

Protección Social en Emergencias: reforzando el marco normativo para la entrega de transferencias monetarias

Análisis colaborativo entre actores humanitarios
y gubernamentales en Guatemala



Grupo Multisectorial de
**TRANSFERENCIAS
MONETARIAS**
GUATEMALA



PART OF NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL

Tabla de contenido

Agradecimientos	3
Siglas y acrónimos	4
Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
1 Justificación del análisis	8
Protección social y emergencias	9
Protección social y transferencias monetarias	11
¿Qué experiencias de uso de TM en la respuesta a emergencias y desastres existen en Guatemala?	13
Marco normativo	16
Importancia para los actores humanitarios	17
Colaboración entre actores	18
2 Análisis colaborativo	19
Análisis colaborativo entre actores gubernamentales y humanitarios	20
Objetivos y preguntas de análisis	22
Marco conceptual y dimensiones de análisis	22
Definiciones para el análisis	24
Alcance del análisis	26
Metodología del análisis	29
Limitaciones del análisis	30
Mapeo de actores	31
3 Árbol de problemas	33
¿Qué elementos se han identificado como causas del problema principal?	34
¿Qué elementos se han identificado como consecuencias del problema principal?	36
4 Resultados del análisis del marco normativo	39
Identificación de categorías normativas	40
Instrumentos normativos identificados	42
Barreras normativas para la protección social adaptativa	44
Oportunidades normativas para la protección social adaptativa	46
5 Recomendaciones	49
Recomendaciones sobre el marco normativo	50
Recomendaciones sobre otros aspectos que influyen en la normatividad	52
6 Conclusiones	54
Glosario de términos	56
Listado de documentos asociados	61
Listado de anexos	61
Dimensiones de análisis y preguntas orientadoras asociadas	62
Participantes en el análisis del marco normativo	69
Listado completo de instrumentos normativos consultados	73
Barreras normativas para la protección social adaptativa	81
Elementos normativos facilitadores para la protección social adaptativa	87
Referencias bibliográficas	91

Este presente informe fue elaborado por Celia González Otálora, con la contribución de María Jimena Peroni Galli. El documento refleja el proceso y resultados del análisis colaborativo diseñado y facilitado por CashCap-NORCAP, promovido por el Grupo Multisectorial de Transferencias Monetarias de Guatemala, la activa participación de UNICEF y en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría Ejecutiva de la CONRED.

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro sincero agradecimiento a todos los actores gubernamentales, humanitarios y académicos que participaron activamente en este proceso. Apreciamos sinceramente su tiempo, dedicación y disposición para compartir su conocimiento y experiencia, enriqueciendo significativamente nuestra comprensión de las complejidades de la temática.

Queremos otorgar un reconocimiento especial a:

- UNICEF, por acoger el despliegue y facilitar el trabajo. A su equipo, – Alejandra Contreras, Byron Pac, Cesar Eduardo Cuyún, Jorge Iván Hernández, Mark Peñate e Hiram Letona – por compartir su extenso conocimiento técnico, y facilitar el acceso a entidades gubernamentales clave.
- Grupo Multisectorial de Transferencias Monetarias. A Eduardo Renato Gómez (ACH) y Alicia Magdalena Camey (CRS), por promover activamente este proceso desde el GMTM y fomentar la participación de sus miembros.
- Las entidades gubernamentales y organizaciones miembro del GMTM que participaron en el paso a paso del análisis colaborativo: SE-CONRED, MIDES, ACH, ACNUR, CARE, CRS, IRC, Mercy Corps, OCHA, Plan International, PMA, UNICEF, World Vision,
- Las organizaciones que posibilitaron el acceso a informantes clave a nivel municipal y acompañaron la consulta - Plan Internacional, CRS, PMA y Mercy Corps.
- Las COMUSAN de las municipalidades de Santa Catarina La Tinta y Panzós (Alta Verapaz) por prestar generosamente su tiempo y compartir su experiencia.
- CashCap-NORCAP por la confianza y el compromiso con el apoyo a iniciativas que fortalezcan los vínculos con la protección social. A María Jimena Peroni Galli, por la identificación y facilitación del proceso colectivo para posibilitar este despliegue en Guatemala, y sus aportes metodológicos y técnicos a lo largo del proceso.

Su compromiso y participación fueron fundamentales para el desarrollo de este análisis colaborativo y el logro de unos resultados generados colectivamente, que permitan avanzar para fortalecer la protección social en su capacidad de entrega de transferencias monetarias a la población damnificada por situaciones de emergencia y desastre en Guatemala.

Diseño y maquetación: Aitor García

Foto de portada: Participante en el programa Bono Familia © MIDES 2020

Foto de contraportada: © CARE / 2024

Siglas y acrónimos

ACH: Acción Contra el Hambre

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (United Nations High Commissioner for Refugees)

CashCap: Cash Capacity

CCAH: Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONRED: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres

COMUSAN: Comisión Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional

CRS: Catholic Relief Services

DPI: Documento Personal de Identificación

EHP: Equipo Humanitario de País

FNPRD: Fondo Nacional Permanente para Reducción de Desastres

GMTM: Grupo Multisectorial de Transferencias Monetarias

HNO: Panorama de Necesidades Humanitarias (Humanitarian Needs Overview)

HRP: Plan de Respuesta Humanitaria (Humanitarian Response Plan)

IASC: Comité Interagencial Permanente (Inter Agency Standing Committee)

ICEFI: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

IGSS: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

IRC: Comité Internacional de Rescate (International Rescue Committee)

MAGA: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

MINFIN: Ministerio de Finanzas Públicas

MINTRAB: Ministerio de Trabajo

MNR: Marco Nacional de Recuperación

NORCAP: Norwegian Capacity

OCHA: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PIR: Plan Institucional de Respuesta

PNR: Plan Nacional de Respuesta

PNRRD: Política Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres

POA: Plan Operativo Anual

PS: Protección social

PSA: Protección social adaptativa

PTM: Programas de Transferencias Monetarias

ROI: Reglamento Orgánico Interno

SCI: Sistema de Comando de Incidentes de CONRED

SE-CONRED: Secretaría Ejecutiva de CONRED

SEGEPLAN: Secretaría General de Planeación

SPIAC-B: Social Protection Inter Agency Board

PMA: Programa Mundial de Alimentos (World Food Program)

PS: Protección social

PSA: Protección social adaptativa

TM: Transferencia monetaria

TMC: Transferencia monetaria condicionada

TMM: Transferencia monetaria multipropósito

UNDRR: Oficina de Reducción del Riesgo de Desastres de la ONU (United Nations Office for Disaster Risk Reduction)

Resumen ejecutivo

Guatemala enfrenta un contexto de crisis recurrentes generadas por desastres naturales y condiciones estructurales que generan inequidad, el cual se ve agravado por la emergencia climática. Para ello, la protección social adaptativa (PSA) es crucial para fomentar la resiliencia y proteger adecuadamente a las personas. Sin embargo, la población guatemalteca enfrenta dificultades para acceder de forma efectiva a la protección social (PS), situación que se recrudece en emergencias. Estas barreras se exacerban particularmente para grupos específicos, como las personas damnificadas por desastres de desarrollo lento, y las poblaciones extranjeras en situación de vulnerabilidad. Ante la ocurrencia de emergencias y desastres, la falta de recursos y de un marco normativo sólido, restringen el acceso a los derechos fundamentales de la población damnificada y dificultan la aplicación efectiva de los principios humanitarios.

Este informe identifica diversas causas que contribuyen a que en Guatemala exista un marco normativo insuficiente, afectando la movilización efectiva de recursos y la capacidad para atender a la población damnificada por diversas crisis. Asimismo, se argumenta por qué es clave anticiparse y responder a las crisis futuras, a través de los sistemas de PS comprendidos como elementos fundamentales para la gestión del riesgo de desastres. En este contexto, las transferencias monetarias (TM) emergen como una herramienta efectiva de la PS para asistir a las comunidades damnificadas en momentos críticos. Se vislumbra de esta forma, una oportunidad de colaboración entre actores gubernamentales de PS y humanitarios para fortalecer el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, mejorando la calidad general del proceso de respuesta, su cobertura, rapidez y sostenibilidad. Para la institucionalización de las TM como herramienta de la PS en respuesta a emergencias y desastres, se considera prioritario abordar las barreras que presenta el actual marco normativo.

Los hallazgos y recomendaciones presentados en este informe proceden de un ejercicio colaborativo entre actores humanitarios y gubernamentales en Guatemala, centrado en fortalecer el marco normativo para el uso de TM como respuesta a emergencias y desastres. El proceso fue promovido por el Grupo Multisectorial de Transferencias Monetarias (GMTM), diseñado y facilitado por CashCap-NORCAP, y contó con la activa participación de UNICEF, así como la coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Secretaría Ejecutiva de la CONRED (SE-CONRED).

El problema principal identificado en el análisis es la ausencia de mecanismos de PSA en Guatemala.

Las barreras normativas identificadas se resumen en:

- Los instrumentos estratégicos clave de CONRED no contemplan la PS ni las TM para la respuesta y recuperación en emergencias y desastres, no proporcionando a los Ministerios con competencias en PS el anclaje normativo suficiente para la entrega de TM a la población damnificada.
- La ausencia de un marco normativo sólido donde se visibilice la función de la PS en emergencias y desastres repercute en la ausencia de mecanismos de financiamiento específicos para la PSA.
- El marco normativo tiende a abordar el manejo de emergencias de desarrollo rápido, pero carece de disposiciones específicas para enfrentar situaciones de emergencia de desarrollo lento.
- Aunque el marco normativo no excluye explícitamente a ningún grupo poblacional, en la práctica se producen exclusiones.

Estos problemas tienen causas subyacentes y consecuencias que se detallan en el [árbol de problemas](#), el cual sintetiza las barreras identificadas tanto a nivel normativo como aquellas que influyen en él.

Las principales acciones recomendadas para la incidencia en el marco normativo son:

- ✓ Incidir en los instrumentos normativos de la CONRED para incluir la protección social, y particularmente las TM, como una herramienta de respuesta y recuperación.
- ✓ Actualizar los Planes Institucionales de Respuesta (PIR) de los Ministerios con competencias en PS, alineando lo dispuesto por los instrumentos de la CONRED para el uso de TM, una vez estas sean incluidas.
- ✓ A nivel de los Ministerios con competencias en PS, se recomienda valorar la pertinencia de crear un programa institucionalizado que pueda activarse ante la ocurrencia de emergencias y desastres, así como de posibilitar la expansión de los programas regulares.
- ✓ Incluir la protección social en la próxima versión de la Estrategia Financiera Ante el Riesgo de Desastres del MINFIN (Ministerio de Finanzas Públicas) y su respectivo POA para garantizar el financiamiento en caso de activarse el mecanismo de créditos contingentes.
- ✓ El marco normativo para la Reducción del Riesgo de Desastres debe tipificar las emergencias para determinar la actuación y el mecanismo de financiamiento para cada caso, en particular frente a las emergencias y/o desastres desarrollo lento.
- ✓ Revisar los criterios de elegibilidad de los programas sociales para garantizar que los grupos que experimentan barreras adicionales para el acceso a la protección social puedan ser atendidos (por ejemplo, ciudadanos guatemaltecos retornados, personas con el Estatuto de Refugiado residiendo en Guatemala, etc.)

Se destaca la necesidad de coordinación entre actores humanitarios, el MIDES y la SE-CONRED para garantizar una respuesta integral a situaciones de emergencia. Esperamos que estas recomendaciones contribuyan al fortalecimiento general del sistema de protección social y del sistema de la reducción del riesgo a desastres de Guatemala, promoviendo una mayor coordinación entre los sectores humanitario y gubernamental.



Participante utilizando un cajero automático para recibir su transferencia.

© 2024 / Acción contra el Hambre (Huehuetenango, Guatemala)

Introducción

Este documento refleja el proceso y resultados del análisis colaborativo realizado entre actores humanitarios y gubernamentales, sobre el marco normativo de uso de las TM para responder a emergencias y desastres a través del sistema de protección social en Guatemala. El proceso fue promovido desde el GMTM de Guatemala, diseñado y facilitado por CashCap-NORCAP, con la activa participación de UNICEF y la coordinación con el MIDES y la SE-CONRED, con el fin de apoyar una mayor vinculación entre los programas humanitarios de TM y el sistema nacional de PS.

El informe se estructura en seis capítulos, complementados con cinco productos asociados(*) que aportan información contextual y pueden utilizarse de manera independiente.

El primer capítulo explora la importancia de la respuesta en emergencias a través de la PS, el uso de TM como herramienta tanto de PS como de respuesta humanitaria, describe experiencias en Guatemala, y destaca la importancia de los marcos normativos para su instrumentalización. El segundo capítulo explica el proceso colaborativo, incluyendo objetivos, alcance, metodología de análisis y limitaciones. También integra un mapeo que identifica los actores gubernamentales, humanitarios y académicos a los que consultar para fortalecer la vinculación. El tercer capítulo identifica el problema central, sus causas y consecuencias, lo que posibilita analizar los factores que contribuyen a un marco normativo insuficiente. El cuarto capítulo identifica las categorías, instrumentos clave, barreras y oportunidades en los aspectos normativos para la PSA. El quinto capítulo proporciona acciones recomendadas para abordar las problemáticas identificadas en el marco normativo, así como otros factores que influyen en él. Finalmente, se concluye con una propuesta de próximos pasos para trazar el camino hacia el fortalecimiento general de los sistemas de PS y Gestión del Riesgo de Desastres en Guatemala.

(*) Productos asociados al informe

- ✓ Síntesis de la evidencia sobre el uso de transferencias monetarias.
- ✓ Aspectos clave de los sistemas para la protección social adaptativa en Guatemala.
- ✓ Introducción al funcionamiento y financiamiento de la respuesta a emergencias y desastres en Guatemala.
- ✓ Uniendo fuerzas: Programas humanitarios de transferencias monetarias en Guatemala y reflexiones sobre una potencial vinculación con la protección social.
- ✓ Procesos de elaboración y modificación de instrumentos normativos en Guatemala.


Consúltelos
aquí

Leyenda

-  Elementos de consulta para más detalle
-  Consensuado con el grupo de trabajo
-  Información importante



Justificación del análisis

Este capítulo argumenta por qué en Guatemala es clave anticiparse y responder a las crisis futuras, en un contexto de emergencia climática y crisis complejas, a través de los sistemas de protección social. Las transferencias monetarias emergen como una herramienta efectiva para asistir a las comunidades damnificadas en momentos críticos. Se vislumbra una oportunidad de colaboración entre actores gubernamentales de protección social y humanitarios para fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mejorando su calidad, cobertura, rapidez y sostenibilidad. Para la institucionalización de las transferencias monetarias como herramienta de la protección social en respuesta a emergencias y desastres se considera prioritario abordar las barreras que presenta el actual marco normativo.

Protección social y emergencias

¿Por qué responder a emergencias apoyándose en la PS?

En las últimas décadas, el número, la gravedad, la complejidad y la duración de las crisis han aumentado, sobrecargando los sistemas gubernamentales y humanitarios (TRANSFORM, 2020). América Latina y el Caribe, especialmente Guatemala, enfrentan una elevada exposición a riesgos naturales y a los impactos de la emergencia climática actual. El alto nivel de riesgo de desastres en Guatemala¹ es un problema de orden nacional debido a los altos impactos humanos y materiales que genera, pudiendo ser un catalizador para fenómenos de migración, incremento en la pobreza y otros fenómenos sociales adversos. Además, incrementa la presión sobre los recursos públicos, al estar el Gobierno constantemente atendiendo los requerimientos derivados del impacto de los desastres (CONRED, 2023).

La falta de voluntad política internacional para abordar de forma efectiva el cambio climático y la marcada desigualdad en la región (Carranza et al., 2023), acentúan las amenazas a la supervivencia y los medios de vida, generando graves impactos en el desarrollo comunitario y el bienestar (NRDC, 2022). Los efectos proyectados a medio y largo plazo del cambio climático no solo intensificarán la frecuencia e intensidad de estos fenómenos, sino que también aumentarán significativamente el número de personas afectadas (NRDC, 2022).

Los programas de asistencia social han evolucionado rápidamente en los países de renta baja y media, cubriendo actualmente a aproximadamente 2.500 millones de personas (Banerjee et al., 2022). La respuesta a la crisis originada por la pandemia por COVID-19 sentó un precedente, en el que la PS se movilizó a

nivel mundial demostrando ser esencial para la respuesta en emergencias, con más de 220 países y territorios que ampliaron su cobertura de protección social, con un gasto de más de 2,9 billones de dólares, lo que representa el 3% del PIB mundial en 2021 (Gentilini et al., 2020). Sin embargo, las respuestas han sido a menudo lentas e insuficientes para hacer frente a las necesidades agravadas, destacándose especialmente en países con sistemas de protección social poco preparados, en desarrollo o fragmentados (Gentilini et al., 2020). Una respuesta oportuna es especialmente importante en contextos con vulnerabilidades preexistentes (Longhurst et al., 2020), por lo que **fortalecer los sistemas de protección social es actualmente una prioridad internacional**.

La PS desempeña un papel esencial en la reducción sostenida de la vulnerabilidad de las poblaciones y brinda apoyo complementario durante las crisis, al tener como mandato la reducción y eliminación de la pobreza y la vulnerabilidad, independientemente de su origen (TRANSFORM, 2020). Fortalecer los sistemas de PS es crucial por dos razones fundamentales. En primer lugar, dado que la mayoría de las crisis son predecibles, recurrentes y/o prolongadas, deberían integrarse como parte inherente del mandato de la PS, en lugar de tratarse como eventos aislados. En segundo lugar, en crisis de gran magnitud, la PS puede desempeñar un papel destacado en mitigar los impactos de los choques sobre la población (TRANSFORM, 2020).

¹ La valoración que hace el INFORM GT (European Commission, 2021), de 5.26 en una escala máxima de 10 puntos, clasificando a Guatemala como un país con «alto» riesgo de desastres.

Un sistema de PS fortalecido ofrecerá diversas ventajas a la hora de responder a emergencias y desastres. Algunas de las principales ventajas son:

- **Cobertura y rapidez:** El sistema podrá adaptarse y ampliar su alcance territorial de manera rápida durante emergencias, mejorando la asistencia a las personas afectadas.
- **Sostenibilidad:** La respuesta a través de la PS garantiza una mayor sostenibilidad al ser sistemas estatales capaces de absorber el impacto y facilitar la transición hacia programas de recuperación a mediano plazo. Además, proporciona una estrategia de salida progresiva para los programas humanitarios.
- **Coste-efectividad²:** Un sistema de PS sólido reduce las vulnerabilidades en tiempos normales, disminuyendo el impacto de posibles crisis y minimizando solapamientos con intervenciones humanitarias en términos de objetivos y casos gestionados. Esto es de especial importancia en contextos con crisis recurrentes y/o persistentes, donde las necesidades crónicas y las necesidades temporales generadas por las crisis pueden solaparse con frecuencia,

haciendo que los programas de PS y las intervenciones humanitarias puedan ocurrir simultáneamente en la práctica (TRANSFORM, 2020).

Por estos motivos, **es crucial cambiar el paradigma hacia la construcción de sistemas que permitan anticipar y adaptarse a diversos tipos de riesgos**. Este cambio debe ir de la mano con un énfasis significativo en la lucha contra el cambio climático y la protección medioambiental.

Este paradigma a su vez impulsa hacia una mayor colaboración entre actores gubernamentales y humanitarios, destacando el papel central de las entidades estatales como titulares de obligaciones que garanticen la protección a la población - tanto en tiempo regular como ante la ocurrencia de emergencias y desastres-, y otorgando a los actores humanitarios la responsabilidad de apoyar al Estado en aumentar la calidad de la respuesta y complementar las brechas, en contextos donde esto sea recomendable y factible. Por ende, vincular con la PS no se limitará únicamente a compartir los volúmenes de casos, sino a compartir las capacidades (Longhurst et al., 2020).



Taller de lanzamiento del ejercicio de análisis colaborativo entre actores gubernamentales y humanitarios (04/05/2023)

² La relación coste-efectividad se define aquí a través de la gama de otros enfoques potenciales para abordar el mismo problema, incluyendo no responder en absoluto, responder demasiado tarde y responder a través de otros sectores (TRANSFORM, 2020).

Protección social y transferencias monetarias

¿Por qué utilizar transferencias monetarias como herramienta de protección social?

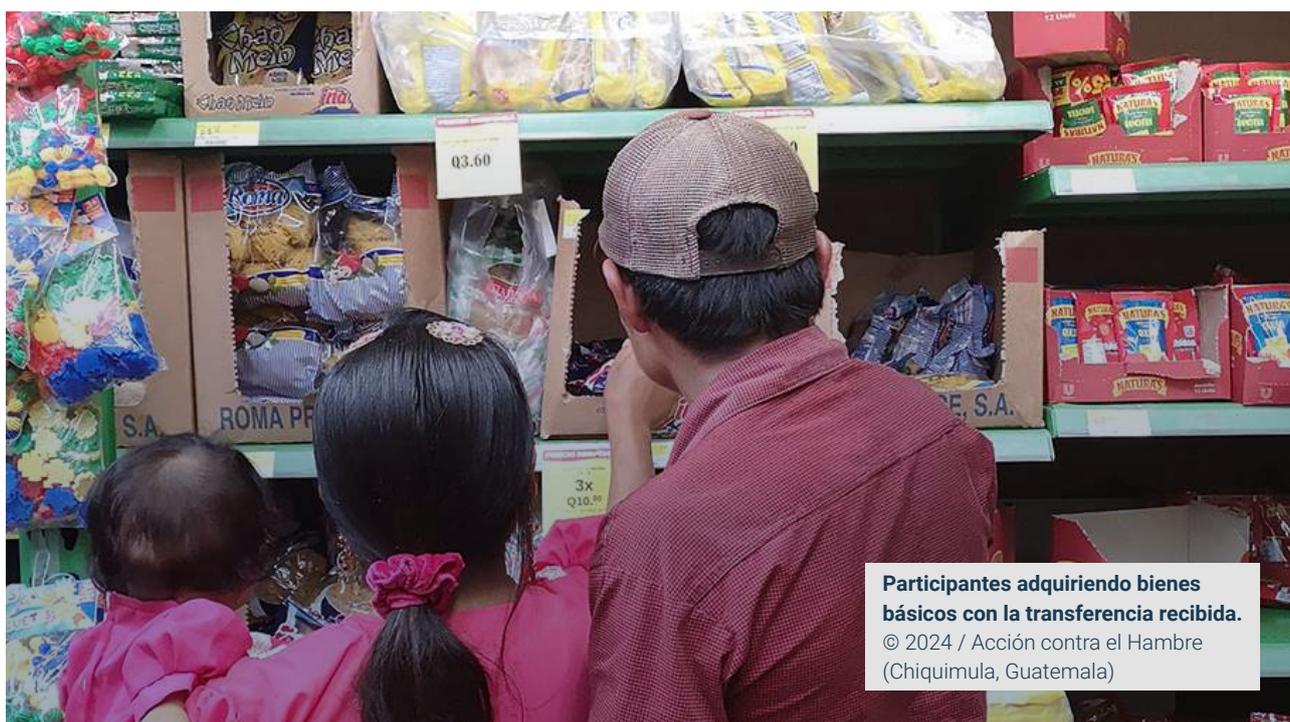
Los PTM son una herramienta efectiva y versátil para abordar las necesidades de las poblaciones que enfrentan situaciones de vulnerabilidad, tanto en contextos de desarrollo como en emergencias, y su implementación exitosa implica considerar cuidadosamente el diseño del programa y la integración con otros servicios y modalidades.

El uso de TM es una herramienta empleada ampliamente por numerosos gobiernos en sus programas regulares de PS, en particular en lo relativo a la asistencia social. Según los últimos datos disponibles, los programas de PS cubren a unos 2.500 millones de personas. Más de 120 países de renta baja y media cuentan con PTM para familias en situación de pobreza, y 70 de ellos cuentan con programas de pensiones. Sólo en la última década, el número de países en desarrollo que aplican TMC con el objetivo de invertir en la infancia, se ha más que duplicado (World Bank, 2018).

Estos programas han ido sustituyendo cada vez más a los subsidios generales de productos básicos, prometiendo una mayor eficiencia y capacidad para redistribuir los ingresos entre la población. La pandemia de COVID-19 amplió aún más estas políticas, lo que sugiere su mayor papel en políticas en el futuro (Gentilini U. et al., 2020).

El uso de TM como herramienta para la PS se ha respaldado con un crecimiento progresivo en la evidencia que respalda sus ventajas. Los principales elementos que destacan a nivel sobre su uso son:

- **A nivel individual y de hogar**, la evidencia respalda la idea de que los PTM contribuyen a la reducción de la pobreza y mejoran aspectos relacionados con la educación, la salud y la nutrición. La capacidad de las TM para influir en el gasto de los hogares y su capacidad de decisión se reflejan en resultados significativos a corto y largo plazo.



Participantes adquiriendo bienes básicos con la transferencia recibida.

© 2024 / Acción contra el Hambre (Chiquimula, Guatemala)



Participante muestra la boleta de recepción de su transferencia vía bancaria.

© 2024 / CARE

- A nivel comunitario y macro, los PTM muestran efectos multiplicadores en los mercados, contribuyendo a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Además, estos programas parecen tener un impacto positivo en el crecimiento económico a través de la generación de ingresos y la mejora de las condiciones de vida.

En situaciones de emergencia, el uso de PTM ha experimentado un aumento significativo en los últimos años. Desde el primer análisis de la situación a nivel global en 2016, donde la asistencia mediante PTM representaba un 10.6% de la ayuda humanitaria, el volumen ha ido creciendo a 17.9% en 2019, 20% en 2020, y 21% en 2022. Es decir, en apenas seis años, el volumen de PTM dentro de la respuesta humanitaria global se ha duplicado (CALP Network, 2023b).

La versatilidad inherente a las TM, combinada con su capacidad para abordar necesidades específicas y fomentar la recuperación económica de hogares y mercados locales en situaciones de emergencia, consolida su creciente importancia en el ámbito de la acción humanitaria y el desarrollo. La evidencia respalda además la mayor eficiencia y eficacia de las TM en comparación con las modalidades en especie o cupones. No obstante, la elección de las modalidades de asistencia debe realizarse en función de cada contexto, considerando elementos como la preferencia de la población, la capacidad de los mercados locales, la factibilidad y los riesgos asociados a cada modalidad.



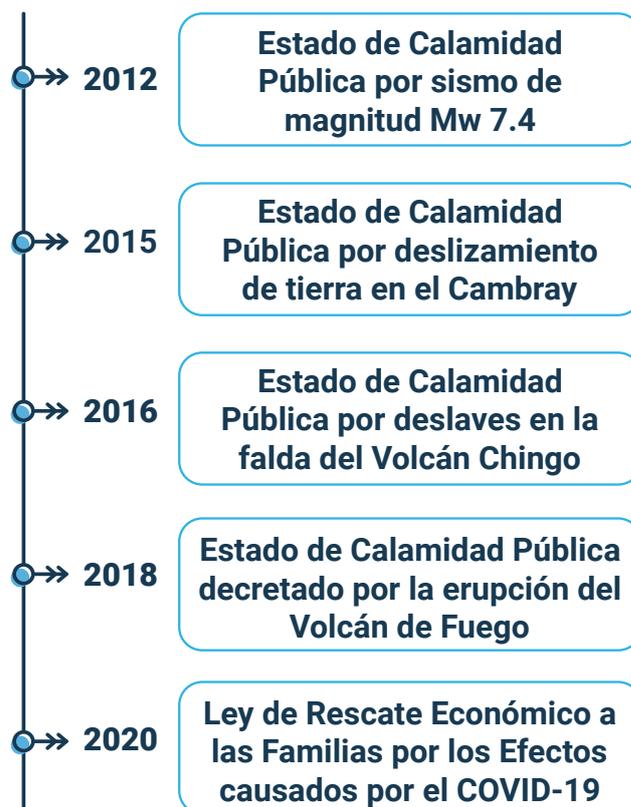
¿Quiere conocer en mayor detalle la evidencia disponible sobre el uso de PTM?

Consulte nuestra ***"Síntesis de la evidencia sobre el uso de transferencias monetarias."***

¿Qué experiencias de uso de TM en la respuesta a emergencias y desastres existen en Guatemala?

A. Experiencias desde la protección social

El Gobierno de Guatemala, y en particular el MIDES, utiliza desde hace años las TM en varios de los programas sociales existentes, en particular en el principal programa de asistencia social “Bono Social”, que entrega TM con corresponsabilidades en salud y educación. El MIDES ha tenido además experiencia respondiendo a emergencias y desastres, implementando TM como modalidad de respuesta a crisis para las cuales se ha ratificado el Estado de Calamidad Pública³. Un análisis realizado por UNICEF, detalla las experiencias siguientes (UNICEF, 2019).



