Impact of Electronic Cash Transfer Approaches on Disaster Recovery and Financial Inclusion*, Portland, Oregon: Mercy Corps.
- Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos (2016), *Global Report on Internal Displacement*, Ginebra: Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos.
- Chami, Ralph y otros (2008), *Macroeconomic Consequences of Remittances*, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

- Clarke, D. J. y D. Grenham (2013), “Microinsurance and Natural Disasters: Challenges and Options”, *Environmental Science & Policy*, 27: 89-98.
- Clarke, Daniel J. y Stefan Dercon (2016), *Dull Disasters? How Planning ahead Will Make a Difference*, Oxford: Oxford University Press.
- Clemens, Michael A. y David McKenzie (2014), *Why Don't Remittances Appear to Affect Growth?*, Washington, DC: Centro para el Desarrollo Mundial.
- Collins, Daryl y otros (2009), *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Comité de Pagos e Infraestructuras de Mercado y Banco Mundial (2016), *Payment Aspects of Financial Inclusion*, Basilea: Banco de Pagos Internacionales y Banco Mundial.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2014), *Rapid Assessment for Markets*, Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Comité Internacional de Rescate (2016a), *Making E-Payments Work for Humanitarian Response*, Nueva York: Comité Internacional de Rescate.
- (2016b), *Untapped Humanitarian Demand: A Business Case for Expanding Digital Financial Services*, Nueva York: IRC.
- Consejo Danés para los Refugiados (2014), *DRC Lebanon Unconditional Cash Assistance via E-Transfer: Implementation Lesson Learned, Winterization Support via CSC Bank ATM Card*, Copenhague: Consejo Danés para los Refugiados.
- Creti, Pantaleo (2015), *Evaluation of the OneCard Pilot in Lebanon*, Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Programa Mundial de Alimentos.
- Culbertson, Shelly y otros (2016), *Rethinking Coordination of Services to Refugees in Urban Areas*, Santa Mónica, California: RAND.
- Cull, Robert, Tilman Ehrbeck y Nina Holle (2014), *Financial Inclusion and Development: Recent Impact Evidence*, Washington, DC: CGAP.
- Dean, Roger (2015), *Remittances to Syria: What Works, Where and How*, Oslo: Consejo Noruego para los Refugiados.
- Delavallade, Clara y otros (2015), *Managing Risk with Insurance and Savings: Experimental Evidence for Male and Female Farm Managers in West Africa*, documento de debate del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) n.o 01426, Washington, DC: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Development Initiatives (2016), *Global Humanitarian Assistance Report*, Bristol: Development Initiatives.
- Devictor, Xavier y Quy-Toan Do (2016), *How Many Years Have Refugees Been in Exile?*, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas n.o WPS 7810, Washington, DC: Banco Mundial.
- Drummond, Jim y otros (2015), *An Evaluation of WFP's Regional Response to the Syrian Crisis, 2011–2014*, Roma: Programa Mundial de Alimentos.
- Dupas, Pascaline y otros (2016), *The Effect of Savings Accounts on Interpersonal Financial Relationships: Evidence from a Field Experiment in Rural Kenya*, Stanford, California: Universidad de Stanford.
- Faye, Michael y Paul Niehaus (2015), *Ending Poverty with Electronic Payments*, Washington, DC: Brookings Institute.
- Fielding, Megan (2011), *Microfinance Partnerships: A Bridge for Refugees*, San Francisco: Universidad de San Francisco.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Banco Mundial (2015), *The Use of Remittances and Financial Inclusion*, Ginebra: Alianza Global para la Inclusión Financiera.
- Forster, Sarah y Eric Duflos (2012), *A New Look at Microfinance Apexes*, Washington, DC: CGAP.
- Fundación Bill y Melinda Gates y Dalberg (2012), *Haiti Mobile Money—A Point in Time Case Study*, Seattle: Fundación Bill y Melinda Gates y Dalberg.
- García, Marito y Charity M. T. Moore (2012), *The Cash Dividend—The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Gash, Megan y Bobbi Gray (2016), *The Role of Financial Services in Building Household Resilience*, Washington, DC: CGAP.