2012 Estado de Calamidad Pública por sismo de magnitud Mw 7.4

	Área geográfica	Departamentos de Retalhuleu, Quetzaltenango, Sololá, Quiché, Totonicapán, San Marcos y Huehuetenango.
	Atención a la población en las zonas afectadas	Exención de corresponsabilidades para las familias participantes en el Programa Social “Mi Bono Seguro”.
	Instrumentos normativos	Acuerdo Ministerial número 202-2012.
	Personas atendidas	345.372 personas participantes regulares del programa “Mi Bono Seguro”.
	Características de la TM	Entrega única de Q165 (USD 21) a cada persona (expansión vertical).

2015 Estado de Calamidad Pública por deslizamiento de tierra en el Cambray

	Área geográfica	Aldea el Cambray II, Municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala.
	Atención a la población en las zonas afectadas	Primer programa específico para un Estado de Calamidad Pública, llamado “Asistencia Social Económica Temporal por Calamidad de Aldea El Cambray II del municipio de Santa Catarina
	Instrumentos normativos	- Decreto Gubernativo número 5-2015 (“Declaratoria del Estado de Calamidad en el Municipio de Santa Catarina Pínula del departamento de Guatemala”). - Acuerdo Gubernativo número 2019-2015 (“Lineamientos y Directrices para atender la Emergencia Suscitada en la Aldea el Cambray II”).
	Personas atendidas	126 personas damnificadas.
	Características de la TM	Seis entregas de Q2.600 (USD 340) por persona.

³ Ver glosario: Estado de Calamidad Pública

2016 Estado de Calamidad Pública por deslaves en la falda del Volcán Chingo

	Área geográfica	Municipio de Jerez, departamento de Jutiapa.
	Atención a la población en las zonas afectadas	Implementación del “Bono de Calamidad Pública” para las familias damnificadas usuarias del programa social “Mi Bono Seguro”.
	Instrumentos normativos	Acuerdo Ministerial 82-2012.
	Personas atendidas	459 participantes del programa “Mi Bono Seguro”.
	Características de la TM	Entrega única de 50% del monto entregado en el programa regular (expansión vertical).

2018 Estado de Calamidad Pública decretado por la erupción del Volcán de Fuego

	Área geográfica	Departamentos de Chimaltenango, Escuintla y Sacatepéquez.
INTERVENCIÓN 1		
	Atención a la población en las zonas afectadas	Asistencia social económica temporal para familias damnificadas sin pérdida definitiva de su vivienda.
	Instrumentos normativos	Acuerdo Ministerial DS-95-2018.
	Personas atendidas	1.665 personas.
	Características de la TM	Tres entregas mensuales de Q1.000 (USD 133) por familia.
INTERVENCIÓN 2		
	Atención a la población en las zonas afectadas	Asistencia social económica temporal para familias damnificadas que perdieron su vivienda de forma definitiva.
	Instrumentos normativos	Decreto 15-2018 del Congreso de la República de Guatemala.
	Personas atendidas	324 personas participantes en el programa “Mi Bono Social”.
	Características de la TM	Aporte mensual de Q3.500 (USD 465) durante 10 meses a cada una de las familias damnificadas que fueran participantes del programa “Mi Bono Social” (expansión vertical).

2020 Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos causados por el COVID-19

	Área geográfica	Nivel nacional.
	Atención a la población en las zonas afectadas	Implementación del programa “Bono Familia”, con el objetivo de apoyar a la población más afectada económicamente por las medidas de emergencia derivadas de la pandemia de COVID-19.
	Instrumentos normativos	Decreto 13-2020 (<i>Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos causados por el COVID-19</i>).
	Personas atendidas	2,7 millones de personas ⁴ .
	Características de la TM	3 aportes de hasta Q1000 (USD 129) por familia.

⁴ Esto significó que en 2020 la población beneficiaria del MIDES se incrementara 21 veces, en comparación con la cantidad de beneficiarios del programa regular de transferencias monetarias condicionadas de 2019.



En Guatemala, el programa de TM no condicionadas “Bono Familia” mostró de forma tangible el gran potencial de responder a emergencias y desastres a través de la protección social. A pesar de las limitaciones en el diseño e implementación, el programa logró atender rápidamente a amplios sectores de la población en lapsos cortos, otorgando a las personas damnificadas la facultad de priorizar el uso de la ayuda según sus necesidades específicas.

Se ha comprobado que en ausencia de los programas de emergencia en respuesta a la pandemia de COVID-19, incluyendo el Bono Familia, la pobreza habría aumentado entre dos y tres veces más en Guatemala según estimaciones del Banco Mundial.

El informe **“Programa Bono Familia: Innovación y lecciones aprendidas para la protección social”**, detalla los detalles de esta experiencia. (UNICEF y Banco Mundial, 2022)

B. Experiencias desde el sistema humanitario

En el ámbito de los actores humanitarios, las TM se utilizan en Guatemala desde 2010 como modalidad de respuesta a emergencias, si bien es a partir de 2015 cuando se posicionan con más fuerza.

El GMTM se conformó en 2018 con el fin de realizar un esfuerzo conjunto con las organizaciones miembro -que pertenecen a la sociedad civil, el sector académico, sector privado, y organismos internacionales-, para proporcionar a la población apoyo a través de TM en respuestas humanitarias de manera coordinada y buscando soluciones técnicas de manera conjunta. Desde entonces, el uso de las TM multipropósito ha estado en aumento, a lo que se suma el apoyo de al menos dos grandes donantes con presencia en el país para impulsar esta modalidad. Como resultado de este proceso, en el Plan de Respuesta Humanitaria para 2022 y para 2023 hay un capítulo específico que fomenta el uso de esta modalidad por los actores humanitarios.

En la actualidad, una diversidad de actores humanitarios implementa PTM en Guatemala, de los cuales una gran proporción lo hacen a través de TM multipropósito con un enfoque de “cash plus”⁵ con el que proporcionan servicios complementarios a la población participante de los programas. Los objetivos, de manera general, se enfocan a contribuir a la cobertura de las necesidades básicas de la población tras la ocurrencia de emergencias y desastres; la generación de ingresos de la población; la prevención de la desnutrición; la protección del individuo y sus derechos en casos de violencia o riesgo para la vida; y el apoyo al tránsito de las personas en movilidad; entre otros objetivos.



¿Quiere conocer mejor las experiencias de los actores humanitarios con PTM en Guatemala?

Consulte el producto asociado

“Uniando fuerzas: Programas humanitarios de transferencias monetarias en Guatemala y reflexiones sobre una potencial vinculación con la protección social.”

Aquí encontrará las experiencias, así como las reflexiones del camino hacia una mayor vinculación con el sistema de PS.

⁵ Ver glosario: Cash Plus

Marco normativo

¿Por qué realizar un análisis focalizado en el marco normativo para el uso de TM como herramienta de protección social?

El uso de las TM como modalidad de respuesta a ser considerada de manera sistemática en emergencias, y no como una medida excepcional, enfrenta diversas barreras. Estas pueden abarcar aspectos financieros, de coordinación, institucionales, perspectivas y prejuicios de los actores involucrados, desafíos en el diseño e implementación de programas, así como factores socioculturales, capacitación de la población y limitaciones estructurales. No obstante, en este contexto, se busca profundizar en el marco normativo de Guatemala para identificar no sólo las posibles barreras, sino también las oportunidades que podría ofrecer para el uso de TM como herramienta de PS en emergencias y desastres.

La importancia de los marcos normativos reside en que estos esbozan las declaraciones de intenciones de los Gobiernos y las prioridades sectoriales, proveyendo a las autoridades de las directrices y anclaje para realizar sus funciones. Si se desea que la PS desempeñe un papel a la hora de abordar las necesidades de la población damnificada por emergencias y/o desastres, y en particular a través de sus programas de TM, esto debería reflejarse en estas declaraciones formales de intenciones (TRANSFORM, 2020). En ausencia de existencia y aplicación sistemática de normas, las instituciones pueden conceder prestaciones sociales de forma incoherente (TRANSFORM, 2017), pudiendo generar una acción con daño⁶.

Estos marcos pueden además actuar como catalizadores para la construcción de sistemas de PS más sólidos, proporcionando una guía para su desarrollo. En ocasiones serán los marcos los que catalicen el desarrollo de los sistemas (desarrollo descendente), y en otras ocasiones pueden ser los propios programas los que impulsen el desarrollo de los sistemas (desarrollo ascendente). Lo mismo ocurre con la interacción entre los diferentes marcos normativos, con ejemplos de reformas constitucionales y jurídicas que han promovido el desarrollo de políticas, y también de políticas que han promovido la elaboración de leyes (Kaltenborn et al., 2017).

El desarrollo de marcos normativos adecuadamente diseñados y articulados entre instituciones, garantizará que existan criterios para la aplicación sistemática de normas que eviten que las instituciones puedan conceder prestaciones sociales de forma incoherente (TRANSFORM, 2017).

⁶ Ver glosario: Principio de acción sin daño.

Importancia para los actores humanitarios

¿Por qué un análisis del marco normativo es importante también para los actores humanitarios que implementan PTM?

Ante un incremento de las crisis humanitarias complejas a nivel global, agravado por la degradación ambiental y la emergencia climática, es necesario explorar nuevos paradigmas para proporcionar asistencia humanitaria a las poblaciones damnificadas. Derivado de ello, hay una demanda e interés creciente por entender mejor el potencial del uso de los programas de PS para proveer apoyo a la población damnificada por emergencias (UNICEF, 2020), y cómo los actores humanitarios – y en particular los actores que trabajan con PTM -, podrían vincular sus programas con los sistemas nacionales de PS.

A nivel global, varias iniciativas respaldan este creciente interés, entre las cuales cabe destacar:

- ★ En 2012 se crea la **SPIAC-B** (Social Protection Inter-Agency Cooperation Board) para apoyar a organizar los esfuerzos de la comunidad internacional trabajando con los sistemas de PS. (ILO, s.f., a)
- ★ En la Cumbre Humanitaria Mundial en 2016, los firmantes del **Gran Pacto** (The Grand Bargain, 2016) señalaron que la entrega de TM humanitarias debería, cuando sea posible y apropiado, utilizar, vincular o alinearse con los mecanismos locales y nacionales, como los sistemas de PS (Compromiso Básico 3), y que las organizaciones humanitarias y los donantes deben comprometerse a “aumentar los programas de PS y fortalecer los sistemas nacionales y locales con el fin de aumentar la resiliencia en contextos frágiles” (Compromiso Básico 10).
- ★ El Grupo de Trabajo de TM del Gran Pacto desarrolló una mesa sobre “Vinculación de la PS con TM humanitarias” e identificó la necesidad de mejorar el diálogo e intercambio de conocimientos entre los diferentes actores humanitarios y de PS. Posteriormente este grupo se transforma en el **Grupo de Trabajo sobre vinculación de TM humanitarias y protección social de SPIAC-B**, con el objetivo de contribuir a fortalecer los vínculos de la asistencia con la PS, con las TM como punto de entrada.
- ★ El **Enfoque Común de los Donantes para los PTM humanitarios** (Common donor approach, 2019) establece que “los donantes esperan que los PTM utilicen, se vinculen o se alineen con los mecanismos locales y nacionales, como los sistemas de PS, cuando sea posible y apropiado”. Esto trasciende a las políticas propias de algunos donantes, como los 10 principios de ECHO (European Commission, 2015) para responder a necesidades humanitarias a través de TMM, o la política de TM de la DG ECHO (European Commission, 2022), en la que se explicita que se financiarán PTM que se vinculen con los sistemas de PS existentes.

Colaboración entre actores

¿Qué ventajas tiene el trabajo conjunto?

Los objetivos humanitarios y los objetivos de la PS tienen muchas similitudes, por lo que en aquellos contextos donde se estime factible y pertinente, un enfoque colaborativo entre actores facilitaría la utilización efectiva de los mecanismos del sistema nacional en situaciones de emergencia. Esto permitiría mejorar la idoneidad, cobertura e integralidad de la respuesta a través de TM con el respaldo de los actores humanitarios.

Mientras que, por ejemplo, sería posible tener una alta cobertura de asistencia a la población en un tiempo relativamente breve, los actores humanitarios podrían a su vez aportar su experiencia para complementar la respuesta gubernamental. Esto garantizaría la atención a poblaciones excluidas del sistema, ofrecería servicios complementarios y/o fortalecería la derivación a servicios estatales, entre otras posibilidades. Además, fortalecer los sistemas de PS podría servir como estrategia de transición y salida para los programas humanitarios en el mediano plazo, aumentando la sostenibilidad.

El fortalecimiento de los sistemas de PS requiere consolidar su marco normativo. En Guatemala, la experiencia ha permitido identificar vacíos en la respuesta a emergencias y desastres por parte de la PS, que pueden tener una fuerte relación con el marco existente.

Un análisis colaborativo entre actores gubernamentales y humanitarios permitirá una comprensión más profunda de los elementos facilitadores y las barreras presentes en el actual marco normativo, identificando asimismo los instrumentos clave para promover eficazmente el uso de TM como modalidad de respuesta de la PS en situaciones de emergencia y desastre.



Objetivos humanitarios

Salvar vidas	↔
Aliviar el sufrimiento	↔
Mantener la dignidad humana	↔
Proveer necesidades básicas	↔
Proveer servicios sociales	↔
Proveer servicios de cuidado	↔
Proveer oportunidades de empleo	↔



Objetivos de la protección social

Proteger a las personas a lo largo de su ciclo de vida
Proteger de la pobreza y la exclusión
Promover la dignidad humana
Apoyar los medios de vida
Apoyar el acceso a los servicios sociales
Apoyar el acceso a los servicios de cuidado
Apoyar el acceso a los mercados laborales

Fuente: Adaptado de European Commission, 2019.



Análisis colaborativo

El análisis colaborativo tiene como objetivo fortalecer el marco normativo para institucionalizar las transferencias monetarias como herramienta de la protección social en respuesta a emergencias y desastres. Este proceso fue diseñado y facilitado por CashCap-NORCAP, promovido por el Grupo Multisectorial de Transferencias Monetarias de Guatemala, cuenta con la activa participación de UNICEF y en coordinación con el MIDES y la SE-CONRED. A través de un análisis conjunto se identifican barreras y facilitadores, instrumentos normativos clave, y se sugieren acciones para su fortalecimiento.

Análisis colaborativo entre actores gubernamentales y humanitarios

¿Por qué se realizó este análisis de manera colaborativa?

Este proceso de análisis colaborativo fue facilitado por CashCap-NORCAP, y promovido desde el GMTM de Guatemala, con la activa participación de UNICEF como anfitrión del despliegue técnico, y en coordinación con el MIDES para la redacción de los términos de referencia.

El análisis pretende proporcionar una visión integral sobre la situación actual del marco normativo, permitiendo definir acciones concretas que lo fortalezcan y sienten las bases para que la PS pueda entregar TM a la población damnificada por emergencias y desastres como opción de respuesta institucionalizada.

Este enfoque toma inspiración de experiencias exitosas de colaboración previas llevadas a cabo por CashCap-NORCAP en la región de América Latina y el Caribe. Es importante destacar que este análisis constituye la tercera iteración⁷ de análisis colaborativos facilitados en la región, reafirmando su compromiso continuo de promover la colaboración inter-agencial.

Los motivos para promover la participación activa de las entidades gubernamentales y el GMTM en todas las etapas del proceso son múltiples:

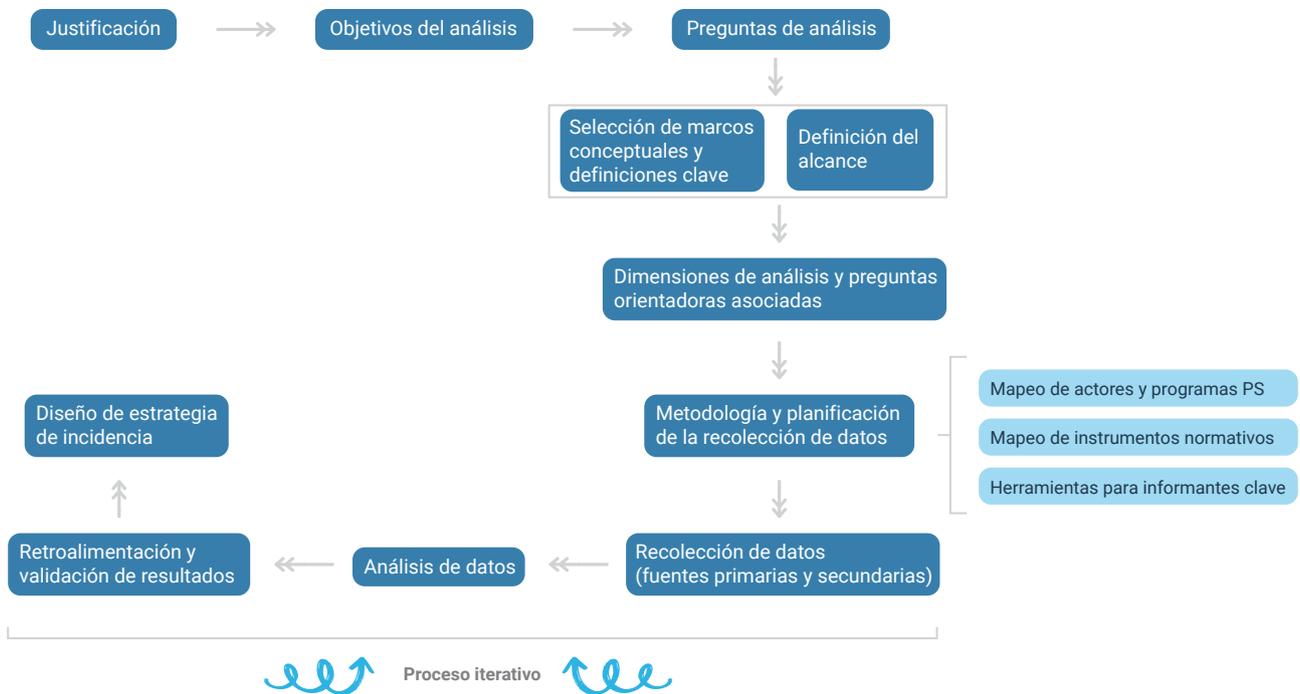
- ✓ Garantizar la apropiación del proceso.
- ✓ Crear una comprensión común y completa del origen y la formulación de los resultados y conclusiones.
- ✓ Incorporación de diversas perspectivas para enriquecer la comprensión y el enfoque de la problemática analizada, permitiendo una mayor calidad en los resultados.
- ✓ Aumentar la legitimidad del argumento, puesto que las personas que participan en la colaboración tienen más probabilidades de respaldar y sentirse comprometidas con la justificación final.
- ✓ Brindar oportunidades para el aprendizaje de las personas participantes en el ejercicio, pudiendo compartir conocimientos y experiencias, lo que contribuye a una comprensión más completa y matizada de la problemática.



⁷ Las experiencias previas en la región han sido la creación de un manual de campo para evaluaciones de mercado colaborativas realizado en conjunto con el sector humanitario de Alojamiento a nivel regional, así como un ejercicio colaborativo para identificar las transferencias monetarias en el sistema de protección social en Colombia.

Paso a paso del proceso

El proceso consistió en una serie de etapas en las cuales todos los actores, tanto gubernamentales como humanitarios, fueron invitados a participar. El siguiente esquema describe el paso a paso del proceso de análisis colaborativo:



Proceso de análisis colaborativo

Fuente: CashCap América Latina y Caribe. 3ª iteración

A lo largo de las diversas etapas del proceso, se contó con la implicación de entidades gubernamentales, organizaciones humanitarias y académicas, quienes desempeñaron papeles fundamentales desde la concepción y solicitud del despliegue hasta el desarrollo del análisis colaborativo. La diversidad de perspectivas y conocimientos aportados por estas instituciones enriqueció significativamente el análisis y la estrategia resultante.



Grupo de discusión con la COMUSAN de La Tinta (Alta Verapaz). Julio 2023.

Objetivos y preguntas de análisis

Este análisis tiene el propósito de esclarecer las razones por las cuales, a pesar de las experiencias previas en el uso de TM en el país, esta modalidad no es una práctica institucionalizada dentro de los mecanismos de respuesta a emergencias y desastres. Para ello, se definieron los siguientes objetivos:

Objetivo general: Realizar una propuesta que facilite la modificación del marco normativo en Guatemala para que las TM sean consideradas una modalidad de respuesta de la PS a emergencias y desastres, a través de un análisis colaborativo, entre actores gubernamentales y humanitarios, en el que se identifican los instrumentos normativos, elementos facilitadores y barreras presentes.

Objetivos específicos:

- Definir colectivamente la justificación de la importancia de realizar el análisis del actual marco normativo para el posicionamiento de las TM como modalidad de respuesta de la PS en emergencias y desastres.
- Crear y validar, mediante un proceso colaborativo, una metodología y herramientas de análisis que sean de utilidad para el Gobierno, en particular el MIDES, La SE-CONRED y el EHP en Guatemala, tanto para el análisis actual como para futuros análisis.
- Analizar y validar conjuntamente los resultados del análisis del marco normativo.
- Informar una estrategia de incidencia con los elementos resultantes del análisis, elaborando acciones concretas para la eliminación de las barreras.
- Complementar la estrategia de incidencia con la documentación de experiencias de uso de TM en emergencias de los socios del GMTM.
- Fortalecer capacidades institucionales, a través de la comprensión del potencial del uso de TM en emergencias y abordando las barreras existentes a nivel normativo, para que esta modalidad pueda ser utilizada como parte de la respuesta.



Preguntas de investigación del análisis

Las preguntas a las que este análisis quiere responder son las siguientes

- ✓ ¿Qué **barreras y elementos facilitadores** existen en el marco normativo actual en Guatemala, para el uso de TM como modalidad de respuesta a emergencia?
- ✓ ¿Qué **instrumentos normativos** serían los más adecuados para promover el uso de las TM como modalidad de respuesta de la PS en emergencias?

Marco conceptual y dimensiones de análisis

La selección de los marcos conceptuales es fundamental, ya que sirven como anclaje para organizar el análisis y determinar las variables que guiarán la reflexión, la recopilación de datos y la estructuración de los resultados.

Para una comprensión integral del marco normativo, es esencial también tener una comprensión sólida del contexto. Por esta razón, la elaboración del marco conceptual y las dimensiones de análisis ha seguido una lógica tipo “embudo”, comenzando con un enfoque amplio en los aspectos generales, y estrechándose gradualmente hacia áreas más específicas y detalladas.

El marco de análisis desarrollado comprende tres niveles, con dimensiones orientadoras asociadas a cada uno. Cada dimensión de análisis a su vez tiene una serie de preguntas orientadoras que proporcionaron una base para la recopilación de información.



Aspectos generales

- Protección social regular
- Preparación a emergencias y desastres
- Respuesta a emergencias y desastres
- Recuperación post emergencias y desastres

- Financiamiento
- Coordinación
- Capacidades



Normatividad sobre PS y respuesta a emergencias y desastres

- Situación del marco normativo actual en tiempo regular
- Situación del marco normativo actual en emergencias
- Formulación/diseño de instrumentos normativos

- Ejecución de políticas
- Mecanismos y actores para el cambio de instrumentos normativos
- Factibilidad del cambio de instrumentos
- Nivel de decisión requerido para el cambio de instrumentos

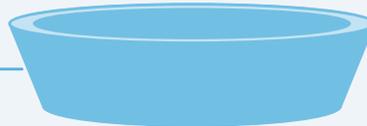


Uso de las TM como modalidad en emergencias y desastres

- Barreras y elementos facilitadores para el uso de TM
- Barreras y elementos facilitadores para la introducción de TM en el marco normativo como herramienta de PS

- Instrumentos normativos adecuados para la introducción de TM como herramienta de PS

1. Aspectos generales



2. Normatividad sobre PS y respuesta a emergencias y desastres



3. Uso de las TM como modalidad en emergencias y desastres



Cada dimensión analítica tiene múltiples preguntas orientadoras para tener una comprensión más completa del contexto. ¿Quiere conocerlas? Consulte el Anexo 1.

Definiciones para el análisis

Para el ejercicio se acordaron definiciones clave para disponer de un lenguaje común entre las partes:

Desastre: Interrupción y alteración intensa que trastorna gravemente el funcionamiento normal de una comunidad, provocado por un evento físico potencialmente destructor, de origen natural o antrópico, determinado por condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, que puede causar daños y pérdidas de vidas humanas, económicas y ambientales afectando los medios de vida y el desarrollo de un territorio, comunidad y ecosistemas (UNDRR, s.f. y CONRED, s.f.). Según la terminología del Plan Nacional de Respuesta, el término desastre hace referencia a emergencias de tipo III y IV.

Emergencia: Según la CONRED, se trata de una alteración intensa en las personas, los bienes, los servicios y el ambiente, causados por un suceso natural o provocado por la actividad humana, que la comunidad afectada puede resolver con los medios que ha previsto para tal fin (CONRED, s.f.). El término emergencia se utiliza a veces indistintamente con el término desastre (por ejemplo, en el contexto de los riesgos biológicos y tecnológicos o de las emergencias sanitarias, que, sin embargo, también pueden referirse a sucesos peligrosos que no provocan una perturbación grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad) (UNDRR, s.f.).

Estado de Calamidad Pública: Tercera situación especial contemplada en Artículo 15 de la Ley de Orden Público, la cual es ordenada por el Presidente de la República y cuya función principal es evitar los daños posibles a la ciudadanía cuando el país es azotado por situaciones tales como terremoto, inundaciones, deslaves, huracanes, lluvias y cualquier otro fenómeno natural o situación de emergencia (Congreso de la República de Guatemala, 2022).

Marco normativo: Un marco normativo es el conjunto de leyes, reglamentos, lineamientos estratégicos y programáticos, de carácter obligatorio o indicativo, que rigen en un país, estado o institución. (CEPAL, 2021) (Gobierno de México, s.f.)⁸.

Instrumento normativo: Los instrumentos normativos son productos que encapsulan contenido normativo en un documento escrito (WHO, 2017). Para este ejercicio, se consensuó tipificar los instrumentos en cuatro niveles:

- **Nivel legal:** Conjunto de normas, leyes o códigos en cuyo marco puede llevarse a cabo una actividad o elaborarse una política (Naciones Unidas, s.f.).
Instrumentos principales: *decretos legislativos, acuerdos legislativos.*
- **Nivel reglamentario:** Sistema de normas y medios para hacerlas cumplir, generalmente establecido por un Gobierno para regular una actividad específica (Naciones Unidas, s.f.).
Instrumentos principales: *acuerdos gubernativos, acuerdos ministeriales.*
- **Nivel estratégico:** Conjunto de instrumentos normativos diseñados en línea con los marcos legal y reglamentarios, con la finalidad de alcanzar objetivos concretos (Definición propia).
Instrumentos principales: *políticas/ políticas públicas, planes, estrategias.*
- **Nivel programático:** Conjunto de instrumentos relativos a los programas específicos. (Definición propia).
Instrumentos principales: *programas, proyectos, procedimientos, manuales operativos de programa.*

⁸ No se encontró una definición estándar del concepto de marco normativo, por lo que se elaboró una definición propia basada en la adaptación de diversas fuentes bibliográficas.

Programa de Transferencias Monetarias:

Se refiere a todos los programas en los cuales se proporcionan las transferencias en efectivo o los cupones de productos o servicios directamente a las personas participantes. En el lenguaje cotidiano, también se usa el término inglés “cash” de forma regular, entendiéndose como asistencia en efectivo y no en cupones o vales. Empleando los PTM, se toman en cuenta las modalidades en general, que incluyen asistencia en efectivo y cupones o vales. (CALP Network, 2023a).

Protección social: Conjunto de políticas y programas destinados a prevenir o proteger a todas las personas contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de su ciclo vital, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad (SPIAC-B, 2019).

Protección social adaptativa: Serie de medidas cuyo objetivo es aumentar la resiliencia de las personas, en particular de las que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, a todo tipo de perturbaciones, combinando elementos de protección social, la reducción del riesgo de desastres, y las medidas de adaptación al cambio climático (European Commission, 2019)⁹. También se define como un área de interés específico dentro del ámbito más amplio de la protección social que puede aprovecharse y mejorarse para aumentar la resiliencia de los hogares a los choques covariables¹⁰ (Bowen et al., 2020).



Estos son los conceptos clave, pero hay muchas otras definiciones de interés para el análisis que puede consultar en el [Glosario de definiciones](#).

Adicionalmente, se consensuó el uso de términos específicos para evitar confusiones, considerando la diversidad de conceptos encontrados en la bibliografía.

Términos encontrados en revisión bibliográfica		Acuerdo	
Legal, legislativo	Nivel legal	✓	Marco normativo
Regulatorio, Reglamentario	Nivel reglamentario	✓	
Planes, Marcos, Políticas, Estrategias	Nivel estratégico	✓	
Operativo, Programático	Nivel programático	✓	
Transferencias de efectivo, Transferencias monetarias	Transferencias monetarias	✓	

⁹ La protección social adaptativa se conceptualizó, en un principio, como “una serie de medidas cuyo objetivo es aumentar la resiliencia de las personas más pobres y vulnerables al cambio climático combinando elementos de protección social, reducción del riesgo de desastres y cambio climático” (Arnall et al. 2010 citado en Banco Mundial 2018). Desde entonces, se ha llegado a entender que implica la necesidad de adaptar mejor la protección social a todo tipo de perturbaciones (Banco Mundial 2018).”

¹⁰ Esta traducción no ha sido creada por el Banco Mundial y no debe considerarse una traducción oficial del Banco Mundial.

Alcance del análisis

El alcance previsto para el análisis fue establecido de manera colaborativa, definiendo claramente el “qué, para quién, cuándo y dónde” comprendería dicho análisis. Las conclusiones acordadas fueron las siguientes:

1. QUÉ: ¿Qué tipo de instrumento normativo debe analizarse?

Se consensuó que se analizarían los instrumentos existentes en cuatro categorías correspondientes a los niveles legal, reglamentario, estratégico y programático.

Categoría normativa	Origen	Subniveles de análisis/ Instrumentos normativos	Actor responsable
Nivel legal	Poder Legislativo	Leyes constitucionales	Congreso de la República
		Leyes ordinarias	Congreso de la República
		Leyes reglamentarias	Congreso de la República
		Leyes individualizadas	Congreso de la República
		Decretos legislativos	Congreso de la República
		Decretos de urgencia	Congreso de la República
Nivel reglamentario	Poder Ejecutivo	Decretos Gubernativos	Presidente y Consejo de Ministros
		Acuerdos Gubernativos	Presidente y Consejo de Ministros
		Acuerdos Ministeriales	Ministerios
		Resoluciones Ministeriales	Ministerios
		Cartas de entendimiento	Ministerios e instituciones públicas
		Convenios, Acuerdos y/o alianzas	Ministerios e instituciones públicas
Nivel estratégico	Poder Ejecutivo	Política General de Gobierno	Presidencia e instituciones públicas
		Planes Estratégicos	Presidencia/Ministerios e instituciones públicas
		Políticas públicas	Ministerios e instituciones públicas
		Marcos Nacionales	Ministerios e instituciones públicas
		Protocolos	Ministerios e instituciones públicas
		Plan Institucional de Respuesta	Ministerios
	Cooperación	Panorama de necesidades humanitarias (HNO)	EHP
		Plan de Respuesta Humanitaria (HRP)	EHP
Nivel programático	Poder Ejecutivo	Manuales operativos de programas	Ministerios
		Guías operativas para la ejecución de programas	Ministerios

2. CUÁNDO: ¿Para qué tipo de situaciones desea realizarse el análisis?

Esta pregunta se observó desde dos ángulos: el tipo de emergencia y el tipo de declaratoria.

- ✓ **Tipo de emergencia:** Si bien la normativa tiene un especial énfasis en emergencias de evolución rápida, se consensó incluir aspectos relacionados con emergencias de evolución lenta para evidenciar la situación normativa de las mismas.
- ✓ **Tipo de declaratoria:** Se estimó pertinente comparar emergencias con ratificación del Estado de Calamidad Pública con emergencias sin la misma.

3. PARA QUIÉN: ¿Cuál es la población de interés del análisis?

Se validó que el análisis se centrara en la población damnificada¹¹ por desastres de nivel III y IV, según los criterios del PNR.

Nivel	Características
Nivel I	Situación que puede ser atendida con los recursos localmente disponibles para emergencias.
Nivel II	Situación que para ser atendida requiere la movilización de recursos locales, adicionales a los dispuestos para emergencias, sin exceder su capacidad.
Nivel III	Situación que para ser atendida requiere apoyo de otras localidades o del nivel departamental, regional o nacional. A partir de este nivel estamos hablando de un desastre, pues excede la capacidad de respuesta de la comunidad afectada. Los niveles I y II corresponden entonces a situaciones de emergencia y no de desastre.
Nivel IV	Situación que para ser atendida requiere apoyo nacional e inclusive internacional.



Aunque la normatividad existente no explicita que abarque exclusivamente a la población nacional, se propone incluir en el análisis preguntas específicas para personas extranjeras con la finalidad de evidenciar si existen diferencias dependiendo del grupo poblacional.

¹¹ Ver glosario: damnificado/damnificada y afectado/afectada.

4. DÓNDE: ¿Hasta qué nivel geográfico desea llevarse el análisis?

Se acordó que el análisis se llevaría a cabo desde el nivel nacional hasta el nivel municipal, dado que es el nivel donde la normatividad se operativiza en opciones de respuesta.

En la siguiente tabla aparecen una serie de municipalidades en las que se han dado desastres tipo III y IV, con y sin solicitud y/o declaratoria del Estado de Calamidad Pública. Estas municipalidades fueron identificadas por los actores humanitarios participantes en el proceso.

Departamento	Municipio	Organización	Tipo Emergencia	Estado de Calamidad Pública
Chiquimula	Chiquimula	ACH	Inseguridad alimentaria	No
Alta Verapaz	Cobán	ACH	Inseguridad alimentaria	No
Huehuetenango	Cuilco	ACH	Inseguridad alimentaria	No
Huehuetenango	Ixtahuacán	ACH	Inseguridad alimentaria	No
Huehuetenango	Chiantla	CARE	Ciclón tropical Julia	Sí
Quiché	Joyabaj	CARE	Fuertes lluvias	No
Izabal	Los Amates	CRS	ETA e IOTA	Sí
Alta Verapaz	Panzós	CRS, Plan Internacional, PMA	ETA e IOTA, Inseguridad alimentaria	No
Alta Verapaz	Tucurú	CRS, PMA	ETA e IOTA	Sí
Alta Verapaz	San Pedro Carchá	Plan Internacional	Inseguridad alimentaria	No
Alta Verapaz	Santa Catalina la Tinta	Plan Internacional, PMA	Inseguridad alimentaria	No



De esta forma, las preguntas de análisis quedarían acotadas de la siguiente manera según el alcance consensuado:

- 1 ¿Qué **barreras y elementos facilitadores** existen en los instrumentos del marco normativo actual en Guatemala, para el uso de TM como modalidad de respuesta para la atención a la población damnificada por emergencias de nivel III y IV (desastres) a nivel nacional y municipal?
- 2 ¿Qué **instrumentos normativos** a nivel nacional y municipal serían los más adecuados para promover el uso de las TM como modalidad de respuesta gubernamental para población damnificada por emergencias de nivel III y IV (desastres)?

Metodología del análisis

I. Diseño del análisis

Para el análisis se optó por un enfoque cualitativo combinando elementos descriptivos y explicativos. La flexibilidad fue un elemento clave para el desarrollo del análisis, con el fin de adaptarse a las complejidades de la temática.

II. Selección de participantes

El ejercicio contó con dos niveles de participación:

- **Participación en el diseño e implementación del proceso:** Entidades y organizaciones diversas participaron activamente en el subgrupo de trabajo de normatividad, aportando desde sus perspectivas a la construcción conjunta de cada fase del proceso colaborativo.

En total, dos (2) entidades gubernamentales y trece (13) organizaciones humanitarias participaron en las distintas fases del análisis colectivo.

- **Informantes clave:** Los informantes clave fueron identificados de manera participativa en el subgrupo de trabajo. Por un lado, los propios participantes en el subgrupo fueron entrevistados como informantes clave, y sus puntos de vista fueron enriquecidos con entrevistas a informantes externos identificados.

En total, tres (3) entidades gubernamentales a nivel central, dos (2) plataformas de coordinación a nivel municipal, una (1) entidad académica y diez (10) organizaciones humanitarias participaron como informantes clave en el análisis.

La lista detallada de participantes del proceso puede ser consultada en el Anexo 2.

III. Recolección de datos

La toma de datos se estructuró en varias fases simultáneas:

a. Revisión de fuentes secundarias e identificación de brechas de información:

Se inició con esta fase, que se llevó a cabo simultáneamente con la identificación de informantes clave y la preparación de herramientas de toma de datos. Esto permitió anticipar brechas de información y aspectos que necesitaban triangulación.

b. Mapeo de instrumentos normativos clave:

Se realizó una identificación exhaustiva de instrumentos relevantes para los sistemas de PS, gestión del riesgo de desastres y humanitario. Se examinaron interconexiones entre los instrumentos, especialmente mediante la búsqueda de palabras clave, para verificar si los instrumentos de gestión del riesgo de desastres incluían a la PS y las TM como modalidad posible y cómo lo hacían. También se verificó cómo los instrumentos de respuesta a emergencias y desastres de las entidades del sistema de PS operativizan la respuesta.

c. Mapeo de actores: La planificación de la toma de datos involucró una consulta con el grupo de trabajo para identificar a los informantes clave, que se plasmó en un mapeo de actores de Gestión del Riesgo de Desastres, PS, CONRED, el sistema humanitario, y entidades académicas.

d. Entrevistas semiestructuradas con informantes clave del subgrupo de trabajo de normatividad:

Se inició la recopilación de datos dentro del grupo de trabajo y se compararon para identificar áreas que necesitaban información adicional.

e. Entrevistas con informantes clave externos al subgrupo de trabajo de normatividad:

Se diseñaron herramientas de recolección de datos con un enfoque flexible, priorizando en cada una las dimensiones para las que cada informante podría ser más estratégico. El proceso fue iterativo, añadiendo información a medida que se obtenía y contrastándola para identificar puntos de disenso y garantizar coherencia.

IV. Tratamiento de datos

La información cualitativa recopilada fue tratada en varias etapas:

- a. Revisión y limpieza de la información recopilada.
- b. Asignación de la información obtenida a cada dimensión analítica según el marco conceptual consensuado.
- c. Elaboración de un resumen de la información recopilada por cada dimensión de análisis.
- d. Identificación de barreras, elementos facilitadores e instrumentos clave mencionados en cada dimensión de análisis.
- e. Formulación del problema principal a partir de la información obtenida.
- f. Clasificación de las barreras identificadas en torno al problema principal, diferenciando entre las causas y las consecuencias de este (árbol de problemas).
- g. Identificación de las barreras y elementos facilitadores específicos para la introducción de TM que presenta cada instrumento normativo.
- h. Elaboración de recomendaciones específicas para la incidencia en instrumentos normativos, así como en otros aspectos relevantes identificados en el proceso.

V. Retroalimentación y validación de resultados

Después de procesar los datos, se revisaron las diferentes secciones con los participantes del subgrupo de trabajo, centrándose en las áreas más relevantes según la experiencia de cada individuo u organización.

El proceso de retroalimentación y validación de resultados se llevó a cabo inicialmente con el grupo de trabajo. Los resultados fueron además presentados a autoridades del MIDES para asegurar que tuvieran coherencia institucional. Adicionalmente, se compartieron los resultados y los objetivos de incidencia con el Equipo Humanitario de País y el nuevo Ejecutivo en 2024.

Limitaciones del análisis

- Los informantes clave externos que pudieron ser entrevistados no corresponden a la totalidad de informantes identificados como muestra ideal para el ejercicio. Las dinámicas propias de un año electoral influenciaron en gran medida la disponibilidad de los informantes clave a nivel de las entidades gubernamentales.
- La información recopilada se basó en fuentes secundarias y fuentes primarias relacionadas con el sistema humanitario, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y el sistema de PS. En esta fase no se realizaron consultas específicas con la población por la abstracción y especialización que implica la temática de normativa para la población general. Sin embargo, para implementar las recomendaciones elaboradas a partir de los resultados de este análisis, será importante incorporar la perspectiva de la población para comprender sus barreras específicas de acceso a la PS y delinear aquellas que tengan una relación directa con la normatividad.
- El gran volumen de información recopilada, e interpretación de datos cualitativos, puede estar influenciada por la subjetividad de la persona que facilita el proceso. Para mitigar este riesgo, todos los datos han sido compartidos y sometidos a la revisión de las personas participantes del subgrupo de trabajo de forma que los resultados pudiesen ser triangulados.

Mapeo de actores

A continuación, se expone un mapeo de los actores clave para este análisis, distinguiendo entre los actores gubernamentales a nivel central y territorial, humanitarios, y académicos que pueden fortalecer la vinculación. Este listado no constituye un mapeo exhaustivo de todos los actores que participan en cada ámbito, sino aquellos considerados de especial importancia para los resultados de este análisis (ver Anexo 2 para consultar la lista detallada de participantes).

Actores gubernamentales

I. Sistema de Gestión del Riesgo de

Desastres: Sistema coordinado por la CONRED, con la SE-CONRED como su unidad ejecutora, y los distintos niveles territoriales de coordinación del sistema CONRED. El sistema CONRED tiene además la capacidad de activar el CCAH cuando la capacidad local se ve rebasada, teniendo los actores humanitarios un espacio de representación en el mismo.

Este sistema emite las directrices para la respuesta y la recuperación ante emergencias y/o desastres, a las que el resto de instituciones deben alinearse.

II. Sistema de PS: Sistema conformado por los Ministerios con competencias en protección social (principalmente el MIDES, MAGA, MINTRAB). Este sistema debe alinear sus planes institucionales de respuesta según las directrices de la CONRED y asumir las funciones que se le asignen, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestaria fijada por MINFIN y el cumplimiento de la normativa para la ejecución del gasto público según las regulaciones establecidas por la Contraloría General de Cuentas.

III. Otros actores clave:

- El MINFIN se encarga de fijar los techos presupuestarios de los programas regulares y asigna los fondos en respuesta de emergencias.
- La Contraloría General de Cuentas emite las regulaciones para el control del gasto público, que afectan a las entidades ejecutoras de la respuesta a emergencias.
- Las Municipalidades¹² proporcionan plataformas de coordinación a nivel local (ej. COMUSAN) e integran los COMRED en el sistema escalonado de respuesta.

Actores humanitarios

La mayoría de los actores humanitarios se coordinan bajo la estructura del EHP, teniendo grupos de trabajo sectoriales e intersectoriales, integrados por actores humanitarios del Sistema de Naciones Unidas, ONG internacionales, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, ONG nacionales, y en numerosas ocasiones también por miembros de Gobierno. El EHP tiene una Junta Directiva, de la cual la SE-CONRED forma parte, con la finalidad de articular la respuesta humanitaria y gubernamental.

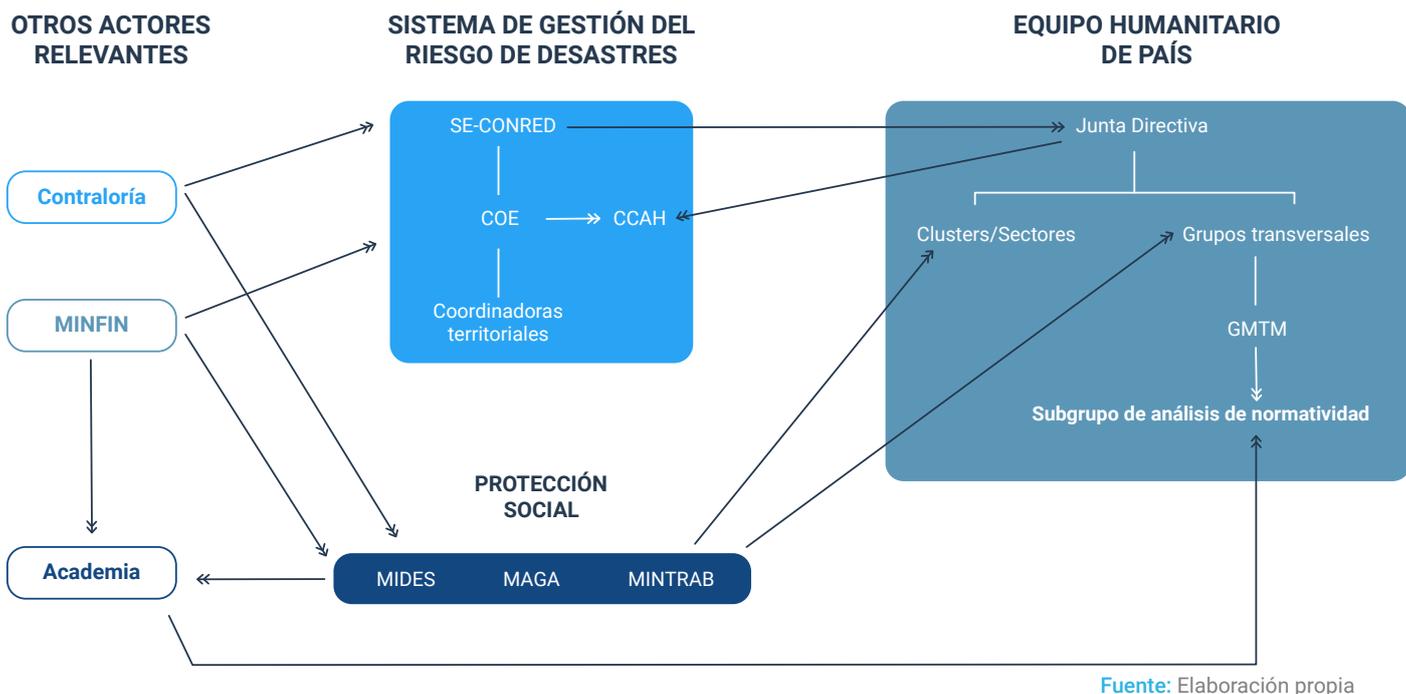
Para este ejercicio, se identificaron como informantes clave OCHA, como miembro del nivel directivo del EHP e integrante del CCAH, y las organizaciones miembro del GMTM interesadas en participar en el análisis¹³.

Academia

Las entidades académicas se consideraron actores que podrían aportar una perspectiva externa al binomio formado por los actores gubernamentales y humanitarios, proporcionando una forma de triangulación en ciertos aspectos, así como planteando un ángulo alternativo para visualizar las debilidades en el marco normativo. Se identificó al Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) como una entidad académica estratégica debido a su línea de trabajo relacionada con la temática.

¹² Con el apoyo de las organizaciones presentes en los territorios (Plan Internacional, PMA, CRS, Mercy Corps) se pudieron visitar las municipalidades de **Santa Catalina La Tinta y Panzós (Alta Verapaz)**.

¹³ Ver Anexo 2 para detalle de organizaciones participantes.



¿Quiere saber cómo funciona la protección social, la gestión del riesgo de desastres, y el sistema humanitario? Consulte el producto asociado *“Aspectos clave de los sistemas para la protección social adaptativa en Guatemala”*.

En este documento encontrará elementos sobre cómo se estructuran el sistema de gestión del riesgo de desastres y la protección social. Adicionalmente, encontrará información sobre el funcionamiento y principios del sistema humanitario.

¿Y cómo funciona la respuesta a emergencias en Guatemala y qué barreras enfrenta actualmente? Conozca más detalles en el producto asociado *“Introducción al funcionamiento y financiamiento de la respuesta a emergencias y desastres en Guatemala”*.



Árbol de problemas

Un elemento central que surge del análisis de estas barreras es que **no existen actualmente mecanismos de protección social adaptativa en Guatemala**, particularmente para la implementación y entrega de TM. Este será el problema central en torno al que se articulará la estructuración de barreras como causas y consecuencias en el árbol de problemas derivado de este análisis. Este capítulo identifica diversas causas que contribuyen a un marco normativo insuficiente, lo que afecta la movilización efectiva de recursos y la capacidad para atender a la población, resultando en limitaciones para el acceso a los derechos fundamentales de las personas damnificadas por emergencias y desastres.

¿Qué elementos se han identificado como causas del problema principal?

Las causas son diversas, pero se pueden agrupar en los siguientes grupos:

■ **Conceptualización variable de las emergencias y desastres**

El marco normativo refleja la forma de conceptualizar las emergencias, observándose que se tiende a asociar estas con eventos de desarrollo rápido. Los informantes clave consideran que **las emergencias de desarrollo lento a menudo están naturalizadas** y no consideradas como situaciones de emergencia. Esto va a tener repercusiones en la manera de reflejar - u omitir- las emergencias de desarrollo lento en el marco normativo, resultando en una falta de mecanismos específicos para abordarlas.

Esta falta de claridad repercute en la capacidad de respuesta a nivel territorial, ya que las interpretaciones heterogéneas sobre cómo aplicar los procedimientos en este tipo de emergencias dificulta la adecuada activación de alertas para una respuesta eficaz. En esta línea es crucial resaltar que la escasa emisión de declaratorias de Estado de Calamidad Pública en Guatemala frente a estas emergencias limita las oportunidades de financiamiento para una respuesta adecuada en estos casos, pese a que sus consecuencias pueden ser extremadamente graves para la población.



Importancia de la declaratoria del Estado de Calamidad Pública

El proceso de solicitud y ratificación en el Congreso de la República de un Estado de Calamidad Pública busca agilizar las adquisiciones para mejorar la capacidad de respuesta.

Sin embargo, el proceso solicitud y declaratoria puede convertirse en una barrera para la atención oportuna, ya que las instituciones pueden mostrar reticencia a actuar por iniciativa propia, por temor a incurrir en hallazgos y sanciones de la Contraloría General de Cuentas si la ratificación no ocurre de inmediato o no llega a suceder.

Es importante tener en cuenta que la declaratoria del Estado de Calamidad Pública es una herramienta que se usa de manera limitada, en parte debido a que es necesaria la aprobación en el Congreso, lo que implica un consenso político. Adicionalmente, distintos informantes señalan que existe la percepción de que la ratificación puede verse influida por consideraciones políticas, y que los procesos pueden generar adquisiciones insuficientemente transparentes. Esto, además de las limitaciones en la conceptualización, resulta en que las declaratorias generalmente se reserven a emergencias de desarrollo rápido, lo que limita el financiamiento para la respuesta en las emergencias de desarrollo lento.

■ **Ausencia de una definición consensuada de la PS**

A nivel internacional, no se ha establecido una definición uniforme de PS, ya que esta varía según el tipo de actor involucrado. De la misma manera, actualmente no existe en Guatemala un consenso sobre una definición estandarizada que facilite una comprensión común de lo que significa la PS y cómo implementarla.

Estas divergencias tienen repercusiones en la conceptualización normativa, generando disparidades entre los instrumentos y dejando lagunas para incorporar estos elementos de manera coherente.

■ Percepciones negativas sobre la PS, y en particular las TM

Adicionalmente hay que considerar que la percepción sobre la PS, y en particular sobre las TM, tiene numerosas connotaciones negativas a nivel social e institucional según identifican los informantes clave, asociándose con frecuencia a efectos adversos no corroborados por la evidencia. Estas percepciones, junto a la falta de claridad en los instrumentos institucionales sobre cómo aplicar la PS, contribuyen a una baja demanda social, pese a las elevadas necesidades de PS para la población guatemalteca.

Esto afecta la consolidación y fortalecimiento de las TM como un componente esencial en la respuesta a emergencias y desastres, y además obstaculiza su reconocimiento como un derecho fundamental. Esto tendrá una influencia directa sobre la manera de posicionar las TM dentro del marco normativo, como se refleja por ejemplo en la ausencia de una política o estrategia nacional de PS o en la ausencia de un marco legal que garantice una financiación mínima para la PS en tiempo regular o en emergencias y desastres.

■ Baja priorización de la PS en la planificación nacional y el presupuesto público

Las percepciones negativas y la baja demanda social generan un entorno desfavorable para fomentar la voluntad política. Esto, combinado con una carga tributaria baja, resulta en una baja priorización de la PS y en presupuestos públicos insuficientes para fortalecerla.

■ Limitaciones en la calidad y cobertura de los programas regulares de PS

La escasa priorización presupuestaria resulta en instituciones de PS con capacidad limitada y programas de calidad deficiente. La falta de recursos y voluntad política impide el desarrollo de una cultura de evaluación de impacto que permita generar la evidencia necesaria para ajustar los programas en función de sus resultados. Estas limitaciones, sumadas al insuficiente financiamiento, se traducirán en una calidad y cobertura deficientes de los programas. Este panorama, agravado por la carencia de un registro social de hogares que pueda ser utilizado para la focalización de la población con criterios transparentes, propiciará la percepción de que la PS se utiliza con propósitos de clientelismo político.

■ Financiamiento no garantizado para la PSA

La baja priorización presupuestaria impacta en la falta de mecanismos para compensar las deficiencias de financiamiento y en la ausencia de marcos legales que aseguren una asignación mínima para la PS regular y para la atención en emergencias.

■ Ausencia de instrumentos normativos que combinen PS y respuesta a emergencias

Barreras normativas, como la falta de inclusión del MIDES en la Ley de la CONRED y la ausencia de una política nacional de PS, resultan en la falta de instrumentos que integren PS y respuesta a emergencias.



Participantes del programa "Bono Familia".
© UNICEF/UNI389023/Mussapp

¿Qué elementos se han identificado como consecuencias del problema principal?

Las consecuencias son múltiples, pudiendo clasificarse en líneas generales las siguientes:

■ Anclaje normativo insuficiente para proveer la atención a la población damnificada

Ante la falta de un marco normativo específico, los programas se diseñan de manera *ad hoc* para cada emergencia, principalmente dependiendo de la aprobación de un estado de calamidad. Esta aproximación genera un sistema reactivo que puede resultar en la ausencia de actividades de preparación y la falta de mecanismos para referenciar servicios complementarios a la población damnificada. Asimismo, las debilidades en el marco dificultan a los Ministerios con competencia en PS entregar TM a la población damnificada.

En particular, la no consideración de la PS para la entrega de TM en emergencias y desastres en instrumentos clave para la respuesta, como el PNR y el MNR, va a generar que los Ministerios no contemplen las TM en sus PIR, ni cuenten con programas creados que puedan activarse en emergencias. La falta de estas herramientas aumenta el riesgo de incurrir en hallazgos y/o sanciones en las auditorías por parte de la Contraloría General de Cuentas, limitando así la capacidad de las instituciones para tomar medidas proactivas. Este escenario de limitaciones puede replicarse a nivel municipal, a pesar de la disponibilidad de fuentes de financiamiento diferentes. En última instancia, esto resultará en la provisión de atención a través de modalidades que no ofrecen la misma capacidad de respuesta a gran escala y presentan una menor sostenibilidad.

■ Bajos recursos disponibles para la atención a la población damnificada por emergencias y desastres

Las debilidades normativas obstaculizan la activación de mecanismos financieros y operativos para una respuesta y recuperación efectivas, lo que resulta en una disponibilidad restringida de recursos para la atención a la población, especialmente en casos de emergencias de desarrollo lento.

Esta situación dificultará la identificación de necesidades y vulnerabilidades, así como la inversión en actividades de capacitación, particularmente a nivel local, entre otros aspectos.



La falta de recursos afecta de forma especial a la población damnificada por emergencias o desastres de desarrollo lento. La carencia de un marco normativo específico para estos casos complica la disponibilidad de recursos destinados a su atención.

■ Menor calidad de la respuesta a emergencias y desastres

La calidad de la intervención podría verse mermada por tres razones fundamentales:

• Eficacia y cobertura

La insuficiencia de fondos para la protección social tiene un impacto directo en la limitada cobertura de los programas sociales regulares. En el contexto de un enfoque de protección social adaptativa, esto presenta desafíos adicionales para la ampliación del programa si fuera necesario. Se ve afectado aún más por la falta de actividades de preparación y la ausencia de un registro que proporcione información sobre la situación de los hogares antes de la crisis, lo que dificulta el diseño de la respuesta y la focalización de la población damnificada. Esto impacta directamente en la calidad de la respuesta y dificulta la utilización eficaz de los recursos para alcanzar los resultados deseados. En términos de asignación de fondos, recursos y personal, las instituciones compensan las deficiencias preexistentes en el sistema con recursos que podrían haberse empleado para otros propósitos si el sistema estuviera debidamente preparado.

- **Eficiencia y sostenibilidad**

La falta de anclaje normativo para ofrecer respuestas institucionalizadas a través del sistema de protección social con la entrega de TM, obliga a recurrir a otras modalidades, como la distribución de artículos en especie, que conllevan elevados costos logísticos y administrativos, restando eficiencia a la intervención dado que se utilizarán más recursos para obtener los resultados deseados. Además, los mercados locales no experimentarán el efecto multiplicador de las TM, impactando negativamente en la sostenibilidad y calidad general de la intervención a nivel local.

- **Transparencia**

La limitada capacidad para la identificación de necesidades y vulnerabilidades derivada de la limitación de recursos disponibles, unido a la ausencia de sistemas de registro que permitan focalizar a la población según criterios claros, van a resultar en una menor transparencia del diseño de la respuesta. Esto puede incrementar los riesgos de sesgo en la focalización y la atención, en parte por falta de criterios técnicos para la toma de decisiones, pero también por considerarse como incentivos perversos para fines clientelistas con mayor facilidad.