- Gash, Megan y Kathleen Odell (2013), *The Evidence-Based Story of Savings Groups: A Synthesis of 7 RCTs*, Washington, DC: SEEP.
- Gentilini, Ugo (2016), *The Other Side of the Coin: The Comparative Evidence of Cash and In-Kind Transfers in Humanitarian Situations*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Gerstle, Tracy y Laura Meissner (2010), *Practice Note 1: Market Development in Conflictaffected Contexts*, Londres: International Alert.
- Goodwin-Groen, Ruth (2003), *Avoiding Apex Pitfalls: Local Initiatives Departments of Bosnia and Herzegovina*, Washington, DC: CGAP.
- Gündüz, Canan y Diana Klein (2008), *Conflict-Sensitive Approaches to Value Chain Development*, Washington, DC: USAID.
- Hakiza, Robert y Evan Easton-Calabria (2016), *Loan Cycles of Innovation: Researching Refugee-Run Micro-Finance*, Oxford: Red de Prácticas Humanitarias, Centro de Oxford de Estudios sobre Refugiados.
- Hallegate, Stephane y otros (2017), *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Hansen, Lene (2015), *Serving Refugee Populations in Lebanon—Lessons Learned from a New Frontier, A Case Study of Al Majmoua in Lebanon*, Grupo de Acción sobre el Desempeño Social.
- (2016), *Serving Refugee Populations: The Next Financial Inclusion Frontier*, Grupo de Acción sobre el Desempeño Social y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Haushofer, Johannes y Jeremy Shapiro (2013), *Household Response to Income Changes: Evidence from an Unconditional Cash Transfer Program in Kenya*, Nueva Jersey: Princeton.
- Haworth, Anna y otros (2016), *Banking on Resilience: Building Capacities through Financial Service Inclusion*, Londres: Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters.
- Hochrainer-Stigler, Stefan, Rakhi Bhavnani Sharma y Reinhard Mechler (2012), “Disaster Microinsurance for Pro-Poor Risk Management: Evidence from South Asia”, *IDRiM Journal*, 2.2: 70-88.
- Hudner, Dan y Jon Kurtz (2015), *Do Financial Services Build Disaster Resilience?*, Santa Mónica, California: Mercy Corps.
- Jack, William y Tavneet Suri (2014), “Risk Sharing and Transactions Costs: Evidence from Kenya’s Mobile Money Revolution”, *The American Economic Review*, 104.1: 183-223.
- Jacobsen, Karen y otros (2006), “Using Microenterprise Interventions to Support the Livelihoods of Forcibly Displaced People: The Impact of a Microcredit Program in IDP Camps in Lira, Northern Uganda”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 25, n.º. 2: 23-39.
- Jacobsen, Karen (2004), *The Alchemy Project—Final Report 2001–2004; and Microfinance in Protracted Refugee Situations—Lessons from the Alchemy Project*, Medford, Massachusetts: Universidad de Tufts.
- Janzen, Sarah A. y Michael R. Carter (2013), “After the Drought: The Impact of Microinsurance on Consumption Smoothing and Asset Protection”, n.o w19702, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Jones, Nicola y Mohammed Shaheen (2012), *Transforming Cash Transfers*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Jusselme, Damien y Denise Brenna (2011), *Etude ACTED : Situation économique et endettement des ménages haïtiens*, París: ACTED.
- Kagin, Justin, J. Edward Taylor, Federica Alfani y Benjamin Davis (2014), *Local EconomyWide Impact Evaluation (LEWIE) of Ethiopia’s Social Cash Transfer Pilot Programme*, Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Kast, Felipe y Dina Pomeranz (2014), *Saving More to Borrow Less: Experimental Evidence from Access to Formal Savings Accounts in Chile*, Boston: Facultad de Economía de Harvard.
- Kilara, Tanaya, Barbara Magnoni y Emily Zimmerman (2014), *The Business Case for Youth Savings: A Framework*, Washington, DC: CGAP.
- Klapper, Leora, Mayada El-Zoghbi y Jake Hess (2016), *Achieving the Sustainable Development Goals: The Role of Financial Inclusion*, Washington, DC: CGAP.