La implementación del enfoque de derechos se ve restringida debido a la falta de un sólido marco normativo que posibilite ofrecer atención con la calidad requerida, en el momento adecuado y asegurando un acceso equitativo a bienes y servicios. Esta limitación tiene un impacto directo en la aplicación de los principios humanitarios. **La ausencia de estos elementos dificulta el acceso a los derechos fundamentales de la población damnificada por emergencias y desastres.**



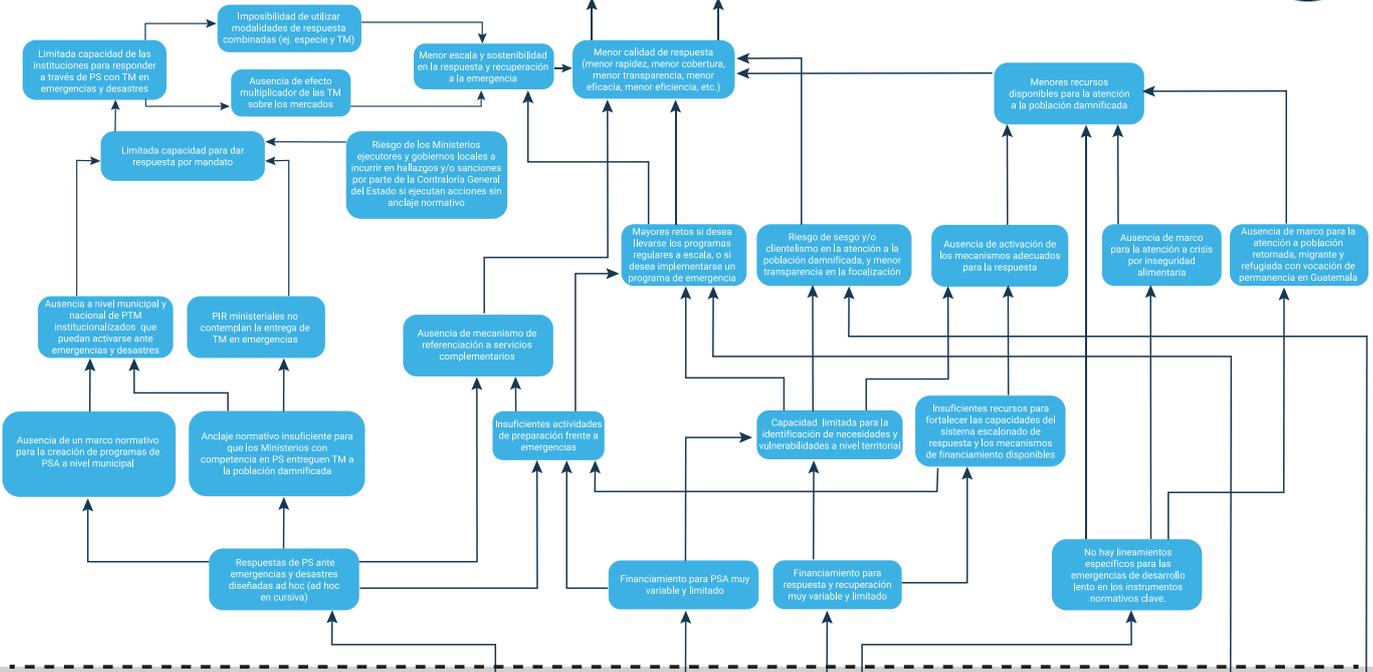
Participante a la espera de recibir su transferencia en una sede de Banrural.

© 2024/CARE

CONSECUENCIAS



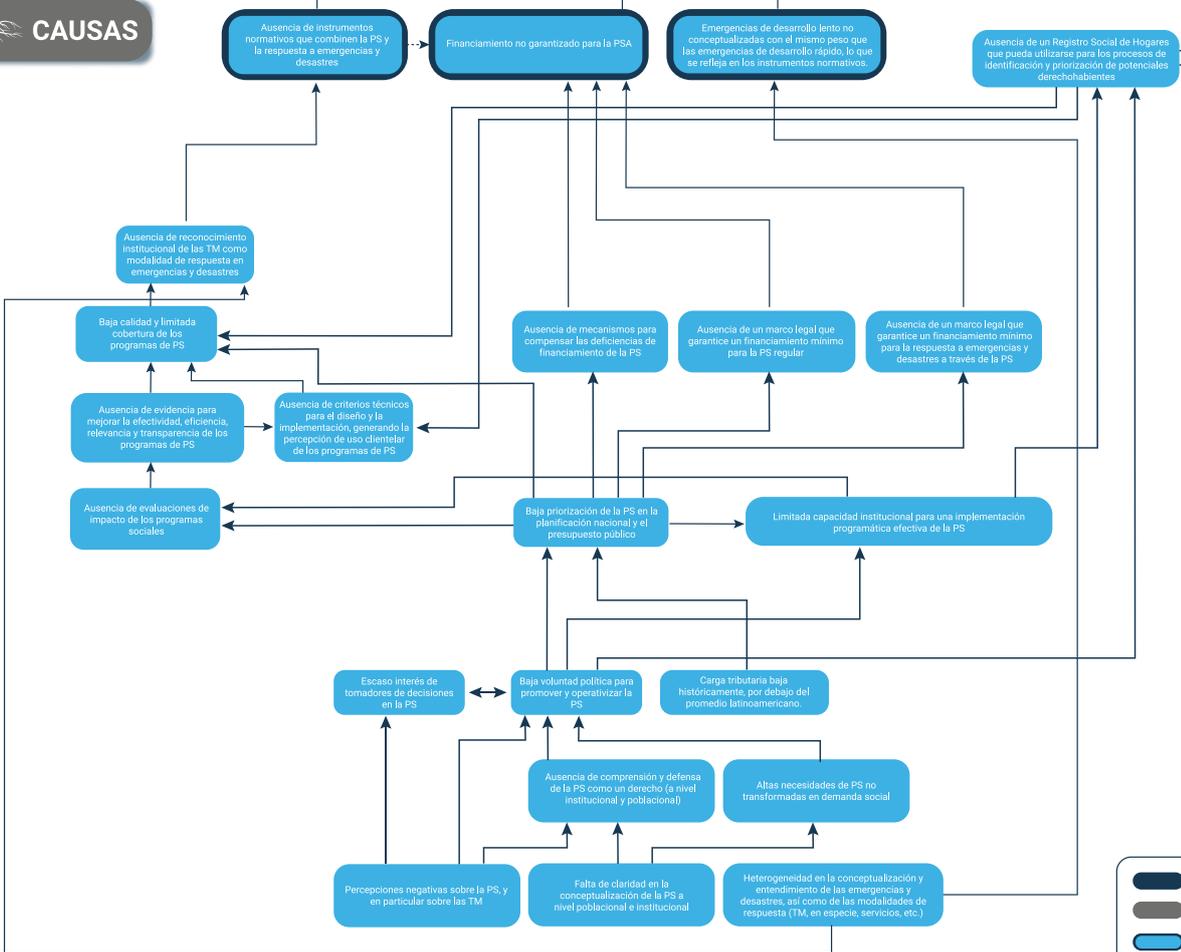
Dificultad para la aplicación de un enfoque de derechos → Acción orientada incorrectamente de acuerdo a los principios humanitarios



PROBLEMA ANALIZADO

Ausencia de mecanismos institucionales de Protección Social Adaptativa, particularmente para la entrega de transferencias monetarias.

CAUSAS



- Consecuencias finales
- Problema principal
- Barriers específicamente relacionadas con la normatividad

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los datos recopilados.



Resultados del análisis del marco normativo

En este capítulo se destacan las categorías, instrumentos, barreras y oportunidades en los aspectos normativos de la protección social adaptativa. Se resumen los elementos que facilitan la utilización de transferencias monetarias como una modalidad de respuesta en el ámbito de la protección social.

Se señala la falta de inclusión de la protección social y las transferencias monetarias en los instrumentos estratégicos de CONRED, limitando el anclaje normativo adecuado a nivel ministerial, y repercutiendo negativamente en la asignación de recursos financieros específicos para la protección social en emergencias y desastres. Adicionalmente, se destaca la necesidad de una mayor atención para abordar las emergencias de desarrollo lento a largo plazo y para la inclusión de grupos poblacionales con barreras para acceder a la protección social.

Identificación de categorías normativas

Se realizó una clasificación de los instrumentos normativos en cuatro categorías de análisis, para comprender las particularidades y desafíos de manera desglosada y facilitar el proceso:

Categoría normativa	Origen	Instrumentos normativos	Actor responsable
Nivel Legal	Poder Legislativo	Leyes constitucionales	Congreso de la República
		Leyes ordinarias	
		Leyes reglamentarias	
		Leyes individualizadas	
		Decretos legislativos	
		Decretos de urgencia	
Nivel Reglamentario	Poder Ejecutivo	Decretos Gubernativos	Presidente y Consejo de Ministros
		Acuerdos Gubernativos	
		Acuerdos Ministeriales	Ministerios
		Resoluciones Ministeriales	
		Cartas de entendimiento	Ministerios e instituciones públicas
		Convenios, Acuerdos y/o alianzas	
Nivel Estratégico	Poder Ejecutivo	Política General de Gobierno	Presidencia e instituciones públicas
		Planes Estratégicos	Presidencia/Ministerios e instituciones públicas
		Políticas públicas	Ministerios e instituciones públicas
		Marcos Nacionales	Ministerios e instituciones públicas
		Protocolos	Ministerios e instituciones públicas
		Plan Institucional de Respuesta	Ministerios
	Cooperación	Panorama de necesidades humanitarias (HNO)	EHP
		Plan de Respuesta Humanitaria (HRP)	EHP
Nivel Programático	Poder Ejecutivo	Manuales operativos de programas	Ministerios
		Guías operativas para la ejecución de programas	Ministerios

Categoría normativa	Importancia
Nivel Legal	El análisis a nivel legal revisará si existe la provisión del mandato para que las instituciones proporcionen protección social a la población según los marcos internacionales ratificados por el Estado de Guatemala, la Constitución y el marco legislativo general.
Nivel Reglamentario	El análisis a nivel reglamentario revisará el contenido existente para la consecución efectiva de los derechos, así como las responsabilidades para ello.
Nivel Estratégico	El análisis a nivel estratégico (entendiéndose como el conjunto de políticas públicas, planes estratégicos, planes de respuesta, marcos nacionales, etc.) revisará cómo se refleja la declaración de principios que guía las operaciones y la toma de decisiones (Transform, 2017).
Nivel Programático	El análisis a nivel programático observará cómo esos principios se ven reflejados en la práctica de los programas de protección social y de respuesta y recuperación a emergencias.



La lista exhaustiva de instrumentos consultados aparece en el Anexo 3.

Conocer más sobre cómo se diseñan y modifican los distintos instrumentos puede ser un elemento valioso para el diseño de estrategias de incidencia. Consulte el producto asociado *"Proceso de diseño y modificación de instrumentos normativos"*.

Instrumentos normativos identificados

Para el desarrollo de este ejercicio, se han consultado diversos documentos en todos los niveles de análisis. A continuación, se detallan los instrumentos principales identificados para promover el uso de TM como herramienta de respuesta de emergencia para la PS, siendo aquellos marcados en color azul los de mayor relevancia para dicho fin.

Categoría normativa	Tipo	Instrumentos clave para el uso de TM en emergencias
Nivel legal	Decretos Legislativos	<ul style="list-style-type: none"> • 109-1996: Ley CONRED y creación Fondo Nacional Permanente Reducción Desastres • 85-2005: Ley del Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor (reformas con decretos 39-2006 y 4-2022) • 1-2012: Reforma del Organismo Ejecutivo – Creación del MIDES • 13-2020: Creación Bono Familia y Fondo para la Protección del Empleo
Nivel reglamentario	Acuerdos Gubernativos	<ul style="list-style-type: none"> • 338-2010: Reglamento Orgánico Interno del MAGA • 49-2012: Reglamento de la CONRED • 87-2012: Reglamento Orgánico Interno del MIDES • 215-2012: Reglamento Orgánico Interno del MINTRAB • 57-2020: Aprobación del reglamento del Bono Familia • 267-2023: Aprobación de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2024-2034.
	Acuerdos Ministeriales	<ul style="list-style-type: none"> • DS-61-2017: Aprobación Manual Operativo Programa Bono Social • DS-41-2021: Aprobación última versión del PIR del MIDES • 187-2021: Aprobación de la creación del “Programa Estipendios por Acciones” en respuesta a las tormentas ETA e IOTA.
Nivel estratégico	Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2024-2034 • Plan Nacional de Respuesta • Marco Nacional de Recuperación • Plan Institucional de Respuesta del MIDES • Plan Institucional de Respuesta del MAGA • Plan Institucional de Respuesta del MINTRAB • POA de Estrategia MINFIN para Financiamiento ante el Riesgo de Desastres
	Cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Respuesta Humanitaria del Equipo Humanitario de País
Nivel programático	Manuales operativos	<ul style="list-style-type: none"> • Manual Operativo del Programa Bono Social (MIDES) • Manual Operativo del Programa Bono Familia (MIDES) • Manual de Ejecución del Programa Estipendios por Acciones (MAGA) • Manual del CCAH (CONRED)

El nivel estratégico emerge como fundamental para que la PS pueda emplear las TM como instrumento de respuesta y recuperación ante emergencias y desastres. Específicamente, estos instrumentos tienen un impacto directo en el MIDES, entidad principal encargada de la protección social dirigida a grupos en situación de vulnerabilidad:



POLÍTICA NACIONAL DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Responsabilidad del MIDES

- Lineamiento estratégico 2.1 mandata desarrollar bases de datos, estudios, diagnósticos (...) sobre amenazas, vulnerabilidades, exposición, susceptibilidad y/o capacidades para la GIRRD en los ámbitos sectorial y territorial.
- Lineamiento estratégico 2.3 mandata la creación y/o fortalecimiento de direcciones, unidades o estructuras organizativas internas para la gobernanza del riesgo de desastres dentro de las instituciones.

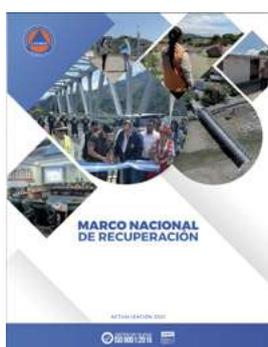


PLAN NACIONAL DE RESPUESTA

Responsabilidad del MIDES

- Función 3: Gestión de Centros de Acopio.
- No contempla su papel para la entrega de TM a población damnificada.

PLAN INSTITUCIONAL DE RESPUESTA DEL MIDES



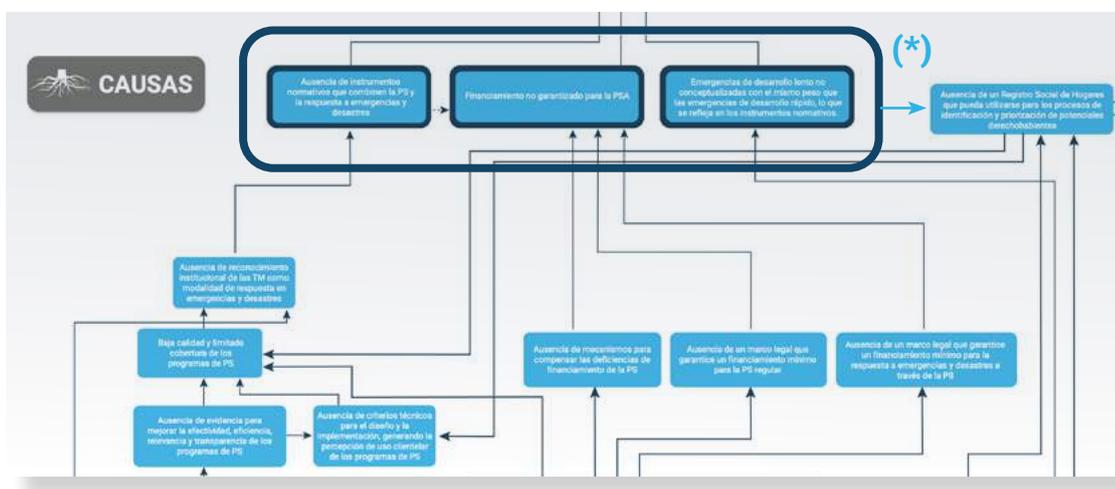
MARCO NACIONAL DE RECUPERACIÓN

Responsabilidad del MIDES

- No aparece como institución rectora de ningún sector.
- No contempla la protección social en los mecanismos de recuperación, pese a su importancia en estos procesos.

Barreras normativas para la protección social adaptativa

¿Qué factores contribuyen a la ausencia de mecanismos de PS adaptativa para la utilización de TM como modalidad de respuesta de la PS?



(*) A continuación, se presenta un resumen de las principales barreras identificadas en los instrumentos normativos de relevancia para la entrega de TM a través de la protección social en situaciones de emergencia y/o desastres¹⁴.

1. Los instrumentos normativos de CONRED no incluyen las TM como herramienta de respuesta de la PS

Los instrumentos estratégicos clave de CONRED, principalmente el PNR y el MNR, así como el manual del CCAH, no contemplan la PS ni las TM para la respuesta y recuperación en emergencias y desastres, no proporcionando a los Ministerios con competencias en PS el anclaje normativo suficiente para la atención a la población damnificada.

Esto es en parte debido a la falta de inclusión de una entidad clave como el MIDES en la Ley de la CONRED, debido a su posterior creación. No obstante, esto no es un impedimento para poder incluir al MIDES en los documentos estratégicos de CONRED, tal y como se ha hecho para incluir al Ministerio con la función de centros de acopio en el PNR.

¹⁴ Estas observaciones se basan en la perspectiva de los informantes clave que participaron en el análisis.

2. Los Planes Institucionales de Respuesta ministeriales no incluyen funciones de PSA

Al no proveerse por parte de los instrumentos de CONRED un anclaje normativo suficiente para que los Ministerios con competencias en PS puedan responder a través esta, los PIR ministeriales no incluirán funciones de PSA en el momento de su actualización. Ante la ocurrencia de una emergencia y/o desastre, existirán reticencias para el uso de las TM como herramienta de la PS en la respuesta, al no haber funciones claramente definidas y existir un mayor riesgo de incurrir en hallazgos por parte de la Contraloría General de Cuentas.

3. Los mecanismos de financiamiento para emergencias no contemplan la PS

La ausencia de un marco normativo sólido donde se visibilice la función de la PS en emergencias y desastres, repercute en la ausencia de mecanismos de financiamiento específicos para la PSA. Un ejemplo importante es la ausencia de líneas estratégicas de protección social

en la Estrategia Financiera Financiera Ante el Riesgo de Desastres del MINFIN para la solicitud de créditos contingentes.

4. Desafíos en el abordaje de emergencias y desastres de desarrollo lento

El marco normativo tiende a abordar el manejo de emergencias de desarrollo rápido, pero carece de disposiciones específicas para enfrentar situaciones de emergencia de desarrollo lento, como sequías o crisis por inseguridad alimentaria. La escasa ratificación de declaratorias de Estado de Calamidad Pública para estas emergencias, debido a su normalización en la mentalidad institucional y social, contribuye a una ausencia de atención adecuada a su complejidad y consecuencias. A pesar de que las emergencias de desarrollo lento también generan necesidades humanitarias, la falta de una conceptualización clara dificulta la creación de mecanismos operativos y financieros adecuados para atender a la población damnificada por este tipo de emergencias.

5. Obstáculos para personas extranjeras o retornadas en situación de vulnerabilidad

Aunque el marco normativo no excluye explícitamente a ningún grupo poblacional, las personas extranjeras que desean permanecer en Guatemala y se encuentran en situación de vulnerabilidad según los propios criterios de los programas sociales, quedan excluidas de facto, ya que necesitan un Documento Personal de Identificación (DPI) vigente para acceder a ellos. Incluso las personas que obtienen el Estatuto de Refugiados y logran obtener el DPI rosado también quedan excluidas de los programas, dado que este documento no está contemplado en los programas existentes. Esta limitación también puede afectar a la población guatemalteca retornada sin documentación vigente.

Situación normativa actual según el tipo de emergencia



Fuente: Elaboración propia



Las barreras normativas son complejas y variadas, y muy específicas en función de cada instrumento. En este listado aparece un resumen de las más importantes, pero si quiere entenderlas con más detalle, consulte el Anexo 4.

A partir de las consultas realizadas, también se identificaron **barreras específicas que enfrentan los actores humanitarios para entregar TM en situaciones de emergencias y desastres.** Esta información también puede ser de utilidad para las entidades gubernamentales de protección social a la hora de diseñar sus programas de emergencia. Para mayor detalle, refiérase al producto asociado *“Uniendo fuerzas: Programas humanitarios de transferencias monetarias en Guatemala y reflexiones sobre una potencial vinculación con la protección social.”*

Oportunidades normativas para la protección social adaptativa

¿Qué elementos facilitan la utilización de las TM como modalidad de respuesta de la PS?

A continuación, se proporciona un listado de los elementos facilitadores identificados en los instrumentos normativos más relevantes para la entrega de TM a través de la PS en situaciones de emergencia y/o desastre¹⁵.

1. Actualización de la PNRRD

La actualización de la PNRRD en diciembre de 2023 implica la actualización de otros instrumentos estratégicos como el PNR y el MNR. Esta iniciativa estratégica brinda la oportunidad de incorporar la PS en el marco normativo, lo que fortalecerá la capacidad de respuesta ante emergencias y desastres tanto a nivel de los instrumentos como de la estructura institucional.

2. Espacios para abogar por la PS en procesos de recuperación

En el MNR se destaca la importancia de que el plan de recuperación no se concentre exclusivamente en la reconstrucción de viviendas e infraestructura dañada, sino que también aborde la recuperación de los medios de vida. Esta consideración brinda una oportunidad estratégica para incorporar la PS durante la actualización del MNR.

3. Necesidad de actualizar los PIR ministeriales

La necesidad de actualizar los PIR del MIDES y MAGA, que ya no están vigentes, representa una valiosa oportunidad para abordar y superar las barreras identificadas en dichos planes.

Además, el PIR de MINTRAB, con una vigencia de dos años desde su aprobación, requerirá renovación en septiembre de 2024, brindando otra ocasión estratégica para mejorar y fortalecer las respuestas institucionales. Esto cobrará especial relevancia tras la actualización del PNR y el MNR para alinearse con la PNRRD, lo que presenta una oportunidad para la coherencia entre marcos normativos.

4. Experiencia de las entidades de PS en emergencias

Los Ministerios con competencias cuentan con experiencia suficiente para el diseño de programas de respuesta a emergencias y desastres.

- ✓ En el caso del Bono Social del MIDES, si se plantease una ampliación sustancial de su cobertura, su capacidad para brindar información detallada sobre hogares vulnerables se ampliaría significativamente, pudiendo ser un recurso valioso para la inclusión eficiente de estos hogares en programas de respuesta a emergencias.
- ✓ Respecto al Bono Familia del MIDES, la experiencia sirve como precedente de un modelo sólido sobre el cual construir un programa de respuesta a emergencias, listo para implementarse en casos de desastres a gran escala.

¹⁵ El Estado de Calamidad Pública para emergencias de desarrollo lento se ha dado para las sequías de 2001, 2014 y 2018, según reportes de los informantes clave.

- ✓ Aunque el Bono de Calamidad Pública ya no está en vigor, su experiencia pasada puede ser de interés para desarrollar un programa de respuesta a emergencias mediante TM.
- ✓ MAGA dispone de la experiencia del programa “Estipendios por Acciones”, que puede también contribuir al diseño de nuevos programas de emergencia.
- ✓ MINTRAB, mediante su experiencia del Programa del Adulto Mayor, también puede ser un actor clave para la respuesta a emergencias al disponer de una focalización de adultos mayores que pueda ser considerada en respuestas a emergencias y desastres.

5. Actualización de la Estrategia Financiera Ante el Riesgo de Desastres de MINFIN para la solicitud de créditos contingentes

Es crucial promover la inclusión de la PS en la Estrategia Financiera para el Manejo del Riesgo de Desastres del MINFIN, especialmente en el contexto de nuevas solicitudes de préstamos contingentes. Dado que los créditos contingentes son una herramienta financiera comúnmente empleada en Guatemala, esta es una oportunidad estratégica para integrar la PS en dicha estrategia. Esta medida

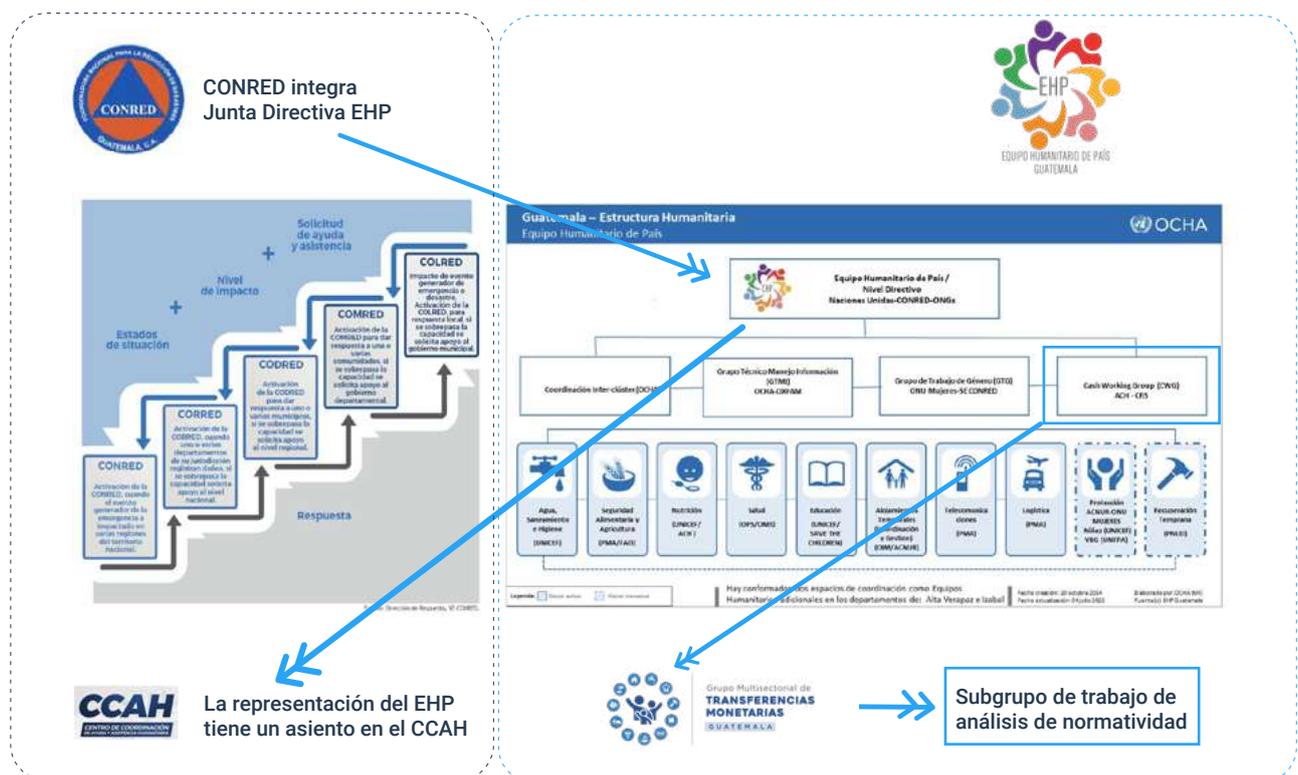
no solo permitirá considerar la PS como un componente esencial de la respuesta, sino que también habilitará al MINFIN para canalizar recursos financieros de manera efectiva hacia la PS cuando las circunstancias justifiquen la activación del crédito.

6. Disponibilidad de estimaciones de inversión en PS

UNICEF estima en 1,2% del PIB la inversión necesaria en PS para la infancia (UNICEF, 2023). Este cálculo proporciona una guía clara sobre el gasto público necesario hasta 2030 para un segmento importante de la población guatemalteca. Esto facilita la planificación de acciones estratégicas para fortalecer la PS, lo que permite las condiciones para que la PS pueda utilizarse para la atención a la infancia en emergencias y desastres.

7. Articulación de La SE-CONRED y el EHP

Contar con la SE-CONRED como co-líder del EHP brinda una oportunidad para facilitar la influencia en la modificación del marco normativo de la SE-CONRED. Además, la presencia de actores humanitarios en el CCAH de CONRED facilita la coordinación en la respuesta.



Fuente: Elaboración propia

UNICEF estima en 1,2% del PIB la inversión necesaria para una atención adecuada a la infancia a través de la PS.

© UNICEF/UN0815456/Smith



Los elementos facilitadores que aquí aparecen son un resumen de los principales elementos, pero será de interés entender las oportunidades que presenta el actual marco normativo con más detalle en el Anexo 5.

A partir de las consultas realizadas, también se identificaron oportunidades específicas que encuentran los actores humanitarios para entregar TM en situaciones de emergencias y desastres. Esta información también puede ser de utilidad para las entidades gubernamentales de protección social a la hora de diseñar sus programas de emergencia. Para mayor detalle, refiérase al producto asociado ***“Uniando fuerzas: Programas humanitarios de transferencias monetarias en Guatemala y reflexiones sobre una potencial vinculación con la protección social.”***



Recomendaciones

En este capítulo se resumen los hallazgos del análisis del marco normativo actual y se ofrecen recomendaciones para abordar las problemáticas identificadas. Estas recomendaciones se dividen en dos categorías: aquellas específicamente vinculadas al marco normativo y otras relacionadas con diversos aspectos que, aunque no se refieren directamente al marco, influyen en su actual debilidad.

Recomendaciones sobre el marco normativo

Barreras normativas para la PSA	Acciones recomendadas y oportunidades
<p>Los instrumentos estratégicos clave de CONRED no contemplan la PS ni las TM para la respuesta y recuperación en emergencias y desastres, no proporcionando a los Ministerios con competencias en PS el anclaje normativo suficiente para la atención a la población damnificada en los procesos de recuperación.</p>	<p>En el corto plazo</p> <p>Incidir en los instrumentos normativos de la CONRED para incluir la PS, y particularmente las TM, como una herramienta de respuesta y recuperación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El PNR necesita contemplar las TM como una modalidad de respuesta de PS a nivel sectorial e intersectorial, cuya ejecución estaría a cargo de los Ministerios con competencias en PS. • El MNR necesita contemplar las TM como una modalidad de respuesta de PS a nivel sectorial e intersectorial, cuya ejecución estaría a cargo de los Ministerios con competencias en PS. • El manual del CCAH debería alinearse con la inclusión de la PS en los instrumentos normativos para incluir al MIDES. <p>La reciente actualización de la PNRRD puede abrir una ventana de oportunidad para la realización de estas modificaciones, al ser necesaria la actualización de los instrumentos.</p> <p>En el mediano - largo plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si se propone un cambio en la Ley de CONRED, se recomienda incidir para incluir un mecanismo de financiamiento para PSA y agregar al MIDES a la ley, dada su ausencia en la actual. • Si se modifica la Ley del Organismo Ejecutivo, deberían asignarse nuevas funciones al MIDES.
<p>Al no proveerse por parte de los instrumentos de CONRED un anclaje normativo suficiente para que los Ministerios con competencias en PS puedan responder a través esta, los PIR ministeriales no incluirán funciones de PSA en el momento de su actualización.</p>	<p>Los PIR deben ser actualizados e incluir el marco normativo para TM dispuesto por CONRED</p> <p>Los PIR de los Ministerios con competencias en PS deberán especificar cómo utilizar las TM en situaciones de emergencia o desastre, bien sea a través de la expansión de sus programas regulares, y/o a través del diseño de programas específicos para emergencias que estén listos y formen parte de su oferta institucional.</p> <p>Se recomienda a los Ministerios con competencias en PS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear un programa institucionalizado (con la normativa y manuales operativos aprobados) para la atención de la población damnificada por una emergencia en los Ministerios con competencias en PS. Dicho programa no debe excluir a personas atendidas por los programas regulares de PS que hayan sido damnificadas por la emergencia. • Examinar la pertinencia de complementar este programa con expansiones (horizontales o verticales) de los programas regulares. • Posibilitar la interoperabilidad de los programas regulares con el programa de emergencia que sea creado, para disponer de la información de personas participantes en programas regulares viviendo en las áreas afectadas ante la ocurrencia de un desastre.

La ausencia de un marco normativo sólido donde se visibilice la función de la PS en emergencias y desastres repercute en la ausencia de mecanismos de financiamiento específicos para la PSA.

Incluir la PS en la próxima versión de la Estrategia Financiera Ante el Riesgo de Desastres del MINFIN y su respectivo POA.

Esta medida no solo permitirá considerar la PS como un componente esencial de la respuesta, sino que también habilitará al MINFIN para canalizar recursos financieros de manera efectiva hacia la PS cuando las circunstancias justifiquen la activación de créditos contingentes.



Puede encontrar un resumen de los distintos mecanismos de financiamiento para emergencias en el producto asociado "*Funcionamiento de la respuesta a emergencias y desastres en Guatemala*".

Estudiar fuentes de financiamiento alternativas para la PSA.

Esto diversificará el financiamiento de manera que se pueda garantizar la operatividad de los programas de protección social, incluyendo su uso en emergencias y/o desastres.

El marco normativo tiende a abordar el manejo de emergencias de desarrollo rápido, pero carece de disposiciones específicas para enfrentar situaciones de emergencia de desarrollo lento, como sequías o crisis por inseguridad alimentaria.

El marco normativo para la Reducción del Riesgo de Desastres debe tipificar las emergencias para determinar la actuación para cada caso.

De esta forma será posible visibilizar mejor las emergencias de tracto/desarrollo lento dentro del marco normativo de respuesta y recuperación, y disponer de mecanismos operativos y financieros específicos para ese tipo de emergencia.

Aunque el marco normativo no excluye explícitamente a ningún grupo poblacional, suceden exclusiones en la práctica.

Revisión de los criterios de elegibilidad de los programas sociales.

Se recomienda revisar y ajustar los criterios de elegibilidad de los programas sociales para garantizar que las personas en situación de vulnerabilidad que han retornado a Guatemala sin documentación vigente, las personas con el Estatuto de Refugiados residiendo en el territorio, u otros grupos que experimenten barreras para obtener asistencia social, puedan acceder a los servicios necesarios. Esto podría implicar considerar otros documentos de identificación válidos además del DPI y establecer procedimientos específicos para la inclusión de estos grupos en los programas sociales existentes.

Para fortalecer las capacidades institucionales para la protección social adaptativa, se propone a la SE-CONRED, los Ministerios con competencias en protección social (MIDES, MAGA, MINTRAB) y a MINFIN, seguir una hoja de ruta que incluya ejercicios conjuntos de simulación. Estos ejercicios son fundamentales para mejorar la preparación y permitir a las autoridades poner a prueba y perfeccionar sus programas en un entorno controlado, asegurando una respuesta rápida y eficaz durante crisis reales. Las simulaciones refuerzan los procesos de toma de decisiones en situaciones de emergencia, convirtiéndose en herramientas tácticas esenciales para la preparación ante catástrofes. **Integrar los instrumentos normativos delineados en este estudio en la ejecución de simulaciones ayudaría a anticipar obstáculos, proponer medidas para superarlos o identificar los cambios necesarios.**

Recomendaciones sobre otros factores que influyen en la normatividad

Factores que influyen en la normatividad	Acciones recomendadas
<p>La heterogeneidad en la conceptualización y entendimiento de las emergencias y desastres, así como de las modalidades de respuesta, deriva en la falta de claridad en los instrumentos normativos, lo que afecta la capacidad de respuesta y recuperación a nivel central y territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear una política pública de PS en la que se proporcionen definiciones claras, incluyendo un componente de PSA. • Difundir el concepto de PS a nivel de las entidades gubernamentales, incluyendo el componente de PSA. • Establecer un marco de conceptualización de los tipos de emergencia en Guatemala y las posibles opciones de respuesta, que aparezca reflejado en los documentos estratégicos que se produzcan. • Reforzar las capacidades de las entidades públicas con competencias en PS y PSA en la conceptualización de las emergencias y desastres, y las posibles modalidades de respuesta.
<p>A nivel social e institucional, existen percepciones sobre la PS, y en particular sobre las TM, que se asocian con efectos negativos no respaldados por la evidencia disponible. Esto, a su vez, repercute en una falta de comprensión y defensa de la PS como un derecho, tanto a nivel social como institucional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la comprensión y la defensa de la PS como un derecho para combatir las percepciones negativas asociadas a las TM, tanto a nivel institucional como social (campañas de sensibilización dirigidas a políticos, reforzar medidas de transparencia y rendir cuentas a la población, fomentar plataformas de discusión sobre la PS en el ámbito político, analizar los motivos que generan la percepción negativa y creación de estrategias de comunicación acordes, etc.) • Promover espacios de participación ciudadana para expresar necesidades y expectativas con respecto al papel de la PS, en particular en situaciones de emergencias y/o desastres.
<p>Baja priorización de la PS en la planificación nacional y el presupuesto público. Esto, sumado a la baja carga tributaria en el país (por debajo del promedio latinoamericano), resulta en un financiamiento insuficiente para la PSA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la calidad del gasto público, a través del rediseño de procesos, mejora de la capacidad técnica y operativa institucional (a nivel central y territorial), implementación de medidas de transparencia, mejora de la focalización, etc. • Incrementar el Gasto Público en PS a través de asignaciones presupuestarias específicas para la PS. • Abogar por el blindaje de la PS frente a recortes presupuestarios. • Evaluar el espacio fiscal disponible y las opciones de financiamiento para la PS y PSA, entre ellas: disminución de la evasión y elusión tributarias, uso estratégico de fondos de cooperación internacional, análisis de opciones de financiamiento con crédito público interno y externo, revisión de privilegios fiscales, aumento de tasas impositivas para impuestos específicos. • Explorar mecanismos alternativos de financiamiento, tales como la utilización de recursos municipales provenientes de ingresos propios. • Proponer y/o respaldar mecanismos normativos que permitan garantizar un financiamiento mínimo para la PS regular y reservar financiamiento para la PSA, incluyendo líneas de crédito específicas con organismos financieros internacionales.
<p>No existe evidencia sobre el impacto de los programas sociales, para poder realizar ajustes de diseño e implementación que los hagan más eficaces, eficientes, pertinentes y transparentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar una cultura institucional de evaluación, especialmente en lo que respecta a la medición de impacto, mediante la asignación de recursos específicos destinados a la evaluación de los programas de PS. • Incorporación de los resultados de las evaluaciones en los ciclos de rediseño de programas sociales.

[...]

Factores que influyen en la normatividad	Acciones recomendadas
<p>La ausencia de criterios técnicos para el diseño y la implementación de programas sociales, influenciado por la ausencia de un registro social de hogares y la falta de evaluaciones de impacto, genera la percepción de que estos pueden ser utilizados con fines de clientelismo político.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la transparencia en la gestión de recursos y en los procesos de focalización de los programas de PS, junto con una comunicación efectiva sobre las medidas implementadas, para contribuir a cambiar gradualmente la percepción de la ciudadanía hacia la PS. • Crear un sistema de registro de población que sirva como base para realizar procesos de focalización con base a criterios claramente definidos y que provean una base de datos de población potencialmente damnificada, según su ubicación geográfica, ante la ocurrencia de emergencias y/o desastres.
<p>La capacidad de las instituciones que proporcionan PS, en especial no contributiva, presenta limitaciones para una implementación programática efectiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la capacidad institucional en los procesos de planificación y presupuestación para alinearse con la gestión por resultados y garantizar que se cuente con los insumos necesarios para llevar a cabo las tareas. • Mejorar los procesos internos de administración de talento y recurso humano para evitar la alta rotación del personal, en particular a nivel territorial, y favorecer la capacidad técnica. • Fortalecer los procesos internos de adquisiciones públicas para garantizar un suministro adecuado y transparente de bienes y servicios. • Fortalecer los sistemas administrativos, de información y gestión para mejorar la efectividad de los procesos y fomentar la transparencia.



Participante en el programa Bono Familia
© MIDES 2020



Conclusiones

Este capítulo aborda los pasos siguientes derivados de las recomendaciones del análisis y reflexiona sobre la relevancia de llevar a cabo este tipo de análisis de forma colaborativa.



Este informe explora cómo fortalecer el marco normativo para que las entidades rectoras de la protección social en Guatemala puedan entregar TM a la población damnificada por emergencias y/o desastres, tanto en la respuesta inmediata como en la fase de recuperación. Diversas organizaciones humanitarias, así como miembros de la SE-CONRED y el MIDES, han contribuido activamente en la reflexión colectiva, mostrando su compromiso con el fortalecimiento de los sistemas de protección social en Guatemala.

Para entender los motivos de la ausencia de mecanismos de PSA en Guatemala, se identificaron numerosas debilidades en el marco normativo actual, junto con sus causas subyacentes y las consecuencias resultantes. Estos elementos explican cómo un marco normativo débil dificulta la movilización efectiva de recursos y la capacidad para atender a la población.

Las recomendaciones y oportunidades identificadas buscan orientar el camino a seguir. Entre los próximos pasos se incluyen:

- ★ **Una coordinación activa entre los Ministerios responsables de la PS, especialmente el MIDES, los actores humanitarios y la SE-CONRED.** Esta articulación se centrará en actualizar los instrumentos clave para la respuesta (PNR) y recuperación (MNR), adaptando las acciones según el tipo de emergencia. Estas actualizaciones permitirán alinear los PIR ministeriales con un nuevo marco normativo que reconozca las TM como una herramienta de PS en situaciones de emergencia y desastres.
- ★ **Una coordinación activa entre los Ministerios responsables de la PS, especialmente el MIDES, y el MINFIN.** Esto permitirá incluir la PS en la Estrategia Financiera Ante el Riesgo de Desastres para la solicitud de créditos contingentes, así como estudiar fuentes de financiamiento alternativas para la PSA.
- ★ **La coordinación interna a nivel de los Ministerios con competencias en PS, en particular el MIDES,** para desarrollar los instrumentos y mecanismos necesarios para garantizar que las TM sean una modalidad efectiva para la atención a la población damnificada en las fases de respuesta y recuperación, con criterios de elegibilidad que prevean cómo mitigar el riesgo de exclusión de grupos en situación de vulnerabilidad.
- ★ **La consolidación de espacios de participación en los procesos estratégicos** permitirá establecer un diálogo efectivo entre actores humanitarios y gubernamentales, promoviendo la búsqueda de objetivos comunes y la creación de un lenguaje compartido. Esto facilitará la apropiación del nuevo marco normativo y el uso adecuado de las herramientas que se deriven de él.

Este ejercicio y el informe resultante que sistematiza y analiza los resultados tienen como objetivo contribuir significativamente a guiar los próximos pasos para fortalecer el actual marco normativo. Con ello, se busca mejorar la calidad de la respuesta y la recuperación frente a distintos tipos de emergencias y/o desastres, promoviendo el acceso efectivo a los derechos fundamentales de la población damnificada, y en particular de los grupos que experimentan una mayor situación de vulnerabilidad.

Glosario de términos

Acuerdo Legislativo: Es un instrumento por medio del cual, el Congreso de la República, resuelve asuntos que no tienen fuerza de ley, tales como: solicitar opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad, declarar electos a funcionarios escogidos por el pueblo para el ejercicio de cargos públicos, nombrar comisiones, expresar pésames o felicitaciones, otorgar condecoraciones, entre otros (Congreso de la República de Guatemala, s.f.).

Acuerdo Gubernativo: Instrumento resolutivo que emana del Organismo Ejecutivo, firmado por el presidente de la República en el ejercicio de sus funciones (SEGEPLAN, 2022).

Acuerdo Ministerial: Se trata de una normativa o de una regla que dicta un ministerio de acuerdo con las facultades que le otorga la Constitución Política de la República de Guatemala (SEGEPLAN, 2022).

Afectado/Afectada: Personas que resultan perjudicadas, directa o indirectamente, por la ocurrencia o el impacto de un suceso peligroso. Se considera directamente afectados (o damnificados) aquellos que a causa del impacto directo o primario han sufrido lesiones, enfermedades u otros efectos en la salud; los que han sido evacuados, desplazados o reubicados; los que han padecido daños o pérdidas directos en su medio de vida o sus bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales. Indirectamente afectados son los que han sufrido consecuencias, distintas, añadidas y consecuentes a los efectos directos, a corto plazo debido a interrupciones o cambios en la economía, las infraestructuras vitales, los servicios básicos, el comercio o el trabajo, o consecuencias sociales, sanitarias o psicológicas (CONRED s.f.).

Asistencia humanitaria: Según la CONRED, incluye la asistencia técnica que pueden brindar misiones internacionales de especialistas de diferentes campos: equipos de socorro, así como los equipos de búsqueda y rescate. Este término también incluye los equipos, materiales, unidades caninas, medicinas y productos médicos y otros enseres de trabajo que las misiones traen consigo (Adaptado de CONRED, s.f. y CONRED, 2019).

Asistencia social: Prestación de seguridad social financiada con cargo a los ingresos generales del Estado y no mediante cotizaciones individuales, con prestaciones ajustadas a las necesidades de la persona. Muchos programas de asistencia social están dirigidos a aquellas personas y hogares que viven por debajo de un umbral definido de ingresos o activos. Los programas de asistencia social pueden centrarse en un riesgo específico, o en grupos especialmente vulnerables (ILO, 2016).

Ayuda humanitaria: Según la CONRED, el término incluye todo de tipo de bienes materiales, alimentos, medicamentos y productos médicos, artículos de uso personal y colectivo, equipos de purificación de agua, equipos de telecomunicaciones, equipo médico quirúrgico, hospitales móviles, maquinaria y equipo, herramientas y equipos varios, pesticidas y productos agro-veterinarios. Algunos de los productos mencionados deberán retornar a su país de origen una vez que concluya la emergencia (Adaptado de CONRED, s.f. y CONRED, 2019).

Cash Plus: Uso combinado de múltiples modalidades y actividades para abordar las necesidades y lograr resultados específicos para un determinado grupo objetivo de las personas participantes de ayuda. (CALP, 2023a).

Choque covariante: Riesgo correlacionado entre individuos. (socialprotection.org, s.f., b).

Choque idiosincrático: Riesgo no relacionado entre individuos. (socialprotection.org, s.f., b)

Cohesión social: Grado de cooperación y solidaridad entre diferentes grupos e individuos en una sociedad, y su interconexión con resultados económicos, sociales y políticos más amplios. (Babajanian, 2012).

Damnificado/Damnificada: Persona directamente afectada por un fenómeno o circunstancia, cuyos efectos producen daño. Es aquella persona que ha sufrido lesiones, enfermedades u otros efectos en la salud; quien ha sido evacuada, desplazada, reubicada o ha padecido daños directos en su medio de vida o sus bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales. (CONRED, s.f.)

Decreto Legislativo: Es una ley emitida por el Poder Legislativo y aprobada por el Poder Ejecutivo, la cual por principio universal debe ser: justa, bilateral, es decir, debe establecer derechos y obligaciones, además de ser obligatoria y coercitiva. (Congreso de la República de Guatemala, s.f).

Decreto Gubernativo: Disposición emitida por el presidente de la República con un alcance general que se utiliza para normar situaciones de interés nacional o para regular áreas específicas de la administración pública (SEGEPLAN, 2022).

Derecho de veto: Es la facultad que la Constitución Política de la República otorga al presidente del Poder Ejecutivo de negar la promulgación de una ley aprobada por el Congreso (Congreso de la República de Guatemala, s.f).

Derogación: Es el acto por el cual un artículo, párrafo o ley, es anulado (Congreso de la República de Guatemala, s.f).

Desastre: Interrupción y alteración intensa que trastorna gravemente el funcionamiento normal de una comunidad, provocado por un evento físico potencialmente destructor, de origen natural o antrópico, determinado por condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, que puede causar daños y pérdidas de vidas humanas, económicas y ambientales afectando los medios de vida y el desarrollo de un territorio, comunidad y ecosistemas (UNDRR, s.f. y CONRED, s.f.). Según la terminología del Plan Nacional de Respuesta, el término desastre hace referencia a emergencias de tipo III y IV.

Diario Oficial: Es el medio escrito donde se publican las leyes, previa sanción favorable del presidente Constitucional de la República; en el caso de Guatemala, el diario oficial es: el Diario de Centroamérica (Congreso de la República de Guatemala, s.f).

Dictamen: Es la resolución de una o varias comisiones del Congreso, acordada por la mitad más uno de sus miembros, sobre una iniciativa de ley u otro asunto que se les haya encomendado, tal el caso de las comisiones extraordinarias o específicas; la cual debe ser entregada por escrito y en medio electrónico en formato editable, a la Dirección Legislativa (Congreso de la República de Guatemala, s.f).

Dictamen favorable: Es la manifestación de “conformidad” con el contenido de la iniciativa de ley que fue sometida al estudio técnico de una o varias comisiones del Congreso (Congreso de la República de Guatemala, s.f).

Dictamen negativo o desfavorable: Es la expresión de inconformidad con el contenido de una iniciativa de ley que fue sometida al estudio técnico de una o varias comisiones del Congreso (Congreso de la República de Guatemala, s.f).

Efecto multiplicador: Efecto indirecto de las transferencias de efectivo por el cual el aumento del gasto de los destinatarios contribuye al incremento de la renta de terceros, la expansión de los mercados de bienes locales o el aumento de la demanda de servicios. Por multiplicador económico se entiende el número por el que se estima que debe multiplicarse la variación de un componente de la demanda agregada para calcular el importe total en que aumenta la renta nacional como consecuencia de los beneficios directos e indirectos de la variación de la demanda (CALP, 2023a).

Emergencia: Según la CONRED, se trata de una alteración intensa en las personas, los bienes, los servicios y el ambiente, causados por un suceso natural o provocado por la actividad humana, que la comunidad afectada puede resolver con los medios que ha previsto para tal fin (CONRED, s.f.). El término emergencia se utiliza a veces indistintamente con el término desastre (por ejemplo, en el contexto de los riesgos biológicos y tecnológicos o de las emergencias sanitarias, que, sin embargo, también pueden referirse a sucesos peligrosos que no provocan una perturbación grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad) (UNDRR, s.f.).

Emergencia de tracto/ desarrollo lento: Emergencia que aparece gradualmente a lo largo del tiempo. Pueden estar relacionadas, por ejemplo, con la sequía, la desertificación, la subida del nivel del mar o las enfermedades epidémicas, entre otras. (adaptado de UNDRR, s.f.)

Emergencia de tracto/ desarrollo rápido: Emergencia desencadenada por un suceso peligroso que surge de forma rápida o inesperada. Pueden estar asociadas, por ejemplo, a terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones repentinas, entre otras. (adaptado de UNDRR, s.f.)

Enmienda: Es un cambio que se realiza a una ley o un reglamento (Congreso de la República de Guatemala, s.f).

Estado de Calamidad Pública: El Estado de Calamidad Pública es la tercera situación especial contemplada en Artículo 15 de la Ley de Orden Público, la cual es ordenada por el Presidente de la República y cuya función principal es evitar los daños posibles a la ciudadanía cuando el país es azotado por situaciones tales como terremoto, inundaciones, deslaves, huracanes, lluvias y cualquier otro fenómeno natural o situación de emergencia.

Estrategias: Documentos que identifican las posibles rutas para alcanzar los objetivos más relevantes que soportan la misión de la entidad, considerando el comportamiento de los distintos factores que pueden colaborar o perjudicar el logro de estos objetivos (Arriagada, 2002).

Expansión horizontal: Los programas de asistencia social pueden incluir temporalmente a nuevos beneficiarios afectados por la crisis en un programa de protección social ya existente. Esta opción puede implicar la ampliación del programa a más personas en la misma zona geográfica o una ampliación de la cobertura geográfica del programa a zonas afectadas por las crisis pero que no se encuentran en la huella del programa “regular” (European Commission, 2019).

Expansión vertical: Un programa de protección social puede aumentar temporalmente el valor o la duración de una prestación proporcionada a través de un programa existente, ya sea para todos o para algunos de los beneficiarios existentes. Esto puede hacerse mediante un ajuste de los importes de las transferencias, o mediante la introducción de pagos o transferencias extraordinarios, a un programa regular de asistencia social aplicado en épocas no de crisis (European Commission, 2019).

Iniciativa de ley: Es una propuesta técnica para la creación de una ley; de conformidad con el artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, pueden presentar iniciativas de ley: los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral (Congreso de la República de Guatemala, s.f.).

Instrumento normativo: Productos que encapsulan contenido normativo en un documento escrito. (WHO, 2017).

Legislar: Es la función de los diputados de crear y aprobar leyes (Congreso de la República de Guatemala, s.f.).

Legislatura: Periodo durante el cual los Legisladores se desempeñan en el Congreso de la República, en el caso de Guatemala, es por un tiempo de cuatro años (Congreso de la República de Guatemala, s.f.).

Ley Orgánica: Es la ley que establece las normas que rigen el funcionamiento y organización de una institución determinada (Congreso de la República de Guatemala, s.f.).

Ley Orgánica del Organismo Legislativo: Es la ley que norma las funciones, atribuciones y el procedimiento parlamentario del Congreso de la República (Congreso de la República de Guatemala, s.f.).

Manual operativo de programa: Herramienta técnica para el uso de todos aquellos actores vinculados a la operatividad del programa (MIDES, 2019).

Marco normativo: Conjunto de leyes, reglamentos, lineamientos estratégicos y programáticos, de carácter obligatorio o indicativo, que rigen en un país, estado o institución.” (CEPAL, 2021; Gobierno de México, s.f.)

Mesa técnica: Grupo de trabajo integrado por Diputados, funcionarios de Gobierno y/o expertos en un tema específico, que requiere de un análisis profundo previo a tomar decisiones respecto al mismo (Congreso de la República de Guatemala, s.f.).

Moción: Es el derecho que tiene un Legislador de solicitar ante la junta directiva que se le permita presentar, al pleno del Congreso, propuestas relacionadas con: lectura, conocimiento o discusión de un documento de interés para el Organismo Legislativo, aprobación de un acuerdo legislativo o punto resolutivo, entre otras. La moción debe solicitarse por escrito, previo al inicio de una reunión parlamentaria, para que sea incluida en la agenda.

Nivel estratégico: Conjunto de instrumentos normativos diseñados en línea con los marcos legal y reglamentarios, con la finalidad de alcanzar objetivos concretos (Definición propia)

Nivel legal: Conjunto de normas, leyes o códigos en cuyo marco puede llevarse a cabo una actividad o elaborarse una política (Naciones Unidas, s.f.).

Nivel programático: Conjunto de instrumentos relativos a los programas específicos. (Definición propia).

Nivel reglamentario: Sistema de normas y medios para hacerlas cumplir, generalmente establecido por un Gobierno para regular una actividad específica. Para los fines del análisis al desglosar el marco normativo, se ha denominado “nivel reglamentario” (Naciones Unidas, s.f.).

Planes: Los planes hacen parte de las políticas públicas, pero detallan en mayor las intervenciones a realizar para conseguir los objetivos comunes. Permiten la conversación entre quienes formulan e implementan las políticas. Sirven a la ciudadanía para hacer control social sobre la implementación. (SEGEPLAN, 2022).

Políticas: Las políticas son afirmaciones generales o declaraciones que guían o canalizan a los funcionarios en el proceso de toma de decisiones. Las políticas delimitan un área dentro de la cual una decisión va a ser tomada y aseguran que la decisión sea consistente con los objetivos y metas de la organización. Las políticas representan el aprendizaje de la organización expresado en recomendaciones generales, permitiendo la delegación de la toma de decisiones. (Arriagada, 2022).

Políticas del mercado laboral: Intervenciones públicas en el mercado de trabajo destinadas a alcanzar su funcionamiento eficiente y a corregir desequilibrios y que pueden distinguirse de otras intervenciones generales de política de empleo en que actúan selectivamente para favorecer a grupos concretos en el mercado de trabajo (ILO, s.f., b). (Nota: No todas las clasificaciones de la protección social incluyen las políticas del mercado laboral.)

Política pública: Forma como un Estado (gobernantes y ciudadanos) plantean la solución a problemas, conflictos u oportunidades de interés nacional en el marco de las dinámicas sociopolíticas que pueden darse en una población durante la gestión pública del Estado. En este sentido, las políticas públicas son para el Gobierno, un instrumento de planificación y gestión del Estado que le permite orientar, dirigir, gestionar e implementar de manera estratégica los asuntos de interés nacional, de tal manera que, cualquier acción que los órganos o entes ejecutores realice en torno un tema de interés particular, este bajo el referente de dicha política pública. (SEGEPLAN, 2022).

Principio de acción sin daño: Principio derivado de la ética médica, que exige que los actores humanitarios y de desarrollo minimicen el daño que puedan causar inadvertidamente con su presencia y al prestar sus servicios (IFRC, 2016).

Procedimientos: Guías para la acción, permitiendo un método habitual para el manejo de las actividades futuras, detallando de manera precisa como una actividad debe ser cumplida. Representan la normalización de aquellas acciones rutinarias no relevantes en el proceso de toma de decisiones (Arriagada, 2022).

Programas: Es un conjunto de intervenciones o actividades que se realizan de una manera sistemática y rutinaria con el propósito de que se constituyan en una parte fundamental de la entrega de servicios a la población. Generalmente, un programa tiene un enfoque sistemático y de permanencia a largo plazo. El carácter del programa tiene que ver mucho con las políticas institucionales o sectoriales. En el caso de las políticas públicas, el programa o

programas, tienen un papel fundamental durante la implementación de la política, ya que es a través de él o de ellos que se operativizan los lineamientos estratégicos contenidos en ella. Los sectores (Ministerios y otras dependencias del Estado), son los responsables de la operativización de las políticas públicas y lo hacen a través de sus programas. (SEGEPLAN, 2022).

Programa de Transferencias Monetarias: Se refiere a todos los programas en los cuales se proporcionan las transferencias en efectivo o los cupones de productos o servicios directamente a las personas participantes. En el contexto de la asistencia humanitaria, las personas participantes pueden ser individuos, hogares o comunidades, nunca un Gobierno u otros actores estatales. Esto excluye las remesas y las microfinanzas en las intervenciones humanitarias (sin embargo, las instituciones de microfinanzas y transferencias de dinero pueden ser utilizadas para la entrega del efectivo). En el lenguaje cotidiano, también se usa el término inglés “cash” de forma regular, entendiéndose como asistencia en efectivo y no en cupones o vales. Empleando los PTM, se toman en cuenta las modalidades en general, que incluyen asistencia en efectivo y cupones o vales. (CALP, 2023a).

Protección Social: La Protección Social es el conjunto de políticas y programas destinados a prevenir o proteger a todas las personas contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de su ciclo vital, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad. (SPIAC-B, s.f.)