- Krause-Vilmar, Jina (2011), *The Living Ain't Easy: Urban Refugees in Kampala*, Nueva York: Comisión de Mujeres Refugiadas.
- Ledgerwood, Joanna y otros (2013), *New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspective*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Legrain, Philippe (2016), *Refugees Work: A Humanitarian Investment That Yields Economic Dividends*, Nueva York: Fundación Tent.
- Lehmann, Christian y Daniel Masterson (2014), *Emergency Economies: The Impact of Cash Assistance in Lebanon*, Nueva York: Comité Internacional de Rescate.
- Levin, Aver, Anupa Varghese y Michelle Chibba (2015), *Know Your Customer Standards and Privacy Recommendations for Cash Transfers*, Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y World Vision.
- Luce, Jim (2010), "Fonkoze Helps Rebuild Haiti through Microfinance Following Earthquake", *The Huffington Post*, 22 de enero.
- Martin, Chrissy y Jamie Zimmerman (2016), *Eight Principles for Digital Payments in Humanitarian Response*, Ann Arbor, Michigan Next Billion e Instituto William Davidson.
- McCulloch, Stewart y otros (2016), *Disaster-Resilient Microfinance: Learning from Communities Affected by Typhoon Haiyan*, Mississauga, Canadá: World Vision Canada, Banco Asiático de Desarrollo.
- McNutt, H., S. Spencer y M. Willis (2014), *Making the Journey from Cash to Electronic Payments: A Toolkit for USAID Implementing Partners and Development Organizations*, Washington, DC: USAID y NetHope.
- Mechler, Reinhard, Joanne Linnerooth-Bayer y David Peppiatt (2006), *Microinsurance for Natural Disaster Risks in Developing Countries*, Ginebra: Consorcio ProVenton.
- Mercy Corps (2012), *Diary of a Mobile Money Program*, Portland, Oregon: Mercy Corps.
- (2014a), *Mercy Corps Cash Transfer Programming Toolkit*, Portland, Oregon: Mercy Corps.
- (2014b), *E-transfer Implementation Guide for Cash Transfer Programming*, Portland, Oregon: Mercy Corps.
- Nagarajan, Geetha y Michael McNulty (2004), *Microfinance amid Conflict—Taking Stock*, Washington, DC: USAID.
- Nagarajan, Geetha (2006a), "Microfinance Institutions and Disaster Relief", *Brief 1*, Banking with the Poor Network, Fundación para la Cooperación en materia de Desarrollo y Fundación Citigroup.
- (2006b), "The Role of Microfinance in Livelihood Restoration following a Natural Disaster", *Brief 2*, Banking with the Poor Network, Fundación para la Cooperación en materia de Desarrollo y Fundación Citigroup.
- (2006c), "Microfinance and Cash-for-Work in Livelihood Restoration following a Natural Disaster", *Brief 4*, Banking with the Poor Network, Fundación para la Cooperación en materia de Desarrollo y Fundación Citigroup.
- (2006d), "Savings for Risk Mitigation and Crisis Recovery", *Brief 6*, Banking with the Poor Network, Fundación para la Cooperación en materia de Desarrollo y Fundación Citigroup.
- Nourse, Tim (2004), *Refuge to Return: Operational Lessons for Serving Mobile Populations in Conflict-Affected Environments*, Washington, DC: USAID.
- Nwajiaku, Kathryn y otros (2014), *What Place for Remittances in the Post-2015 Framework*, París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (2015), *World Humanitarian Data and Trends 2015*, Ginebra: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (2015), *Informe de Evaluación Global sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, Ginebra: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres.
- Organización Internacional para las Migraciones (2007), *Definitional Issues*, Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones, <https://www.iom.int/definitional-issues>.
- Oxfam y Freedom from Hunger (2013), *Saving for Change: Financial Inclusion and Resilience for the World's Poorest People*, Oxford: Oxfam y Freedom from Hunger.