Protección Social Adaptativa: Serie de medidas cuyo objetivo es aumentar la resiliencia de las personas, en particular de las que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, a todo tipo de perturbaciones, combinando elementos de protección social, la reducción del riesgo de desastres, y las medidas de adaptación al cambio climático (European Commission, 2019). / Área de interés específico dentro del ámbito más amplio de la protección social que se la protección social puede aprovecharse y mejorarse para aumentar la resiliencia de los hogares a los choques covariables (Bowen et al., 2020).

Proyectos: Es un conjunto de intervenciones o actividades que una institución/sector establece generalmente por situaciones particulares y que generalmente responden a circunstancias o necesidades específicas. Algunas veces, y dependiendo de la importancia del proyecto, este puede llegar a convertirse en un programa. Otras veces, por situaciones de coyuntura o de temporalidad, los sectores implementan sus acciones a través de proyectos puntuales y por ende algunas de sus acciones pueden apoyar la implementación de las políticas públicas; sin embargo, no hay que olvidar el carácter temporal de los proyectos y por lo tanto si se requiere asegurar su aporte a la operativización de las políticas públicas, estos deberían con el tiempo convertirse en programas institucionalizados. (SEGEPLAN, 2022).

Proyecto de ley: Es el nombre que recibe una iniciativa de ley una vez ha sido dictaminada positivamente por la comisión encargada de su estudio técnico (Congreso de la República de Guatemala, s.f.).

Promulgación de una ley: Es la acción de publicar un decreto en el diario oficial (Congreso de la República de Guatemala, s.f.).

Régimen contributivo: Régimen en el que los afiliados están obligados a cotizar para percibir prestaciones (ILO, s.f., b).

Régimen no contributivo: Régimen en el que los afiliados no están obligados a cotizar para percibir prestaciones (ILO, s.f., b).

Sanción de la ley: Es el acto por el cual el presidente Constitucional de la República aprueba una ley que le es propuesta por el Congreso de la República (Congreso de la República de Guatemala, s.f.).

Seguridad social: Comprende programas de seguros que son administrados o supervisados por el Gobierno y financiados por contribuciones pagadas por (o en nombre de) los participantes o impuestos. Los programas generalmente sirven a una población definida para protegerse contra el riesgo económico causado por un choque y la participación es obligatoria, o el programa está subsidiado de tal manera que la mayoría de las personas elegibles pueden participar (CALP, 2023a).

Transferencia Monetaria: La prestación de asistencia en forma de dinero ya sea moneda física o efectivo electrónico, a los participantes (individuos, hogares o comunidades). Las transferencias de efectivo son, por definición, sin restricciones, lo que significa que las personas participantes pueden elegir cómo utilizar la asistencia. Como tal, el efectivo es distinto de las modalidades restringidas, incluidos los cupones y la asistencia en especie.

“Efectivo” se aplica aquí ampliamente para incluir tanto la moneda física como las diferentes formas de pago y efectivo electrónicos, pero generalmente “efectivo” se suele referir solo a la moneda física (monedas, billetes). (CALP, 2023a).

Transferencia Monetaria Condicionada:

Transferencias que requieren que las personas participantes se involucren en actividades o acciones específicas (por ejemplo, inscribir a los niños en el colegio, construir un refugio, evaluar la desnutrición, desempeñar un trabajo, participar en capacitación, etc.) para poder recibir asistencia (CALP, 2023a).

Transferencia Monetaria Multipropósito:

Transferencias monetarias que un hogar necesita para cubrir parcial o totalmente un conjunto de necesidades básicas y/o de recuperación. Estas transferencias pueden ser periódicas o en una sola vez. El término se refiere a las transferencias monetarias diseñadas para cubrir múltiples necesidades, con un valor de transferencia calculado acorde a lo necesitado. Por lo general, los valores de transferencia se indexan a las brechas de gastos en función de una canasta básica u otro método de cálculo de necesidades básicas. Las transferencias monetarias multipropósito no están restringidas a un uso particular, ya que la persona receptora elige como usarlo (CALP, 2023a).

Listado de anexos

ANEXO 1 – Dimensiones de análisis y preguntas orientadoras asociadas

ANEXO 2 – Participantes en el análisis del marco normativo

ANEXO 3 – Listado completo de instrumentos normativos consultados

ANEXO 4 – Barreras normativas para la protección social adaptativa

ANEXO 5 – Elementos normativos facilitadores para la protección social adaptativa

Listado de documentos asociados



- Síntesis de la evidencia sobre el uso de transferencias monetarias.
- Aspectos clave de los sistemas para la protección social adaptativa en Guatemala.
- Introducción al funcionamiento y financiamiento de la respuesta a emergencias y desastres en Guatemala.
- Uniendo fuerzas: Programas humanitarios de transferencias monetarias en Guatemala y reflexiones sobre una potencial vinculación con la protección social.
- Procesos de elaboración y modificación de instrumentos normativos en Guatemala.



Anexo 1

Dimensiones de análisis y preguntas orientadoras asociadas

Las dimensiones y preguntas orientadoras asociadas fueron creadas tomando inspiración de diversas fuentes, principalmente:

- The Core Diagnostic Instrument (ISPA, 2014)
- Evaluación básica de la capacidad nacional: Protección social en situaciones de crisis. (WFP, 2019)
- **Ejercicio para la identificación de vínculos de las transferencias monetarias con el sistema de protección social.** (NORCAP - CashCap, 2022)
- *Marcos legales para pisos de protección social basados en el enfoque de derechos* (TRANSFORM, 2017).

Dimensiones de análisis		Preguntas orientadoras
ASPECTOS GENERALES	Conocimientos generales	Conocimientos sobre PS entre los actores implicados
		Conocimientos sobre TM entre los actores implicados
		Conocimiento sobre el Plan Nacional de Respuesta entre los actores implicados
		¿Existe una conciencia y un entendimiento comunes entre las partes interesadas pertinentes sobre el papel de la PS para prepararse y responder a las crisis?
		¿Existe una conciencia y un entendimiento comunes sobre los motivos para plantear las TM como opción de respuesta en situaciones de emergencia?
	Protección Social regular	¿Cuáles son los objetivos del país en materia de PS? ¿Están estipulados en una estrategia nacional de PS aprobada?
		¿La estrategia/el plan general de desarrollo del país incluye una sección sobre PS? (Indique la sección)
		¿Los objetivos apuntan a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social?
		¿Los objetivos apuntan a utilizar el sistema de PS para atender a la población damnificada por emergencias?
		¿Qué aspectos de los programas de PS aparecen claramente reflejados en el marco legal?
	Preparación a emergencias	¿Cómo se preparan para emergencias? (financiamiento, coordinación, gestión de información)
		¿Existen sistemas de alerta temprana funcionales para riesgos específicos?
		¿Existen planes de contingencia y/o Procedimientos Operativos Estandarizados de respuesta frente a riesgos específicos? ¿Están articulados con la PS?
		¿Existen memorandos de entendimiento para la respuesta a emergencias? ¿Entre quiénes y con qué objetivos?
	Respuesta a emergencias	¿Qué tipo de emergencias son las más recurrentes en el territorio? ¿Ocurren anualmente o por episodios?
		¿Cómo funciona la respuesta a emergencias? ¿Hay variación en función de si son emergencias de tracto rápido (terremotos, erupciones, ciclones tropicales, etc.) o de tracto lento (sequías, flujos migratorios mixtos, etc.)?
		Si hoy tuviera que responder a una emergencia, ¿qué cuellos de botella encontraría? ¿Cree que la normativa actual supondría alguna barrera, y en qué sentido?
		¿Hay una comprensión clara del personal del sistema de PS sobre su rol y responsabilidad de cara a la preparación y la respuesta a emergencias?
		¿Hay una comprensión de los actores humanitarios sobre las implicaciones del PNR en su actividad?

[...]

Dimensiones de análisis		Preguntas orientadoras	
ASPECTOS GENERALES	Recuperación post emergencia	¿Cómo funciona el mecanismo de recuperación tras una emergencia?	
		¿Existen planes Procedimientos Operativos Estandarizados para la recuperación tras un desastre (tipo III o IV)? ¿Están articulados con la PS?	
		Si hoy tuviese que apoyar la fase de recuperación tras una emergencia, ¿qué cuellos de botella encontraría? ¿Cree que la normativa actual supondría alguna barrera, y en qué sentido?	
	Financiamiento	¿Existe una obligación legal de garantizar el financiamiento adecuado de los planes/programas de PS?	
		¿Alguna ley garantiza cierto nivel de gasto público en el sistema de PS? Si la respuesta es afirmativa, ¿de qué ley se trata?	
		¿Cuáles son las fuentes clave de financiamiento de la PS? (p. ej., fondos reservados, impuestos generales, etc.)? ¿Los niveles y el uso de las reservas están establecidos por ley?	
		¿Cómo se asignan los recursos de PS para el presupuesto del Gobierno?	
		¿Cómo se compensan las deficiencias en financiamiento para PS?	
		¿Existen fondos para preparación a desastres? ¿Cómo funcionan? ¿Qué barreras existen para su utilización de forma rápida, efectiva y eficiente?	
		¿Cómo se financia respuesta de emergencia? ¿Existen fondos designados para ello, y a qué nivel se encuentran?	
		¿Cómo se financia la fase de recuperación post-emergencia?	
		¿Existen disposiciones legales que garanticen la disponibilidad de fondos para la respuesta a emergencias definidos por ley? ¿En qué casos?	
		¿Varía el financiamiento en función del tipo de emergencia? (tracto rápido / tracto lento)	
		¿Qué sucede si los fondos designados para una emergencia no se ejecutan completamente?	
		¿Si un Ministerio quiere implementar por su cuenta un programa para una emergencia específica, es posible y cómo se podría hacer? ¿Y si no se declara el estado de calamidad, sería diferente?	
		¿El Ministerio de Finanzas públicas tiene una herramienta presupuestaria para reasignar recursos entre las diferentes funciones/ministerios/programas en respuesta a las emergencias?	
		¿Qué capacidad tienen en su institución para la ejecución de fondos de emergencia?	
		¿Existe un proceso coordinado e institucionalizado entre los ministerios y los organismos para el diseño de instrumentos normativos, la ejecución y la supervisión de las políticas? A) Entre instituciones pertinentes B) Entre niveles de Gobierno	
		Coordinación	¿Cuáles son los mecanismos de colaboración entre instituciones y entre niveles de Gobierno?
			¿Cuáles son los mecanismos de colaboración con los actores humanitarios?
¿Qué instancias de coordinación existen en una situación de emergencia? ¿Hay algún vacío o duplicación en la estructura?			

Dimensiones de análisis		Preguntas orientadoras
ASPECTOS GENERALES	Coordinación	¿Están incluidas las autoridades de PS en la coordinación de la preparación y respuesta a emergencias?
		¿Qué barreras considera las más importantes para una adecuada coordinación en tiempo regular y en emergencias? (ej. rotación puntos focales, estructura de sistema de coordinación, etc.)
	Capacidades	El personal asociado al sistema de PS, ¿tiene el suficiente conocimiento técnico para implementar las medidas de preparación y respuesta a través de TM? En caso negativo, ¿qué necesitaría ser reforzado?
		El personal asociado a la CONRED, ¿tiene el suficiente conocimiento técnico para apoyar a la PS en la implementación de las medidas de preparación y respuesta a través de TM? En caso negativo, ¿qué necesitaría ser reforzado?
	¿Se dispone de la infraestructura y logística adecuada para apoyar un "scale-up" de la respuesta a través de TM?	

Dimensiones de análisis		Preguntas orientadoras
NORMATIVIDAD SOBRE PS, TM Y EMERGENCIAS	Situación del marco normativo actual en tiempo regular	¿Los derechos a la PS social están protegidos por la Constitución? ¿Está estipulado el derecho a la igualdad y a la no discriminación con respecto a la PS?
		¿Cuáles son las leyes y otras normativas claves que regulan las políticas de PS, su financiamiento y ejecución?
		¿Qué ámbitos están regulados a nivel de las políticas de PS? (ej. Objetivos generales, parámetros de beneficios, identificación de participantes, condiciones de elegibilidad, requisitos para no ciudadanos, administración, financiamiento, seguimiento, reclamaciones y apelaciones, cumplimiento normativo, protección de datos, etc.)
		¿Existen en las leyes disposiciones que restrinjan el derecho a la PS?
		¿En qué medida las personas son conscientes de que el acceso a la PS es un derecho humano?
		¿Las personas saben cuáles son los derechos legales que les asisten en relación con la PS?
	Situación del marco normativo actual en emergencias	¿Cuáles son las leyes y elementos reglamentarios clave que regulan las políticas de respuesta a emergencias, su financiamiento y ejecución?
		¿Hay roles y responsabilidades claras para un "scale-up" en la respuesta?
		¿Hay alguna normativa que contenga elementos de PS y de respuesta a emergencias conjuntamente?
		¿Qué medidas existen en el marco normativo sobre PS para garantizar la respuesta a emergencia? ¿Es posible la ampliación de los programas de PS para asistir a las personas damnificadas por emergencias?
		¿Hay alguna normativa que trate sobre el uso de TM para respuesta a emergencias y en la fase de recuperación? ¿Existe alguna restricción?
		¿La normatividad permite operar bajo los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad y neutralidad en momentos de emergencia?

[...]

Dimensiones de análisis		Preguntas orientadoras
NORMATIVIDAD SOBRE PS, TM Y EMERGENCIAS	Situación del marco normativo actual en emergencias	¿La normatividad varía en función del tipo de emergencia? ¿Cómo?
		¿Es posible relajar algunas de las características de los programas regulares para responder a emergencias? (ie. Condicionales, documentación requerida, criterios de elegibilidad, requisitos KYC...)
		Aquello que no esté escrito en la normatividad de preparación, ¿bloquea lo que se puede hacer en la respuesta? ¿Y en la fase de recuperación?
	Formulación/diseño de instrumentos normativos	Breve descripción/diagrama del proceso político y los plazos para la elaboración de una propuesta de instrumento legal
		Breve descripción/diagrama del proceso político y los plazos para la elaboración de una propuesta de instrumento reglamentario
		Breve descripción/diagrama del proceso político y los plazos para la elaboración de una propuesta de instrumento estratégico
		Breve descripción/diagrama del proceso político y los plazos para la elaboración de una propuesta de instrumento programático
		¿El proceso de formulación de instrumentos normativos, supone la aprobación del Poder Legislativo?
		¿Cuál es el rol del Ministerio de Hacienda en el diseño de los instrumentos normativos?
		Si la formulación de instrumentos normativos está descentralizada, ¿qué nivel es el responsable de la ejecución?
	Ejecución de políticas	¿El país tiene alguna forma popular de toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la PS, como iniciativas y referendos populares llevados a cabo en los diferentes niveles del Gobierno (p. ej., local/municipal, regional/estatal, nacional/federal)? En caso afirmativo, ¿a quiénes se consulta/invita a participar?
		¿Existen instrucciones por escrito para la ejecución de políticas? ¿Están a disposición del público?
		¿Qué instituciones están encargadas de supervisar la ejecución de las políticas? ¿Los organismos encargados de la formulación de políticas también son responsables de supervisar la ejecución de las políticas? Si la respuesta es afirmativa, describa el mecanismo (p. ej., ¿departamento especial?)
		¿La capacidad para la ejecución de políticas es suficiente en términos de recursos humanos y equipamiento?
		La financiación para la ejecución de políticas es suficiente? En caso contrario, ¿por qué no?
	Si la ejecución de políticas está descentralizada, ¿qué nivel es el responsable de la ejecución?	

Dimensiones de análisis	Preguntas orientadoras
INTRODUCCIÓN DE LAS TM COMO MODALIDAD EN EMERGENCIAS	<p>¿Qué barreras existen actualmente para poder asistir mediante TM a la población damnificada por emergencias de tracto rápido (categoría III o IV) a nivel nacional, regional, departamental y municipal?</p>
	<p>A) ¿Habría alguna diferencia en el caso de una emergencia de tracto lento? B) ¿Y si entre la población damnificada hubiese población extranjera? C) ¿Y en el caso de una emergencia en la que no se declare el estado de calamidad pública? D) ¿Y en el caso de tener que usar las TM para la fase de preparación o recuperación?</p>
	<p>¿Qué elementos facilitadores existen actualmente para poder asistir mediante TM a la población damnificada por emergencias de tracto rápido (categoría III o IV) a nivel nacional, regional, departamental y municipal?</p>
	<p>A) ¿Habría alguna diferencia en el caso de una emergencia de tracto lento? B) ¿Y si entre la población damnificada hubiese población extranjera? C) ¿Y en el caso de una emergencia en la que no se declare el estado de calamidad pública? D) ¿Y en el caso de tener que usar las TM para la fase de preparación o recuperación?</p>
Tipos de instrumento para la introducción de TM	<p>De manera particular sobre el marco normativo (entendido como el conjunto de leyes, reglamentos, documentos estratégicos y programáticos, de carácter obligatorio o indicativo que rigen en un país, estado o institución), ¿cuales son las barreras y los elementos facilitadores existentes para poder asistir mediante TM a la población damnificada por emergencias de tracto rápido (categoría III o IV) a nivel nacional, regional, departamental y municipal?</p>
	<p>A) ¿Habría alguna diferencia en el caso de una emergencia de tracto lento? B) ¿Y si entre la población damnificada hubiese población extranjera? C) ¿Y en el caso de una emergencia en la que no se declare el estado de calamidad pública? D) ¿Y en el caso de tener que usar las TM para la fase de preparación o recuperación?</p>
	<p>Entre los instrumentos normativos que aparecen en el marco de análisis, ¿cuáles serían los más adecuados para introducir las TM como modalidad de respuesta para poder asistir mediante TM a la población damnificada por emergencias de tracto rápido (categoría III o IV) a nivel nacional, regional, departamental y municipal?</p>
	<p>A) En cuanto a su factibilidad para ser modificados B) En cuanto a su impacto una vez modificados</p>
	<p>Entre los instrumentos normativos que aparecen en el marco de análisis, ¿existe algún instrumento adicional a nivel regional, departamental o municipal que afecte para tener la posibilidad de asistir mediante TM a la población damnificada por emergencias de tracto rápido (categoría III o IV)? ¿Cuáles?</p>

[...]

Dimensiones de análisis		Preguntas orientadoras
INTRODUCCIÓN DE LAS TM COMO MODALIDAD EN EMERGENCIAS	Mecanismos y actores para el cambio de instrumentos normativos	¿Se requeriría algún cambio a nivel legal para poder asistir mediante TM a la población damnificada por emergencias de tracto rápido (categoría III o IV) a nivel nacional, regional, departamental y municipal?
		A) ¿Qué instrumentos legales serían clave? B) ¿Cómo se incide en dichos instrumentos legales? C) ¿Quiénes son los actores implicados en cada paso para incidir en los mismos? D) ¿Se puede incidir sobre alguno de estos instrumentos legales desde el nivel subnacional?
		¿Se requeriría algún cambio a nivel reglamentario para poder asistir mediante TM a la población damnificada por emergencias de tracto rápido (categoría III o IV) a nivel nacional, regional, departamental y municipal?
		A) ¿Qué instrumentos reglamentarios serían clave? B) ¿Cómo se incide en dichos instrumentos reglamentarios? C) ¿Quiénes son los actores implicados en cada paso para incidir en los mismos? D) ¿Se puede incidir sobre alguno de estos instrumentos reglamentarios desde el nivel subnacional?
		¿Se requeriría algún cambio a nivel estratégico para poder asistir mediante TM a la población damnificada por emergencias de tracto rápido (categoría III o IV) a nivel nacional, regional, departamental y municipal?
	A) ¿Qué instrumentos estratégicos serían clave? B) ¿Cómo se incide en dichos instrumentos estratégicos? C) ¿Quiénes son los actores implicados en cada paso para incidir en los mismos? D) ¿Se puede incidir sobre alguno de estos instrumentos estratégicos a nivel subnacional?	
		¿Se requeriría algún cambio a nivel programático para poder asistir mediante TM a la población damnificada por emergencias de tracto rápido (categoría III o IV) a nivel nacional, regional, departamental y municipal?
		A) ¿Qué instrumentos serían clave? B) ¿Cómo se incide en dichos instrumentos? C) ¿Quiénes son los actores implicados en cada paso para incidir en los mismos? D) ¿Se puede incidir sobre alguno de estos instrumentos programáticos desde a nivel subnacional?
	Nivel de decisión requerido para el cambio	¿A qué nivel puede darse la decisión para el cambio del instrumento? (institucional: Ministerios / Político: presidencia, consejo de ministros, congreso) A nivel subnacional, ¿existe alguna instancia con poder de toma de decisión para introducir en los instrumentos normativos los elementos que permitan poder asistir mediante TM a la población damnificada por emergencias de tracto rápido (categoría III o IV) a nivel nacional, regional, departamental y municipal?
	Factibilidad del cambio	¿Qué elementos considera necesarios para que sea factible el cambio de los instrumentos normativos señalados como cruciales para poder asistir mediante TM a la población damnificada por emergencias de tracto rápido (categoría III o IV) a nivel nacional, regional, departamental y municipal? En caso de que los elementos identificados como cruciales fuesen modificados, ¿cree que habría barreras adicionales para la entrega de TM a población damnificada por emergencias de tracto rápido (categoría III o IV) a nivel nacional, regional, departamental y municipal?



Anexo 2

Participantes en el análisis del marco normativo

A. Fase previa al análisis de la normatividad

Fase del proceso	Participantes	Consenso
Entrevistas iniciales pre-despliegue	<p>Facilitación: CashCap – NORCAP (regional América Latina y Caribe)</p> <p>Participantes en la discusión: MIDES (6), PMA (2), OCHA/EHP (1), UNICEF (3), GOAL (3), ACH (1), ECHO (1), Liderazgo y coliderazgo GMTM (1)</p>	No requerido
Taller de 2 días sobre PTM en emergencias y PS	<p>Organización: GMTM y CALP</p> <p>Facilitación: CashCap - NORCAP y UNICEF</p> <p>Participantes en el taller: 10 miembros de entidades de Gobierno 3 miembros de Naciones Unidas 13 miembros de ONG internacionales 1 miembro de ONG nacionales 2 donantes</p>	No requerido
Misión exploratoria	<p>Realizado por: CashCap – NORCAP</p> <p><i>Objetivo general:</i> identificar puntos de entrada para trabajar más estrechamente con diferentes partes interesadas/entidades gubernamentales en el marco de la nueva estrategia CashCap que apoya la localización.</p> <p><i>Resultados esperados:</i> Identificación de los posibles puntos de entrada de CashCap para una futura colaboración con diferentes partes interesadas estatales</p>	No requerido
Solicitud de apoyo a CashCap – NORCAP (elaboración de TDR)	<p>Facilitado por: CashCap-NORCAP</p> <p>Participantes: GMTM, UNICEF, GOAL</p> <p>Consulta: organizaciones entrevistadas en la primera fase.</p>	Consenso entre CashCap – NORCAP y las organizaciones solicitantes sobre objetivos y productos a entregar
Contextualización del despliegue: entrevistas con miembros del GMTM	<p>Facilitado por: CashCap-NORCAP desplegada a Guatemala</p> <p>Organizaciones entrevistadas: liderazgo y coliderazgo GMTM, ACH, ACNUR, BHA, CARE, ChildFund, CRS, Global Communities, GOAL, IRC, Plan International, Save the Children, UNICEF (2), World Vision</p>	

B. Análisis colaborativo del marco normativo

Grupo de trabajo del GMTM sobre normatividad

Las organizaciones y entidades que han participado en el proceso han sido las siguientes:

Fase del proceso	Participantes	Consenso
Elaboración de nota de concepto para el análisis colaborativo	Propuesta elaborada por: CashCap -NORCAP	Consenso entre CashCap – NORCAP y las organizaciones solicitantes sobre objetivos y productos a entregar
Justificación	<p>Taller de lanzamiento del análisis colaborativo del marco normativo – creación de grupo de trabajo sobre normatividad</p> <p>Propuesta elaborada por: CashCap -NORCAP y organizaciones solicitantes del despliegue: ACH (coordinadora del GMTM), UNICEF.</p>	<p>Actores gubernamentales: SE-CONRED, MIDES</p> <p>Actores humanitarios: ACH, ACNUR, CashCap -NORCAP, CARE, CRS, IRC, Mercy Corps, OCHA, Plan International, PMA, UNICEF, World Vision.</p>
Definición de objetivos del análisis		
Preguntas de investigación		
Acuerdo sobre definiciones clave		
Selección de marcos conceptuales		
Definición del alcance	<p>Propuesta elaborada por: CashCap – NORCAP.</p> <p>Participantes en la discusión:</p> <p>Actores gubernamentales: SE-CONRED, MIDES</p> <p>Actores humanitarios: ACH, ACNUR, CARE, CRS, GOAL, IRC, Mercy Corps, MIDES, CashCap – NORCAP, Plan International, WFP, SE-CONRED, UNICEF, World Vision.</p>	<p>Actores gubernamentales: SE-CONRED, MIDES</p> <p>Actores humanitarios: ACH, ACNUR, CARE, CRS, GOAL, IRC, Mercy Corps, CashCap – NORCAP, Plan International, PMA, UNICEF, World Vision.</p>
Definición de dimensiones de análisis y preguntas orientadoras asociadas	<p>Propuesta elaborada por: CashCap – NORCAP.</p> <p>Participantes en la discusión:</p> <p>Actores gubernamentales: SE-CONRED, MIDES</p> <p>Actores humanitarios: ACNUR, CARE, CashCap – NORCAP, OCHA, Plan International, PMA, SE-CONRED, UNICEF, World Vision.</p>	<p>Actores gubernamentales: SE-CONRED, MIDES</p> <p>Actores humanitarios: ACNUR, CARE, CashCap – NORCAP, OCHA, Plan International, PMA, UNICEF, World Vision.</p>
Diseño de herramientas adaptadas	<p>Propuesta elaborada por: CashCap – NORCAP</p> <p>Apoyo de: UNICEF (para herramientas de actores gubernamentales).</p>	Esta fase no implicó la necesidad de alcanzar un consenso, pero se mantuvo al grupo de trabajo informado sobre el progreso del proceso.
Recolección de datos	<p>Facilitación: CashCap – NORCAP</p> <p>Apoyo de: UNICEF, CRS, Plan International, Mercy Corps.</p>	
Análisis de datos y elaboración de informe	Realizado por: NORCAP	
Retroalimentación y validación de resultados	Facilitación: CashCap – NORCAP	Los resultados fueron presentados ante los Ministerios con competencias en PS, la SE-CONRED, y los actores humanitarios participantes en el análisis colaborativo.
Definición de objetivos de la estrategia de incidencia e identificación de audiencia meta y aliados potenciales	<p>Propuesta elaborada por: CashCap – NORCAP.</p> <p>Participantes en la discusión: ACH, ACNUR, CashCap -NORCAP, CARE, CRS, IRC, Mercy Corps, OCHA, Plan International, PMA, Save the Children, UNICEF, World Vision</p>	<p>Actores humanitarios: ACH, ACNUR, CashCap -NORCAP, CARE, CRS, IRC, Mercy Corps, OCHA, Plan International, PMA, Save the Children, UNICEF, World Vision</p>

Actores entrevistados como informantes clave

Actores gubernamentales:

- SE-CONRED
- MIDES
- Contraloría General de Cuentas
- COMUSAN de la Municipalidad de Panzós, Alta Verapaz
- COMUSAN de la Municipalidad de Santa Catalina La Tinta, Alta Verapaz

Actores humanitarios:

- ACH
- ACNUR
- CARE
- CRS
- IRC
- Mercy Corps
- Plan International
- PMA
- UNICEF
- World Vision

Academia:

- ICEFI



Anexo 3

Listado completo de instrumentos normativos consultados

Nivel de análisis normativo	Origen	Subniveles de análisis / instrumentos	Instrumentos identificados	Año public.	Contenidos
MARCO LEGAL	Poder Legislativo	Decretos legislativos	Constitución Política de la República de Guatemala	1993	Deberes del Estado para garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.
			Decreto Legislativo 295-1946	1946	Creación IGSS
			Decreto Legislativo 109-1996	1996	Ley CONRED Creacion Fondo Nacional Permanente de Reduccion de Desastres
			Decreto Legislativo 101-97	1997	Ley Orgánica del Presupuesto
			Decreto Legislativo 114-97	1997	Ley del Organismo Ejecutivo
			Decreto Legislativo 42-2001	2001	Ley Desarrollo Social
			Decreto Legislativo 19-2002	2002	Ley de bancos y grupos financieros
			Decreto legislativo 31-2002	2002	Ley orgánica de la Contraloría General de Cuentas
			Decreto legislativo 02-2003	2003	Ley de ONGs
			Decreto legislativo 85-2005	2005	Ley del Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor
			Decreto Legislativo 18-2008	2008	Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad
			Decreto Legislativo 1-2012	2012	Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo, que crea el MIDES y especifica su mandato "Como ente rector, le corresponde diseñar, regular y ejecutar las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de los individuos o grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema, de manera que se les dote de capacidades y oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, asegurando el respeto de sus derechos humanos y constitucionales."
			Decreto legislativo 31-2012	2012	Ley contra la corrupción
		Decreto legislativo 13.2013	2013	Reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas	
		Decretos de urgencia	Decreto Legislativo 8-2020	2020	Ratificar el Decreto Gubernativo No. 5-2020 (estado de calamidad)
			Decreto Legislativo 9-2020	2020	Ratificar el Decreto Gubernativo 6-2020 (estado de calamidad)
			Decreto Legislativo 13-2020	2020	Ley Rescate Economico Familias (COVID 19) - Bono Familia y

Nivel de análisis normativo	Origen	Subniveles de análisis / instrumentos	Instrumentos identificados	Año public.	Contenidos
MARCO REGLAMENTARIO	Poder Ejecutivo	Decretos Gubernativos	Decreto Gubernativo 5-2020	2020	Declaración estado de calamidad derivado de COVID-19 por periodo de 30 días
			Decreto Gubernativo 6-2020	2020	Reforma del Decreto 5-2020, sobre la declaración del estado de calamidad pública
			Decreto Gubernativo 7-2020	2020	Prorroga de 30 días del estado de calamidad pública
			Decreto Gubernativo 13-2020	2020	Creación Bono Familia y Fondo para la Protección del Empleo
		Acuerdos Gubernativos	Acuerdo Gubernativo 338-2010	2010	Reglamento Orgánico Interno del MAGA: Establece la estructura orgánica interna, así como las competencias, funciones y mecanismos de coordinación que permitan alcanzar los objetivos definidos
			Acuerdo Gubernativo 06-2011	2011	Aprobación de la Política Nacional de Reducción de Desastres
			Acuerdo Gubernativo 49-2012	2012	Reglamento Ley de la CONRED: Establece la estructura orgánica interna, así como las competencias, funciones y mecanismos de coordinación que permitan alcanzar los objetivos definidos
			Acuerdo Gubernativo 87-2012	2012	Reglamento Orgánico Interno del MIDES: Establece la estructura orgánica interna, así como las competencias, funciones y mecanismos de coordinación que permitan alcanzar los objetivos en materia de desarrollo social.
			Acuerdo Gubernativo 105-2012	2012	Creación de Fondo Emergente para mitigación de daños que puedan ocasionar los fenómenos naturales, financiado con aportes voluntarios de empresas mineras.
			Acuerdo Gubernativo 215-2012	2012	Reglamento Orgánico Interno del MINTRAB: Establece la estructura orgánica interna, así como las competencias, funciones y mecanismos de coordinación que permitan alcanzar los objetivos definidos
			Acuerdo Gubernativo 129-2013	2013	Creación del Fondo de Desarrollo social del MIDES.
			Acuerdo Gubernativo 540-2013	2013	Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto
			Acuerdo Gubernativo 11-2019	2019	Creación Gabinete Específico de Desarrollo Social, para coordinar, articular y gestionar en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, las políticas relativas al desarrollo, la PS y la prevención de la violencia.
			Acuerdo Gubernativo 267-2023	2021	Aprobación de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo a los Desastres.

[...]

Nivel de análisis normativo	Origen	Subniveles de análisis / instrumentos	Instrumentos identificados	Año public.	Contenidos
MARCO REGLAMENTARIO	Poder Ejecutivo	Acuerdos Ministeriales	Acuerdo Ministerial 07-2012	2012	Reglamento Interno del MIDES: Aprueba la estructura interna del Ministerio de Desarrollo Social, con la finalidad que las unidades administrativas que lo integran, desarrollen sus funciones acorde al nivel jerárquico que le compete.
			Acuerdo Ministerial 82-2012	2012	Aprobación de la creación del primer PIR Creación de Bono de Calamidad (ya derogado)
			Acuerdo Ministerial DS-46-2015	2015	Aprobación Manual Operativo Programa Mi Bono Seguro -> Transformación a "Bono Social" en 2019
			Acuerdo Ministerial DS-48-2015	2015	Reglamento de funcionamiento de la unidad ejecutora del FODES
			Acuerdo Ministerial DS-57-2015	2015	Aprobación manual políticas, normas, procesos y procedimientos Dirección de Planificación y Programación del Viceministerio de Política, Planificación y Evaluación del MIDES
			Acuerdo Ministerial DS-56-2016	2016	Reformas al Acuerdo Ministerial 236-2013. Se incrementa la vigencia de la Unidad Ejecutora del Fondo de Desarrollo Social –FODES–, como Unidad Especial de Ejecución adscrita al Ministerio de Desarrollo Social, por 15 años prorrogables, hasta cumplir los fines para los cuales fue creada de conformidad a los objetivos ministeriales.
			Acuerdo Ministerial DS-80-2016	2016	Aprobación manual normas y procesos FODES
			Acuerdo Ministerial DS-85A-2016	2016	Creación de la Unidad Ejecutora del Fideicomiso Fondo de PS. Tiene por objeto la ejecución presupuestaria, financiera y contable de programas y proyectos sociales establecidos por el Ministerio de Desarrollo Social, relacionados con educación, salud, nutrición, adultos mayores y población vulnerable.
			Acuerdo Ministerial DS-41-2021	2021	Aprobación PIR para 6 meses (3er PIR pero segundo con documento)
			Acuerdo Ministerial 187-2021	2021	Aprobación de la creación del "Programa Estipendios por Acciones" en respuesta a las tormentas ETA e IOTA.

Nivel de análisis normativo	Origen	Subniveles de análisis / instrumentos	Instrumentos identificados	Año public.	Contenidos
MARCO ESTRATÉGICO	Poder Ejecutivo	Política General de Gobierno	Política General de Gobierno 2020 - 2024	2020	<p>Ejes de política:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Economía, Competitividad y Prosperidad 2. Desarrollo Social 3. Gobernabilidad y Seguridad en Desarrollo 4. Estado Responsable, Transparente y Efectivo 5. Relaciones con el Mundo <p>Objetivos sectoriales de desarrollo social, cada uno con acciones estratégicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la calidad de vida de los Guatemaltecos 2. Propiciar el rompimiento del ciclo de la pobreza 3. Desarrollar y estimular la formación y las capacidades productivas de las familias en estado de pobreza y pobreza extrema 4. Reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres y catástrofes 5. Impulsar la coordinación gubernamental y municipal de las instituciones responsables de la ejecución de las políticas de desarrollo social
		Planes estratégicos	Política de Desarrollo Social y Población	2002	<p>Objetivo general: Contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables de la población.</p> <p>Políticas sectoriales: salud, educación, empleo y migración, riesgo a desastres, comunicación social</p>
			Plan Institucional de Respuesta de SE-CONRED	2007	<p>Establece el marco de acciones y directrices a seguir por parte de todos los miembros de la SE-CONRED, ante la posibilidad u ocurrencia del impacto de un evento adverso que genere una emergencia o desastre en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>El PIR dependiendo del estado de alerta se convierte en el soporte Administrativo del Plan Nacional de Respuesta, a través de la estructura física y funcional del Centro de Operaciones de Emergencia COE.</p>
			Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032	2014	<p>Ejes de trabajo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Guatemala urbana y rural 2. Bienestar para la gente 3. Riqueza para todos y todas 3. Recursos naturales para hoy y para el futuro 4. Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo

[...]

Nivel de análisis normativo	Origen	Subniveles de análisis / instrumentos	Instrumentos identificados	Año public.	Contenidos
MARCO ESTRATÉGICO	Poder Ejecutivo	Planes estratégicos	Plan Institucional de Respuesta MIDES	2019	Describe la metodología y estructura del MIDES para asistir a la población ante la ocurrencia de una situación de riesgo, emergencia o desastre (RED), dando cumplimiento a las funciones del PNR donde interviene el MIDES.
			Plan Estratégico Institucional MIDES 2020-2024	2020	Describe grupos de interés, modelos adoptados para el diseño de la estrategia, y matrices de planificación estratégica
			Plan Operativo Anual FODES	2020	Plan Operativo Anual 2020 - especifica entre otros aspectos los resultados esperados, los productos y metas, la programación financiera y a nivel de insumos para el año.
			Plan Institucional de Respuesta MAGA	2020	Establece la descripción de procedimientos operativos que, en conjunto con estrategias, con su personal y colaboradores, permiten accionar de manera eficaz ante una emergencia o desastre que afecte el territorio nacional. Este plan se desarrolla sobre la base de la estructura funcional y los principios de trabajo establecidos en el Sistema de Comando de Incidentes -SCI-, con estrategias de trabajo y procedimientos operativos que permiten optimizar mecanismos de coordinación como institución del Sistema CONRED.
			Plan Operativo de la Estrategia Financiera ante el Riesgo de Desastres del MINFIN	2021	POA de la Estrategia Financiera ante el Riesgo de Desastres - consolida las acciones para cada línea estratégica, los plazos de implementación, y las entidades responsables. Cuenta con 6 líneas estratégicas: 1. Conocimiento del Riesgo 2. Gestión financiera ante el Riesgo de Desastres 3. Aseguramiento del Riesgo Catastrófico de los Activos Públicos y Desarrollo del Mercado doméstico de Seguros 4. Eficiencia y Transparencia en la Movilización y Ejecución del Gasto 5. Gestión Financiera del Riesgo de Desastres a nivel Subnacional. 6. Fortalecimiento institucional del MinFin para la gestión fiscal y financiera del riesgo asociado a desastres

[...]

Nivel de análisis normativo	Origen	Subniveles de análisis / instrumentos	Instrumentos identificados	Año public.	Contenidos
MARCO ESTRATÉGICO	Poder Ejecutivo	Planes estratégicos	Plan Operativo Anual MIDES	2022	Plan Operativo Anual 2022 - Especifica entre otros aspectos la estrategia institucional, las funciones del Ministerio, la territorialización de programas, la programación de acciones, productos y subproductos para el año.
			Plan Institucional de Respuesta MINTRAB	2022	Establece la descripción de procedimientos operativos que, en conjunto con estrategias, con su personal y colaboradores, permiten accionar de manera eficaz ante una emergencia o desastre que afecte el territorio nacional.
			Plan Nacional de Respuesta de CONRED	2023	Describe marco de respuesta y sistema de coordinación, los niveles organizativos, y la planificación estratégica de la respuesta a desastres, incluyendo el proceso de respuesta y las respuestas sectoriales.
			Plan Operativo Multianual MIDES	2023	Presenta Orientaciones Estratégicas Institucionales: 1. Contribuir a la formación de capital humano, con énfasis en grupos vulnerables en Guatemala 2. Fomentar la creación del empleo formal y digno, como mecanismo de PS 3. Promover la organización comunitaria para la prevención del delito 4. Fortalecimiento Institucional Para cada Orientación Estratégica hay una ruta con acciones específicas, y planificación presupuestaria multianual.
		Políticas públicas	Política Nacional para la Reducción del Riesgo a los Desastres	2023	Establece un marco estratégico e integral para la gestión del riesgo de desastres en el país.
		Marcos Nacionales	Marco Nacional de Recuperación de CONRED	2021	Establece sistema de coordinación para la recuperación y los ejes sectoriales de trabajo: vivienda, agua, saneamiento, higiene, educación, salud, seguridad alimentaria, servicios básicos, reactivación economía local, seguridad.
		Protocolos	Protocolos para riesgos específicos	Diversos	Incendios forestales, actividad volcánica, amenazas geológicas, eventos socio-organizativos, amenazas hidrometeorológicas, materiales peligrosos, eventos sanitarios, lluvias.

Nivel de análisis normativo	Origen	Subniveles de análisis / instrumentos	Instrumentos identificados	Año public.	Contenidos
MARCO ESTRATÉGICO	Cooperación	Marco estratégico de cooperación Naciones Unidas Guatemala	Marco Estratégico Cooperación ONU Guatemala 2020 - 2025	2020	Apoyo del Sistema de las Naciones Unidas para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y plan de aplicación del marco
		Plan de Respuesta Humanitaria (HRP)	HRP 2023	2023	Plan de Respuesta Humanitaria para 2023, incluyendo respuestas sectoriales y TM.
		Panorama de necesidades humanitarias (HNO)	HNO 2023	2023	Panorama de las necesidades humanitarias para el año 2023 a nivel nacional.
MARCO PROGRAMÁTICO	Poder ejecutivo	Manuales operativos de programas	Manual Operativo Bono Social	2019	Describe la estructura organizativa del programa, describe el programa con sus subprogramas e intervenciones asociadas, los mecanismos de focalización, la identificación de usuarios, los objetivos del programa, la población objetivo, el uso de las TMC y corresponsabilidades, los requisitos para el ingreso en el programa, las sanciones por incumplimiento de corresponsabilidades, etc.
			Manual Operativo Bono Familia	2020	Describe la estructura organizativa del programa, describe el programa con sus subprogramas e intervenciones asociadas, los mecanismos de focalización, la identificación de usuarios, los objetivos del programa, la población objetivo, el uso de las TM, los requisitos para el ingreso en el programa, etc.
		Guías operativas para la ejecución de programas	Manual Políticas, Normas, Procesos y Procedimientos MIDES	2015	Especifica la normativa para los diferentes procesos que se dan en cada unidad del MIDES.



Anexo 4

Barreras normativas para la protección social adaptativa

Tipo	Instrumento	Barrera identificada
Barreras a nivel de instrumentos legales existentes	Decreto legislativo 109-1996: Ley CONRED y creación Fondo Nacional Permanente Reducción Desastres	<ul style="list-style-type: none"> El MIDES se creó posteriormente a la ley, esto produce la ausencia del MIDES en los mecanismos de coordinación y toma de decisiones dispuestos por la ley, y a su vez que la PS no sea considerada como una herramienta para la respuesta en emergencias.
	Decreto legislativo 1-2012: Reforma del Organismo Ejecutivo – Creación del MIDES	
	Decreto legislativo 85-2005: Ley del Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor (reformas con decretos 39-2006 y 4-2022)	<ul style="list-style-type: none"> Se establece como un programa regular, por lo que no contempla el uso de las TM entregadas a las personas adultas mayores para la respuesta a emergencias.
	Decreto legislativo 13-2020: Creación Bono Familia y Fondo para la Protección del Empleo	<ul style="list-style-type: none"> Se trata de un programa finalizado, que no podría activarse nuevamente para responder a una emergencia ya que se creó exclusivamente para la respuesta a los efectos socioeconómicos de la pandemia por COVID-19.
Barreras en los instrumentos reglamentarios existentes	Acuerdo Gubernativo 338-2010: Reglamento Orgánico Interno del MAGA	<ul style="list-style-type: none"> El ROI no explicita qué unidades deben estar al cargo de la respuesta de emergencias, aun cuando hay funciones asignadas en el PNR.
	Acuerdo Gubernativo 49-2012: Reglamento de la CONRED	
	Acuerdo Gubernativo 87-2012: Reglamento Orgánico Interno del MIDES	<ul style="list-style-type: none"> El ROI no explicita qué unidades deben estar al cargo de la respuesta de emergencias, aun cuando hay funciones asignadas en el PNR.
	Acuerdo Gubernativo 215-2012: Reglamento Orgánico Interno del MINTRAB.	<ul style="list-style-type: none"> El ROI no explicita qué unidades deben estar al cargo de la respuesta de emergencias, aun cuando hay funciones asignadas en el PNR.
	Acuerdo Gubernativo 57-2020: Aprobación del Reglamento del Bono Familia	
	Acuerdo Gubernativo 267-2023: Aprobación de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2024-2034.	
	Acuerdo Ministerial DS-61-2017: Aprobación Manual Operativo Programa Bono Social	
	Acuerdo Ministerial DS 41-2021: Aprobación última versión del PIR del MIDES	
	Acuerdo Ministerial 187-2021: Aprobación de la creación del “Programa Estipendios por Acciones” en respuesta a las tormentas ETA e IOTA.	

Tipo	Instrumento	Barrera identificada
Barreras a nivel de instrumentos estratégicos existentes	Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2024-2034	
	Plan Nacional de Desarrollo	
	Plan Nacional de Respuesta	<ul style="list-style-type: none"> • No incluye al MIDES en su función de ente rector de la PS para poder entregar TM en emergencias o desastres, desarrolla otras funciones. • Ausencia de referencias a las TM como una herramienta posible. • No aparecen claramente delimitadas las responsabilidades ni los umbrales para la expansión de la respuesta de emergencia a escala. • Ausencia de especificación de mecanismos para la respuesta en función del tipo de emergencia.
	Marco Nacional de Recuperación	<ul style="list-style-type: none"> • No aparecen mencionadas las TM como modalidad para la recuperación en ninguna de las áreas. • La conexión entre el PNR y el MNR no está claramente establecida. • El MNR no hace mención a la PS ni a las TM, si bien tiene un énfasis en la recuperación de medios de vida y no exclusivamente de infraestructura. • Los informantes reportan sólo haber visto mecanismos de recuperación activados en casos de emergencia de desarrollo rápido, siendo generalmente necesario el apoyo de la cooperación para esta fase en el caso de emergencias de desarrollo lento.
	Plan Institucional de Respuesta del MIDES	<ul style="list-style-type: none"> • En el MIDES no hay una unidad responsable para liderar las actualizaciones del PIR. • El formato estándar del PIR no proporciona un desglose suficiente de las acciones concretas, ya que los documentos resultan ser bastante generales. • No se explicita cómo ejecutar las funciones asignadas en el PNR.
	Plan Institucional de Respuesta del MAGA	<ul style="list-style-type: none"> • No se detalla ningún aspecto específico relacionado con la implementación de TM para emergencias y/o desastres. • El marco normativo existente no proporciona suficiente anclaje para que los programas de PS puedan expandirse para la entrega de TM a la población damnificada, sin riesgo o temor de incurrir en hallazgos frente a auditorías de la Contraloría.
	Plan Institucional de Respuesta del MINTRAB	<ul style="list-style-type: none"> • Si un Ministerio desea implementar un programa de respuesta a una emergencia específica, técnicamente podría incorporar aspectos en su PIR que no estén explícitos en el PNR, siempre y cuando sigan cumpliendo sus responsabilidades dentro del PNR. Sin embargo, la probabilidad de que esto ocurra sin un respaldo normativo claro es baja. Además, no es viable actuar de manera autónoma, ya que cualquier intervención requiere aprobación por parte del Gabinete de Emergencia.
	POA de Estrategia MINFIN para Financiamiento ante el Riesgo de Desastres	<ul style="list-style-type: none"> • No aparece la PS en las líneas estratégicas.

Tipo	Instrumento	Barrera identificada
Barreras en los instrumentos programáticos existentes	Manual Operativo del Programa Bono Social (MIDES)	<ul style="list-style-type: none"> • El MIDES no dispone de protocolos para adaptar sus programas regulares para responder a una emergencia. El PIR del MIDES únicamente establece que, durante una emergencia, los participantes en programas regulares en el área afectada continuarán recibiendo el aporte con una exoneración de corresponsabilidades. Sin embargo, no existe una normativa clara que indique cómo utilizar las TM como herramienta de respuesta. • No contempla la posibilidad de la expansión vertical (participantes regulares que reciben un aumento en el monto o la temporalidad de su TM), ni horizontal (a personas no participantes en el programa para responder a una emergencia).
	Manual Operativo del Programa Bono Familia (MIDES)	<ul style="list-style-type: none"> • Se trata de un programa creado ad-hoc para responder a la crisis generada por la pandemia del COVID-19, sin embargo, no podría utilizarse para la respuesta a otra emergencia, y no existe un manual operativo para un programa de emergencia genérico que pueda activarse en caso de emergencia.
	Manual de Ejecución del Programa "Estudios por Acciones" (MAGA)	<ul style="list-style-type: none"> • Se trata de un programa creado ad-hoc para responder a la crisis generada por las tormentas ETA e IOTA, por lo que no es posible utilizarlo ante otra emergencia.
	Manual del CCAH	<ul style="list-style-type: none"> • Manual del CCAH tiene un apartado de "Donaciones financieras" en el que MINFIN aparece como el responsable de recibir los fondos para ayuda humanitaria y responsable de informar a la SE-CONRED. El manual no desglosa el detalle de cómo realizar la canalización a las entidades ejecutoras, pero al no estar la función de PS presente en los demás instrumentos normativos, no podrían canalizarse fondos al sistema a través del CCAH.
Otras barreras relacionadas con la normatividad	Falta de instrumentos normativos clave	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una Ley de Desarrollo Social y Población que tiene un enfoque centrado en la población y no aborda específicamente la PS. Se espera que SEGEPLAN lidere el proceso de actualización. Sin embargo, muchas de las políticas de la SEGEPLAN carecen de claridad en algunos aspectos clave debido a que se han formulado desde otras instituciones con una participación limitada de la SEGEPLAN. • No existe una política pública de PS finalizada en la que pueda aparecer especificado el uso de TM como respuesta de emergencia a través de la expansión de sus programas regulares y/o mediante la creación de nuevos programas. • Los Ministerios con competencias en PS no disponen de programas para la respuesta a emergencias y/o desastres listos para ser utilizados en caso de necesidad, sino que se crean ad hoc para cada emergencia. Esto repercute en el tiempo de respuesta, ya que la creación de un programa oscila entre 2 y 3 meses. • Ausencia de memorandos de entendimiento entre instituciones para agilizar la colaboración en la respuesta a emergencias.

Tipo	Instrumento	Barrera identificada
Otras barreras relacionadas con la normatividad	Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • La baja priorización de la PS en los planes de Gobierno deriva en brechas en la normatividad. • Actualmente no existe una ley que garantice el gasto público mínimo para el componente no contributivo de la PS en su integralidad. • No existe ninguna obligación para garantizar financiamiento al sistema de PS para responder a emergencias. • No existe un fondo de emergencias asignado a cada Ministerio con competencias en PS. • Los programas de PS actualmente tienen muy baja cobertura por la falta de inversión pública, lo que limitaría un aumento de cobertura rápido en caso de emergencia si se plantease una expansión horizontal. • La falta de utilización de los mecanismos de financiamiento destinados al ciclo de reducción del riesgo de desastres se atribuye, en ocasiones, a la falta de conocimiento por parte de quienes podrían activarlos en las instituciones.
	Influencia de la Declaratoria del Estado de Calamidad Pública en la capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> • En situaciones donde la declaratoria del Estado de Calamidad Pública no se ratifica, ya sea debido a la percepción de que la magnitud del evento no es suficiente o por consideraciones políticas, las emergencias enfrentan limitaciones en el acceso a diversos mecanismos de financiamiento para la respuesta. Este escenario restringe la capacidad de brindar una atención adecuada a la población damnificada. • Los mecanismos de contratación en emergencias en las que se ratifica el Estado de Calamidad Pública, en ocasiones han sido señalados de opacidad. Esto ha generado la percepción de un mal uso de recursos, lo que reduciría la ayuda percibida por las personas damnificadas. • El FNPRD sólo puede ser activado por el MINFIN ante una declaratoria del Estado de Calamidad Pública. • El proceso desde la solicitud hasta la ratificación del Estado de Calamidad Pública puede tomar un tiempo variable. Si bien es posible comenzar a responder y en caso de improbación de la solicitud, detener la asistencia, existe la posibilidad de que incurrir en hallazgos o sanciones por parte de la Contraloría General de Cuentas por haber iniciado una respuesta sin la ratificación del Estado de Calamidad Pública, lo que genera reticencia a la hora de activar una respuesta. Un aspecto importante a destacar según la información recabada, es que las sanciones económicas representarían una fuente de ingresos para la Contraloría, lo cual puede influir en la aplicación de las mismas y en la percepción de imparcialidad. • Después de la declaración del Estado de Calamidad Pública, se presenta una barrera adicional en la que los Ministerios o regiones que solicitan fondos más tarde, quizás debido a la necesidad de un tiempo adicional para elaborar análisis de necesidades más exhaustivos, podrían encontrar dificultades para acceder a los recursos. Esto se debe a que los fondos podrían haber sido asignados previamente a las entidades que presentaron sus solicitudes de manera más rápida.

Tipo	Instrumento	Barrera identificada
Otras barreras relacionadas con la normatividad	Consideración del tipo de emergencia en la normatividad	<ul style="list-style-type: none"> • Los informantes entrevistados comparten la percepción de que existe una cierta normalización de este tipo de emergencias tanto a nivel social como institucional. Esto tendría un impacto directo en la forma de concebir la normatividad para este tipo de emergencias. • El análisis señala que las emergencias de desarrollo lento no están claramente conceptualizadas ni consideradas en el marco normativo actual. Esto puede resultar en que estas emergencias pasen desapercibidas a nivel institucional, careciendo así de una respuesta adecuada. • Hasta la fecha, en muy pocas ocasiones se ha ratificado una declaratoria del Estado de Calamidad Pública por una emergencia de tracto lento, pese a ser emergencias recurrentes en el territorio guatemalteco con consecuencias graves para la población.
	Grupos poblacionales excluidos	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien no existe una exclusión explícita de ningún grupo poblacional en el marco normativo, las personas extranjeras con voluntad de permanencia en Guatemala que se encuentren en situación de vulnerabilidad según los criterios de los programas, quedan excluidas de facto al necesitar DPI vigente para poder acceder a los mismos. • Incluso las personas que adquieren el Estatuto de Refugiados y consiguen obtener el DPI rosado quedan excluidas del ingreso a los programas, ya que no se contempla este documento en los programas actuales.



Anexo 5

Elementos normativos facilitadores para la protección social adaptativa

Tipo	Instrumento	Elemento facilitador
Elementos facilitadores a nivel de instrumentos legales existentes	109-1996: Ley CONRED y creación Fondo Nacional Permanente Reducción Desastres	<ul style="list-style-type: none"> • Se señala como una barrera que la Ley de la CONRED es anterior a la creación del MIDES. No obstante, mediante un acuerdo gubernativo, se logró incluir al MIDES en el PNR con la función de centros de acopio. De manera similar, se podría considerar que el MIDES, MAGA y/o MINTRAB asuman la rectoría de implementar TM en emergencias a través de un proceso similar. Sin embargo, en caso de modificarse la Ley de la CONRED en el futuro, será crucial incorporar la PS en la misma. • No es necesario modificar la ley para incluir las TM como modalidad de respuesta para ser entregada a través de la PS. • Se indica que el PNR debe actualizarse como máximo cada 4 años, pero también puede modificarse antes si hay lecciones aprendidas que integrar.
	1-2012: Reforma del Organismo Ejecutivo – Creación del MIDES	<ul style="list-style-type: none"> • El MIDES señala en su visión institucional su objetivo de institucionalizar la política pública dirigida a proteger y promover a las personas más vulnerables, (...) generando mecanismos temporales para hacer frentes a las crisis .
	85-2005: Ley del Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor (reformas con decretos 39-2006 y 4-2022)	
	13-2020: Creación Bono Familia y Fondo para la Protección del Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Constituye un ejemplo de Ley para la creación de un programa de TM a gran escala para la respuesta a emergencias / desastres.
Elementos facilitadores en los instrumentos reglamentarios existentes	Acuerdo Gubernativo 338-2010: Reglamento Orgánico Interno del MAGA	
	Acuerdo Gubernativo 49-2012: Reglamento de la CONRED	<ul style="list-style-type: none"> • A priori no es necesario modificar el reglamento, aunque se modifique el PNR o el MNR.
	Acuerdo Gubernativo 87-2012: Reglamento Orgánico Interno del MIDES	<ul style="list-style-type: none"> • Se han generado lecciones aprendidas sobre el intento de crear una unidad de emergencias en el MIDES con el apoyo de PMA, que indican que sería más pertinente que la respuesta a emergencias se asigne a la(s) unidad(es) y direcciones existentes.
	Acuerdo Gubernativo 215-2012: Reglamento Orgánico Interno del MINTRAB	
	Acuerdo Ministerial DS-61-2017: Aprobación Manual Operativo Programa Bono Social	
	Acuerdo Gubernativo 57-2020: Aprobación del Reglamento del Bono Familia	<ul style="list-style-type: none"> • El programa Bono Familia sienta una base de creación de un programa de respuesta a emergencias y/o desastres a gran escala sobre la que se puede construir un nuevo programa.
	Acuerdo Gubernativo 267-2023: Aprobación de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2024-2034.	