- Oxfam (2016), *A Poor Welcome from the World's Wealthy*, Oxford: Oxfam.
- Panel de Alto Nivel para las Transferencias de Efectivo en Situaciones Humanitarias (2015), *Doing Cash Differently—How Cash Transfers Can Transform Humanitarian Aid*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar y Centro para el Desarrollo Mundial.
- Pantoja, Enrique (2002), *Microfinance and Disaster Risk Management Experiences and Lessons Learned*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Patel, Ronak y Mihir Bhatt (2016), “Innovating and Testing Small Business Disaster Microinsurance for Urban Resilience”, *Humanitarian Exchange* n.o 66: 35-37.
- Pelly, Isabelle (2014), “Designing an Inter-Agency Multipurpose Cash Transfer Programme in Lebanon”, *Field Exchange*, 48, noviembre: 10-13.
- Petrikova, Ivica (2008), *Post-crisis Microfinance Literature Review*, Washington, DC: Universidad Americana SIS.
- Poontirakul, Porntida y otros (2016), *The Role of Commercial Insurance in Post-Disaster Recovery: Quantitative Evidence from the 2011 Christchurch Earthquake*, Wellington, Nueva Zelanda: Facultad de Economía de Victoria.
- Prina, Silvia (2013), *Banking the Poor via Savings Accounts: Evidence from a Field Experiment*, New Haven, Connecticut: Innovations for Poverty Action.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), *Livelihoods and Economic Recovery in Crisis Situations*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa Mundial de Alimentos (2014a), *Delivering with Cash and Vouchers*, Roma: PMA.
- (2014b), *Syria and Regional Crisis Response—Lebanon—From Vouchers to E-Cards*, Roma: PMA.
- (2016), *Their Future Starts with Zero Hunger*, Roma: PMA.
- Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (2008), *Evaluation and Review of the Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises*, Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.
- Rahim, Nilufer, Ken Wan y Michela Franceschelli (2009), *Financial Inclusion amongst New Migrants in Northern Ireland: A Literature Review*, Londres: Centro de Información sobre Asilo y Refugiados.
- Ratha, Dilip y otros (2016), *Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook*, Washington, DC: Banco Mundial, Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo.
- Ratha, Dilip (2013), *The Impact of Remittances on Economic Growth and Poverty Reduction*, Washington, DC: Instituto de Política Migratoria.
- Red SEEP (2010), *Minimum Economic Recovery Standards, Second Edition*, Washington, DC: Red SEEP.
- Rodima-Taylor, Daivi y otros (2013), *Remittance Flows to Post-Conflict States: Perspectives on Human Security and Development*, Boston: Centro Pardee, Universidad de Boston.
- Sanghi, Apurva y otros (2016), *In My Backyard? The Economics of Refugees and Their Social Dynamics in Kakuma, Kenya*, Washington, DC: Banco Mundial y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Save the Children *Cash Transfer Programming Technical Information Paper—Cash for Work*, Ginebra: Save the Children.
- Sokpoh, Bonaventure y Samuel Carpenter (2015), *Urban Livelihoods Recovery—Lessons from Port-au-Prince, Haiti*, Londres: Cruz Roja Británica, Groupe Urgence Réhabilitation Développement.
- Sossouvi, Koko (2013), *Protecting Beneficiary Privacy: Principles and Operational Standards for the Secure Use of Personal Data in Cash and e-Transfer Programs*, Oxford: Cash Learning Partnership.
- Sylvester, Abigail (2011), *Beyond Making Ends Meet: Urban Refugees and Microfinance*, Durham, Carolina del Norte: Universidad de Duke.
- Taylor, J. Edward y otros (2016), *Economic Impact of Refugees*, Itaca: Registros de la Academia Nacional de las Ciencias.
- The Economist (2015), “Why Does Kenya Lead the World in Mobile Money?”, *The Economist*, 2 de marzo.

- The Nansen Initiative (2015), *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, Ginebra: The Nansen Initiative.
- Veendorp, Saskia (2016), *Making Electronic Payments Work for Humanitarian Response*, Nueva York: Comité Internacional de Rescate.
- Venton, Courtenay Cabot, Sarah Bailey y Sophie Pongracz (2015), *Value for Money of Cash in Emergencies*, Londres: Departamento de Desarrollo Internacional.
- Verme, Paolo y otros (2015), *The Welfare of Syrian Refugees: Evidence from Jordan and Lebanon*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Woodworth, Warner (2006), *Microcredit in Post-Conflict, Conflict, Natural Disaster, and Other Difficult Settings*, Provo, Utah: Universidad Brigham Young.
- Zimmerman, Jamie y Kristy Bohling (2013), *Cash for Assets: World Food Programme's Exploration of the In-Kind to e-Payments Shift for Food Assistance in Kenya*, Washington, DC: CGAP.
- (2015), *Partnering with Existing National Safety Nets for Emergency Payments*, Boston: Bankable Frontier Associates.
- Zimmerman, Jamie y Silvia Baur (2016), *Understanding How Consumer Risks in Digital Social Payments Can Erode Their Financial Inclusion Potential*, Washington, DC: CGAP.
- Zimmerman, Jamie, Beth Porter y Ahmed Dermish (2016), *Digital Financial Services in Post-Crisis Contexts*, Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización.

© Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres / Fondo para la Construcción de los Estados y la Consolidación de la Paz / Banco Mundial

1818 H Street NW, MSN IS7-700

Washington DC 20433

Sitio web: www.cgap.org

Correo electrónico: cgap@worldbank.org

Teléfono: +1 202 473 9594

Derechos y autorizaciones

Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 Genérica (CC BY 3.0), <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra para fines comerciales en las siguientes condiciones:

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: El-Zoghbi, Mayada, Nadine Chehade, Peter McConaghy y Matthew Soursourian (2017), "El papel de los servicios financieros en las crisis humanitarias", Foro 12, Washington, DC: CGAP, SPF y Banco Mundial.

En caso de que se haga traducir la publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: "La presente traducción no es obra del CGAP y no deberá considerarse traducción oficial de dicho grupo. El CGAP no responderá por el contenido ni los errores de la traducción".

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán enviarse a la siguiente dirección: CGAP Publications, 1818 H Street, NW, MSN P3-300, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: cgap@worldbank.org.



www.cgap.org