Tipo	Instrumento	Elemento facilitador
Elementos facilitadores en los instrumentos estratégicos existentes	Acuerdo Ministerial DS 41-2021: Aprobación última versión del PIR del MIDES	<ul style="list-style-type: none"> • El alcance del PIR es de nivel nacional con una temporalidad de 6 meses desde la fecha de aprobación por la SE-CONRED (21 de agosto de 2019), por lo que es necesaria su actualización.
	Acuerdo Ministerial 187-2021: Aprobación de la creación del Programa Estipendios por Acciones en respuesta a las tormentas ETA e IOTA.	<ul style="list-style-type: none"> • El programa Estipendios por Acciones sienta una base de creación de un programa de respuesta a emergencias y/o desastres a gran escala sobre la que se puede construir un nuevo programa, especialmente para la fase de recuperación.
	Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2024-2034	<ul style="list-style-type: none"> • Con la actualización de la PNRRD se produce la necesidad de actualizar el PNR y el MNR, lo que ofrece una ventana de oportunidad para la inclusión en los mismos de aspectos relacionados con el uso de las TM a través de la PS como modalidad de respuesta en emergencias. • La PNRRD, en su lineamiento estratégico 2.3 contempla la creación de direcciones o unidades organizativas internas para la gobernanza del riesgo de desastres dentro de las instituciones sectoriales y territoriales. Esto representa una oportunidad para crear programas, mecanismos y/o unidades de respuesta a emergencia dentro de los Ministerios con competencias en PS.
	Plan Nacional de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan Nacional de Desarrollo entiende la PS como el conjunto de medidas que promueven la calidad de vida, alivian la pobreza, la exclusión y la pérdida de medios de vida (vinculación con pérdida de medios de vida en caso de emergencia con fines de abogacía). • Formula como prioridad del eje “Bienestar para la gente”, instalar la universalidad de la PS como mecanismo para el desarrollo individual y social. • Se menciona que es necesaria la identificación de medidas de política que favorezcan que el Estado cumpla con su mandato de universalidad en la PS y equidad de sus intervenciones.
	Plan Nacional de Respuesta	<ul style="list-style-type: none"> • La aprobación de la PNRRD genera la oportunidad para actualizar el PNR, incluyendo la PS. • Dado que el EHP tiene a la SE-CONRED como co-líder, se puede hacer incidencia y trabajar de manera conjunta para la modificación del marco normativo de la SE-CONRED para proveer un anclaje normativo a los Ministerios con competencias en PS. • El papel de abogacía de la SE-CONRED dentro de la CONRED se podría ver reforzado al propiciar la creación de un marco adecuado para que los Ministerios con competencias en PS puedan apoyar de mejor manera la respuesta en emergencias y/o desastres.
	Marco Nacional de Recuperación	<ul style="list-style-type: none"> • La aprobación de la PNRRD genera la oportunidad para actualizar el MNR, incluyendo la PS. • Si se usa un enfoque sectorial, según el texto actual, los sectores de seguridad alimentaria y nutricional, y medios de vida y reactivación económica, podrían hacer referencia a TM entregadas a través de la PS. • También podría hacerse referencia en cada sector como una herramienta transversal a ellos para ser gestionada por las instituciones de PS que puedan ejecutar TM de acuerdo con su mandato. • El MNR, en la fase de Planificación, especifica: Es importante que el plan de recuperación no se limite a la reconstrucción de viviendas e infraestructura dañada, sino también a la recuperación de los medios de vida.
	Plan Institucional de Respuesta del MIDES	<ul style="list-style-type: none"> • Dado que el PIR del MIDES ya no está vigente, deberá implementarse un proceso de actualización en el que se podrían solventar las barreras identificadas.

Tipo	Instrumento	Elemento facilitador
Elementos facilitadores en los instrumentos estratégicos existentes	Plan Institucional de Respuesta del MAGA	<ul style="list-style-type: none"> • Dado que el PIR de MAGA ya no está vigente, deberá implementarse un proceso de actualización en el que se podrían solventar las barreras identificadas. • En la sección de Seguridad Alimentaria y Nutricional específica que “será responsable de apoyar a las instituciones rectoras de las Secciones y Funciones del Nivel Teórico Ejecutivo asignadas al MAGA por el PNR, con asistencia alimentaria en respuesta ante amenazas” (se entiende que en especie, pero no explícita si también podría ser mediante TM, y esto podría ser incluido de forma explícita).
	Plan Institucional de Respuesta del MINTRAB	<ul style="list-style-type: none"> • Su periodo de vigencia es de dos años desde su aprobación, necesitará ser renovado en septiembre de 2024.
	POA de Estrategia MINFIN para Financiamiento ante el Riesgo de Desastres	<ul style="list-style-type: none"> • En caso se trabaje una nueva estrategia para obtener una línea de crédito contingente, por lo que sería una oportunidad para incluir la PS.
Elementos facilitadores en los instrumentos programáticos existentes	Manual Operativo del Programa Bono Social (MIDES)	<ul style="list-style-type: none"> • En la actualidad existen los “casos no previstos” dentro del Manual Operativo del Bono Social, para usuarios regulares del programa (expansiones verticales). • Aunque este programa no esté diseñado específicamente para expandirse durante emergencias, podría proporcionar información sobre los hogares identificados con mayores niveles de vulnerabilidad en una zona afectada, especialmente si la cobertura se amplía con respecto a la actual. Esta información sería valiosa para incluir a estos hogares en programas de emergencia de manera más eficiente.
	Manual Operativo del Programa Bono Familia (MIDES)	<ul style="list-style-type: none"> • Sirve como ejemplo sobre el que construir un programa de respuesta a emergencias listo para ser utilizado en caso de emergencias y/o desastres incluso de gran escala.
	Manual de Ejecución del Programa “Estipendios por Acciones” (MAGA)	
	Manual del CCAH (CONRED)	
Otros elementos facilitadores relacionados con la normatividad	Instrumentos normativos no vigentes de interés	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia del Bono de Calamidad Pública, que ya no existe, pero sirve como ejemplo de programa de respuesta a emergencia, para poder crear un programa de atención a emergencias mediante TM debidamente normado y con instrumentos operativos, que ya esté institucionalizado previo a la ocurrencia de las emergencias y se active ante un estado de calamidad pública y/o disposición de las autoridades superiores.
	Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una estimación de inversión en PS para la infancia realizada por UNICEF que da orientación sobre el gasto público que debe realizarse hasta 2030, permitiendo diseñar acciones estratégicas. • La estructura de financiamiento estatal asigna fondos a los niveles municipales, que podrían eventualmente utilizarse para la preparación y respuesta a emergencias.

Referencias bibliográficas

- ALNAP. (2022). *The State of the Humanitarian System*. <https://reliefweb.int/report/world/state-humanitarian-system-2022-edition>
- Arriagada, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5582/S0260445_es.pdf
- Babajanian, B. (2012). *Social protection and its contribution to social cohesion and state building*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH. <https://odi.org/en/publications/social-protection-and-its-contribution-to-social-cohesion-and-state-building/>
- Bailey, S., & Pongracz, S. (2015). *Humanitarian cash transfers: cost, value for money and economic impact. Background note for the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers*. Overseas Development Institute. <https://odi.org/en/publications/humanitarian-cash-transfers-cost-value-for-money-and-economic-impact/>
- Banco Mundial. (2018). *The State of Social Safety Nets 2018*. © Washington, DC: World Bank. License: CC BY 3.0 IGO. <http://hdl.handle.net/10986/29115>
- Banco Mundial. (2022). *Programa Bono Familia, Innovación y lecciones aprendidas para la protección social*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099040011012240970/pdf/P17626500e01ac0de0be110c7d9c9d9ce74.pdf>
- Banerjee, A. V., Hanna, R., Kreindler, G. E., & Olken, B. A. (2017). *Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs*. *The World Bank Research Observer*, 32(2), 155-184. <https://academic.oup.com/wbro/article/32/2/155/4098285>
- Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B. A., & Sverdlin-Lisker, D. (2022). *Social protection in the developing world*. Working Paper. MIT Economics. https://economics.mit.edu/sites/default/files/2023-08/Social_Protection_paper_manuscript.pdf
- Barrett, C. (2006). *Food aid's intended and unintended consequences*. ESA Working Paper No. 06-05. Rome: Food and Agriculture Organisation. <http://barrett.dyson.cornell.edu/files/papers/MixedEffectsv2Mar2006.pdf>
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., & Schmidt, T. (2016). *Cash transfers: What does the evidence say? A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features*. Overseas Development Institute. <https://odi.org/en/publications/cash-transfers-what-does-the-evidence-say-a-rigorous-review-of-impacts-and-the-role-of-design-and-implementation-features/>
- Bowen, T., Del Ninno, C., Andrews, C., Coll-Black, S., Johnson, K., Kawasoe, Y., Kryeziu, A., Maher, B., Williams, A. (2020). *Adaptive social protection: building resilience to shocks*. World Bank Publications. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/579641590038388922/pdf/Adaptive-Social-Protection-Building-Resilience-to-Shocks.pdf>
- Buser, T., Oosterbeek, H., Plug, E., Ponce, J. and Rosero, J. (2014). *The impact of positive and negative income changes on the height and weight of young children*. IZA Discussion Paper 8130. <https://docs.iza.org/dp8130.pdf>
- CALP (Cash Learning Partnership) Network. (2020). *The State of the World's Cash 2020*. <https://www.calpnetwork.org/resources/collections/state-of-the-worlds-cash-2020/>
- CALP Network. (2023a). *Glosario de terminología para los programas de transferencias monetarias*. <https://www.calpnetwork.org/es/publication/glosario-de-terminologia-para-las-transferencias-monetarias/>

- CALP Network (2023b). *The State of the World's Cash 2023 report*. <https://www.calpnetwork.org/collection/the-state-of-the-worlds-cash-2023-report/>
- CALP network. (s.f.). *Cash Working Groups*. <https://www.calpnetwork.org/community/cash-working-groups/>
- Carranza, R., De Rosa, M., Flores, I. (2023). *Wealth inequality in Latin America*. IDB working paper series IDB -WP -01483. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Wealth-Inequality-in-Latin-America.pdf>
- CCRIF (The Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility).(s.f.). *Productos del CCRIF*. <https://www.ccrif.org/es/sobre-nosotros/productos-del-ccrif>
- Cecchini, S., Holz, R., and Soto de la Rosa, H. (2022). Toolkit. *Institutional frameworks for social policies for equality in Latin America and the Caribbean (LC/TS.2021/157)*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5c796001-88e3-44cd-964d-5cae58e1c1d6/content>
- CEPAL. (2021). *Caja de Herramientas – Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47456-caja-herramientas-gestion-institucionalidad-politicas-sociales-la-igualdad>
- CepalStat. (s.f.). *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. CEPAL. (<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat>)
- CICR. (2014). *Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja*. https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/icrc-003-4046.pdf
- Cintrón de Méndez, A. et al. (2019). *El sistema de protección social en Guatemala: diagnóstico y perspectivas*. (Guatemala: PNUD, PMA, UNICEF y UNFPA, pendiente de publicación).
- Common donor approach. (2019). *Common Donor Approach for humanitarian cash programming*. <https://reliefweb.int/attachments/563de8c4-1800-3868-ae27-6fa284ce4aaf/common-donor-approach-feb-19.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala. (2012). *Manual de Procedimientos Legislativos y Prácticas Parlamentarias*. <https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/secciones/pdf/536ea-manual-de-procedimientos-legislativos-y-practicas-parlamentarias.pdf>
- Congreso de la República de Guatemala. (2022). *¿Qué es el Estado de Calamidad Pública?* https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/8642/2022/4#gsc.tab=0
- Congreso de la República de Guatemala. (s.f.). *Glosario de definiciones*. <https://www.congreso.gob.gt/glosario>
- CONRED. (2019). *Manual de procedimientos del Centro de Coordinación para la Ayuda y la Asistencia Humanitaria Internacional*. https://conred.gob.gt/wp-content/uploads/Manual_CCAH.pdf
- CONRED. (2021). *Sistema de alerta temprana, conjunto de mecanismos para salvaguardar la vida de los guatemaltecos*. <https://conred.gob.gt/sistema-de-alerta-temprana-conjunto-de-mecanismos-para-salvaguardar-la-vida-de-los-guatemaltecos/>
- CONRED. (2022). *Marco Nacional de Recuperación. Guatemala*. https://www.minfin.gob.gt/images/documentos/Marco%20Nacional%20de%20Recuperaci%C3%B3n%20Actualizado%20y%20Reformado%202021_compressed.pdf
- CONRED. (2023). *Plan Nacional de Respuesta. Guatemala*. https://conred.gob.gt/wp-content/uploads/DCS_20230929_V7_PNR2023JULIO.pdf
- CONRED. (2023). *Política Nacional para la Reducción del Riesgo a Desastres de Guatemala 2024-2034*. <https://conred.gob.gt/politica-nacional-para-la-reduccion-de-riesgo-a-los-desastres-en-guatemala/>
- CONRED. (s.f.) *Glosario de Gestión Integral del Riesgo de Desastres*. <https://conred.gob.gt/glosario/>

- CONRED. (s.f.). *Organigrama institucional*. <https://conred.gob.gt/organigrama/>
- Esfera. (s.f.). *Normas humanitarias*. <https://www.spherestandards.org/es/normas-humanitarias/>
- Esfera. (s.f.). *The Humanitarian Standards Partnership*. <https://www.spherestandards.org/es/resources/hsp-brochure-2021/>
- European Commission. (2015). *10 common principles for multi-purpose cash-based assistance to respond to humanitarian needs*. https://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/concept_paper_common_top_line_principles_en.pdf
- European Commission. (2019). *Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus. A Game Changer in Supporting People through Crises*. Tools and Methods Series. Reference Document No 26. <https://socialprotection.org/discover/publications/tools-and-methods-series-reference-document-no-26-social-protection-across>
- European Commission. (2021). *INFORM subnational model of Guatemala*. <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Subnational-Risk/Guatemala>
- European Commission. (2022). *DG ECHO Thematic Policy Document No 3 – Cash Transfers*. https://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/thematic_policy_document_no_3_cash_transfers_en.pdf
- Evans, D., and A. Popova. (2014). *Cash Transfers and Temptation Goods: a Review of Global Evidence*. Policy Research Working Paper WPS6886, World Bank, Policy Research Department, Washington, DC. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/617631468001808739/pdf/WPS6886.pdf>
- FAO. (2015). *The State of Food and Agriculture Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. <https://www.fao.org/reduce-rural-poverty/resources/resources-detail/en/c/468284/>
- FMI (Fondo Monetario Internacional). (2023). *World Economic Outlook. Actualización octubre 2023*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October>
- Gassmann, F., Gentilini, U., Morais, J., Nunnenmacher, C., Okamura, Y., Bordon, G., & Valleriani, G. (2023). *Is the Magic Happening?: A Systematic Literature Review of the Economic Multiplier of Cash Transfers*. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/d6ad211f-53e7-4331-8b67-a6ee55247f38>
- Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I., & Dale, P. (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (Version 12, July 10 update)*. ©World Bank, Washington, DC. License: CC BY 3.0 IGO. <http://hdl.handle.net/10986/33635>
- Gobierno de México (s.f.). *Definición de marco normativo*. <https://sistemas.cgever.gob.mx/ug/mn.html>
- Hagen-Zanker, J., Bastagli, F., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., & Schmidt, T. (2016). *Understanding the impact of cash transfers: the evidence*. Overseas Development Institute. <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/09/10748.pdf>
- Handa, S., Daidone, S., Peterman, A., Davis, B., Pereira, A., Palermo, T.; Yablonski, J. (2017). *Myth-busting? Confronting Six Common Perceptions about Unconditional Cash Transfers as a Poverty Reduction Strategy in Africa*. Innocenti Working Papers, no. 2017-11 <https://www.unicef-irc.org/publications/899-myth-busting-confronting-six-common-perceptions-about-unconditional-cash-transfers.html>
- Handa, S., Peterman, A., Huang, C., Halpern, C. T., Pettifor, A., and Thirumurthy, H. (2015). *Impact of the Kenya Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children on Early Pregnancy and Marriage of Adolescent Girls*. *Social Science & Medicine*, 141, 36-45. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26246032/>
- Harvey, P., Bailey, S. (2011). *Good practice review - Cash transfer programming in emergencies*. *Humanitarian Practice Network*. <https://odihpn.org/wp-content/uploads/2011/06/gpr11.pdf>
- Harvey, P., Pavanello, S. (2018). *Multipurpose Cash and sectoral outcomes: review of evidence and learning*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/5b28c4157.pdf>

- Haushofer, J., Shapiro J. (2018). *The long-term impact of unconditional cash transfers: experimental evidence from Kenya*. Busara Center for Behavioral Economics, Nairobi, Kenya. https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/research-paper/The-long-term-impact-of-conditional-cash-transfer_Kenya_Haushofer_Shapiro_January2018.pdf
- Heinrich, C., Hoddinott, J., Samson, M. (2017). *Reducing Adolescent Risky Behaviors in a High-Risk Context: The Effects of Unconditional Cash Transfers in South Africa*. Economic Development and Cultural Change. https://www.researchgate.net/publication/318092702_Reducing_Adolescent_Risky_Behaviors_in_a_High-Risk_Context_The_Effects_of_Unconditional_Cash_Transfers_in_South_Africa
- HSP (Humanitarian Standards Partnership). (s.f.). *Fundamentos*. <https://hspstandards.org/es/fundamentos/#section-3>
- HSP. (s.f.). *Manuales*. <https://hspstandards.org/es/manuales/>
- IASC (Inter-Agency Standing Committee) y European Commission. (2021). *Inform report 2021: Shared evidence for managing crises and disasters*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/238523>
- IASC. (2022). *Cash Coordination Model*. <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2022-03/IASC%20Endorsed%20Cash%20Coordination%20Model.pdf>
- IASC. (s.f.). *Global Cash Advisory Group*. <https://interagencystandingcommittee.org/global-cash-advisory-group>
- IFRC (International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies). (2016). *Applying better programming initiative - do no harm*. https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-08/2016_ApplyingBPI-DoNoHarm.pdf
- ILO (International Labour Organization). (2016). *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide*. https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/WCMS_568693/lang-en/index.htm
- ILO. (s.f., a). *Social Protection Inter-agency Cooperation Board*. <https://www.ilo.org/newyork/at-the-un/social-protection-inter-agency-cooperation-board/lang-en/index.htm>
- ILO. (s.f.,b). *Thesaurus*. Extraído el 30 de noviembre de 2023. <https://metadata.ilo.org/thesaurus/-75353653.html>
- ISPA (Inter-Agency Social Protection Assessments). (2014). *The Core Diagnostic Instrument*. <https://socialprotection.org/discover/publications/core-diagnostic-instrument-codi>
- J-PAL-CID Social Protection Initiative. (2023). *Research directions on social protection in low-and middle-income countries*. https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/review-paper/24.01.30_J-PAL%20CID%20SPI%20Evidence%20Review.pdf
- Kaltenborn, M., Abdulai, A. G., Roelen, K., & Hague, S. (2017). *The influence of policy and legal frameworks on the development of national social protection systems*. Institute of Development Studies and Centre for Social Protection, Brighton. <https://www.ids.ac.uk/publications/the-influence-of-policy-and-legal-frameworks-on-the-development-of-national-social-protection-systems/>
- Kidd, S., Nycander, G.A., Tran A., Cretney, M. (2020). *The social contract and the role of universal social security in building trust in government*. Development Pathways. <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/the-social-contract-and-the-role-of-universal-social-security-in-building-trust-in-government/>
- Lind, J.; Sabates-Wheeler, R. and Szyg, C. (2023). *Cash-Plus Programming in Protracted Crises: A Review of Programmes in Contexts of Overlapping Conflict, Forced Displacement and Climate-Related Shocks*. BASIC Research Working Paper 19, Brighton: Institute of Development Studies, DOI: 10.19088/BASIC.2023.001. <https://www.ids.ac.uk/publications/cash-plus-programming-in-protracted-crises/>

- Longhurst, D., Smith, G., et al. (2020). *Identifying practical options for linking humanitarian assistance and social protection in the COVID-19 response*. SPACE Social Protection Approaches to COVID-19: Expert advice helpline. https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/SPACEI~1.PDF
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala). (2019). *Manual operativo del Programa Bono Social, VI versión*. <https://www.mides.gob.gt/images/uip/ipublica/fopro/6/manualoperativobonoviversion.pdf>
- Mikulak, M. (2018). *Cost-effectiveness in humanitarian work: cash-based programming*. K4D Helpdesk. https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/03/1565358363.458_Cost_Effectiveness_Humanitarian_Cash_Programming-1.pdf
- MINFIN. (2018). *Estrategia financiera ante el riesgo de desastres. Guatemala*. https://www.minfin.gob.gt/images/estrategia_financiera.pdf
- Naciones Unidas (s.f.). *UNTERM - La Base de Datos Terminológica de las Naciones Unidas*. <https://unterm.un.org/unterm2/es/>
- NORCAP - CashCap. (2022). *Manual de campo para evaluaciones de mercado colaborativas. América Latina y el Caribe*. <https://www.calpnetwork.org/es/publication/manual-de-campo-para-la-evaluacion-de-mercado-de-la-vivienda-en-alquiler-america-latina-y-el-caribe/>
- NORCAP – CashCap. (2022). *Ejercicio para la identificación de vínculos de las transferencias monetarias con el sistema de protección social*. Grupo de Transferencias Monetarias de Colombia. <https://www.calpnetwork.org/es/publication/ejercicio-para-la-identificacion-de-vinculos-de-las-transferencias-monetarias-con-el-sistema-de-proteccion-social/> https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/ninja-forms/2/Exercise-to-identify-linkages-of-CVA-with-SPS-iteration-1-Colombia_FV-1.pdf
- NRDC (Natural Resources Defense Council). (2024). *What are the effects of climate change?* <https://www.nrdc.org/stories/what-are-effects-climate-change#weather>
- O'Brien, C., Scott, Z., Smith, G., Barca, V., Kardan, A., Holmes, R., Watson, C., Congrave, J. (2018). *Shock-Responsive Social Protection Systems Research. Synthesis report*. <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-synthesis-report.pdf?noredirect=1>
- OCHA. (2012). *What are humanitarian principles?* <https://reliefweb.int/report/world/ocha-message-humanitarian-principles-enar>
- OCHA. (2017). *Guía para Gobiernos: Acción Humanitaria Internacional*. <https://www.unocha.org/publications/report/world/gu-para-gobiernos-acci-n-humanitaria-internacional>
- OCHA. (2022). *OCHA country office and HQ cluster activation and deactivation checklist - ten steps*. <https://reliefweb.int/report/world/ocha-country-office-and-hq-cluster-activation-and-deactivation-checklist-ten-steps>
- OCHA. (s.f.). *We coordinate*. <https://www.unocha.org/we-coordinate>
- OCHA. (2021). *Response Analysis and Prioritization Guide - Humanitarian Programme Cycle 2022*. <https://reliefweb.int/report/world/05-response-analysis-and-prioritization-guide-humanitarian-programme-cycle-2022-may>
- OCHA Guatemala. (2023). *Estructura Equipo Humanitario de País al 2023*. <https://response.reliefweb.int/guatemala/equipo-humanitario-de-pais-humanitarian-advisory-team>
- OCHA Services - Reliefweb. (s.f.). *Cluster coordination*. <https://reliefweb.int/topics/cluster-coordination>
- OECD (2023). *Tax revenue (indicator)*. doi: 10.1787/d98b8cf5-en (Accessed on November 2023). <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>
- OECD iLibrary. (s.f.). *Compendium of International Organisations' Practices : Working Towards More Effective International Instruments*. <https://doi.org/10.1787/846a5fa0-en>
- Palermo, T., Handa, S., Peterman, A., Prencipe, L, and Seidenfeld, D, on behalf of the Zambia CGP Evaluation Team. (2016). *Unconditional government social cash transfer in Africa does not increase fertility*. *Journal of Population Economics*, 29(4): 1083-1111. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31396005/>

- Pongracz, S. (2015). *Annex B: Lebanon case study*. In Cabot Venton, C., Bailey, S. and Pongracz, S. *Value for money of cash transfers in emergencies*. DFID. <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2021/06/annex-b-lebanon-cash-vfm-case-study-final-feb-11.pdf>
- REACH. (2014). *Multi-sector needs assessment of Syrian refugees in camps: Kurdistan region of Iraq assessment report*. REACH Initiative. <https://reliefweb.int/report/iraq/multi-sector-needs-assessment-syrian-refugees-camps-kurdistan-region-iraq-assessment>
- Roelen, K., Devereux, S., Abdulai, A., Martorano, B., Palermo, T.; Ragno, L. (2018). *How to Make 'Cash Plus' Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors*. Centre for Social Protection, Institute of Development Studies, UNICEF. <https://www.unicef-irc.org/publications/915-how-to-make-cash-plus-work-linking-cash-transfers-to-services-and-sectors.html>
- Saphiro, J. (2019). *The impact of recipient choice on aid effectiveness*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X18303966>
- SEGEPLAN (Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala). (2022a). *Glosario de términos de cooperación para el desarrollo*. https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/wp-content/uploads/2023/02/Glosario-de-terminos-de-Cooperacion-para-el-Desarrollo_2022.pdf
- SEGEPLAN. (2022b). *Guía para la formulación de políticas públicas*. <https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/wp-content/uploads/2023/02/Guia-de-Formulacion-Policas-Publicas.pdf>
- Smith, G. (2021). *Deciding When and How to Link Humanitarian Assistance and Social Protection: Guidance and Tools for Response Analysis*. *Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE)*, DAI Global UK Ltd, United Kingdom. <https://socialprotection.org/discover/publications/space-deciding-when-and-how-link-humanitarian-assistance-and-social-protection>
- SPIAC-B (Social Protection Inter-Agency Cooperation Board). (2019). *Collaboration for Policy Coherence and Development Impact*. New York. <https://www.socialprotection.org/discover/publications/collaborating-policy-coherence-and-development-impact>
- Socialprotection.org. (s.f., a). *SPIAC-B Working Group on Linking Humanitarian (Cash) Assistance and Social Protection*. <https://socialprotection.org/connect/communities/social-protection-crisis-contexts/spiac-b-working-group-linking-humanitarian>
- Socialprotection.org. (s.f., b). *Glosario*. <https://socialprotection.org/learn/glossary>
- Socialprotection.org. (s.f., c). *What is social protection?* https://socialprotection.org/learn/glossary/what-is-social-protection?title=&items_per_page=10
- Stecklov, G., and Winters, P. (2011). *Do Cash Transfers Impact Childbearing and Childrearing? Experimental Evidence from Sub-Saharan Africa*. Working paper. <https://transfer.cpc.unc.edu/wp-content/uploads/2021/07/Unconditional-government-social-cash-transfers-in-Africa-do-not-increase-fertility.pdf>
- The Grand Bargain. (2016). *The Grand Bargain – a shared commitment to better serve people in need*. https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2017-02/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf
- TRANSFORM. (2017). *Legal Frameworks for Rights Based Social Protection Floors - Manual for a Leadership and Transformation Curriculum on Building and Managing Social Protection Floors in Africa*. https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/TRANSFORM%20Full%20Document%20-%20Legal.pdf
- TRANSFORM. (2020). *Shock Responsive Social Protection. Manual for Leadership and Transformation Curriculum on Building and Managing Social Protection Floors in Africa*. https://transformsp.org/wp-content/uploads/2020/09/SRSP-BD_singles_v12.pdf
- UNDRR. (s.f.). *Sendai Framework Terminology on Disaster Risk Reduction*. <https://www.undrr.org/terminology/disaster>

- UNDRR Preventionweb. (s.f). *The disaster risk reduction glossary*. <https://www.preventionweb.net/drr-glossary>
- UNICEF. (2019a). *Sistematización de la experiencia del Ministerio De Desarrollo Social en la implementación del programa de transferencias monetarias en casos de declaración de Estado de Calamidad Pública*. Documento de uso interno UNICEF Guatemala.
- UNICEF. (2019b). *UNICEF's Global social protection programme framework. A framework for child sensitive social protection*. <https://www.unicef.org/reports/global-social-protection-programme-framework-2019>
- UNICEF. (2020). *User Guide: Social Protection System Readiness Assessment Tool*. <https://www.corecommitments.unicef.org/kp/social-protection-system-readiness-assessment-tool>
- UNICEF. (2021a). *Being prepared and acting fast: a series of case studies on UNICEF'S role in the delivery of effective social protection responses to COVID-19*. Guatemala. <https://www.unicef.org/documents/being-prepared-and-acting-first>
- UNICEF. (2021b). *Conceptual Framework on Maternal and Child Nutrition*. <https://www.unicef.org/media/113291/file/UNICEF%20Conceptual%20Framework.pdf>
- UNICEF. (2023). *Invertir en la infancia. Alcanzar a todos*. UNICEF Guatemala. <https://www.unicef.org/guatemala/invertir-en-la-infancia-alcanzar-a-todos>
- UNICEF y Banco Mundial. (2022). *Programa Bono Familia: innovación y lecciones aprendidas para la protección social*. <https://www.unicef.org/guatemala/informes/programa-bono-familia>
- Venton, C., Bailey, S. and Pongracz, S. (2015). *Value for money of cash transfers in emergencies*. DFID. <https://www.calpnetwork.org/publication/value-for-money-of-cash-transfers-in-emergencies/>
- WFP (World Food Program) (2019). *WFP Basic Country Capacity Assessment: Shock-Responsive Social Protection*. <https://socialprotection.org/discover/multimedia/wfp-basic-country-capacity-assessment-shock-responsive-social-protection>
- WFP (2021). *WFP evidence summary – Cash based transfers lessons from evaluations*. <https://www.wfp.org/publications/wfp-evidence-summary-cash-based-transfers-lessons-evaluations>
- WHO (World Health Organisation). (2017). *Evaluation of WHO's Normative Function*. https://www.who.int/docs/default-source/documents/evaluation/who-normative-function-final-report-july-2017.pdf?sfvrsn=6da62ea6_2

La lista de instrumentos normativos específicamente consultados se encuentra en el Anexo 3.



Participante en el programa Bono Familia
© MIDES 2020





Grupo Multisectorial de
**TRANSFERENCIAS
MONETARIAS**
GUATEMALA

Con el apoyo de



PART OF NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL

PARTICIPANTES



Ministerio de
Desarrollo Social

