



Oxford Policy Management



Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe

Caso de estudio: Guatemala

Ana Solórzano

Julio de 2017

Este informe es parte de un trabajo encargado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a Oxford Policy Management (OPM, www.opml.co.uk), con el apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) del Reino Unido, entre otros. El líder del proyecto es Rodolfo Beazley. Por favor, contactarse con Rodolfo para comentarios e información adicional Rodolfo.Beazley@opml.co.uk

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor (o los autores) y no necesariamente reflejan las opiniones del Programa Mundial de Alimentos.

Agradecimientos

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a los equipos regionales y locales del Programa Mundial de Alimentos (PMA) por el apoyo y la orientación, en particular a Francesca De Ceglie, Mario Touchette, Alessio Orgera, Philippe Serge Degernier, Irma Palma, América Cárcamo, Marcos López, Priscila Molina y Eugenia Palencia.

Estamos muy agradecidos al Ministerio de Desarrollo Social y, en particular, al ministro José Moreno por todo el tiempo que nos han dedicado. Nos gustaría agradecer también a Carlos Vidal, Evelyn Robles, Gustavo Suárez y Margarita Mejicanos.

También estamos agradecidos a German González, secretario de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y a Rafael Salinas, subsecretario técnico; a Edwin Rojas, Edwin Ardón, Mario Mejía, Víctor Orellana y Lázaro Felipe del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; a Leonel Galán de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) y a Óscar Hernández del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Nos gustaría agradecer también a César George y Rosario Gómez del Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH) y del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Hacemos llegar nuestros agradecimientos a los informantes clave Julia María Asturias (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID, por sus siglas en inglés]), Milton Díaz (Oxfam), Maynor Estrada (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO, por sus siglas en inglés]), Luisa Samayoa (FAO) y Gustavo García (FAO), Manolo Barrillas (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA]), Alex Guerra (Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático [ICC]), Juan Pablo Oliva (Universidad de San Carlos de Guatemala [USAC]), Fernando Paredes (Banco Mundial) y Juan Alberto Fuentes.

También agradecemos al alcalde municipal de Jocotán, José Fernando Carrera, y a todos los funcionarios del municipio por el tiempo que dedicaron a este estudio.

Nuestro especial agradecimiento a las personas de las comunidades visitadas en los departamentos de Chiquimula y Zacapa, damnificadas por la sequía en el Corredor Seco, que aceptaron amablemente participar en este estudio y compartieron con nosotros sus experiencias y opiniones.

Esperamos que esta investigación contribuya al fortalecimiento de la capacidad del sistema de protección social guatemalteco de responder a emergencias y al aumento de la resiliencia frente a choques. También deseamos que sirva de evidencia e informe acerca de la práctica en toda la región de América Latina y el Caribe (ALC) y en otros lugares.

Este informe es parte de un trabajo encargado por el PMA, que OPM está llevando a cabo (www.opml.co.uk). El líder del proyecto es Rodolfo Beazley. Por favor, contactarse con Rodolfo para comentarios e información adicional: Rodolfo.Beazley@opml.co.uk

Oxford Policy Management Limited

Registrado en Inglaterra: 3122495

Level 3, Clarendon House
52 Cornmarket St
Oxford OX1 3HJ
United Kingdom

Tel	+44 (0) 1865 207 300
Fax	+44 (0) 1865 207 301
Email	admin@opml.co.uk
Sitio Web	www.opml.co.uk

Resumen ejecutivo

Cada vez son más reconocidos en el mundo, dentro de los gobiernos y sus aliados, los potenciales vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres en las respuestas a choques y su mitigación.

El caso de estudio de este informe se centra en la sequía prolongada en la región conocida como el Corredor Seco Centroamericano. El fenómeno de El Niño ha empeorado la situación y, por tercer año consecutivo, ha habido una sequía severa y prolongada que ha afectado las cosechas de cientos de miles de agricultores de subsistencia en Guatemala. La experiencia de la sequía en el Corredor Seco sirve como caso de estudio porque: en primer lugar, permite estudiar un choque prolongado de inicio lento y cómo se respondió a esa emergencia; en segundo lugar, proporciona la imagen de un contexto complejo de vulnerabilidad que permitirá analizar la respuesta a través de una lente de resiliencia, y no sólo desde la perspectiva de la respuesta frente al choque; en tercer lugar, el Corredor Seco integra a otros países de la región,¹ y este caso de estudio podría ofrecer enseñanzas aplicables a ellos también, y en cuarto lugar, el trabajo de campo se realizó mientras la respuesta del PMA frente a la emergencia aún estaba en curso, lo cual permite comprender con profundidad la respuesta a la emergencia.

Este caso de estudio forma parte de un estudio más amplio, el ***Estudio sobre protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe***, encargado por el PMA y llevado a cabo por OPM. El objetivo es generar evidencia e informar acerca de cómo mejorar la preparación y respuesta a emergencias en ALC con base en sistemas nacionales de protección social más flexibles. La principal pregunta de investigación del estudio es: “¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?”.

El papel de la protección social en la respuesta a la sequía en el Corredor Seco

Preparación del sistema

Focalización

El sistema de focalización de la protección social en Guatemala no está diseñado para responder a la sequía del Corredor Seco, ya que están dirigidos al combate de la pobreza y pobreza extrema y no a lidiar con riesgos climáticos. Los programas de protección social tienen baja cobertura y en algunos casos carecen de continuidad de una administración a otra, ya que están sujetas a la disponibilidad de recursos y disposiciones del Gobierno en turno. Sin embargo, el mayor desafío es la sistematización de una base de datos sólida y confiable y actualmente se están realizando esfuerzos para mejorar su sistema de focalización.

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se está ocupando cada vez más de la estrategia de protección social del país y está liderando los esfuerzos para mejorar y hacer más transparentes los registros de los beneficiarios. El objetivo a largo plazo es combinar la información en un único registro debidamente depurado. Actualmente se está implementando el Registro Único de Beneficiarios en el cual se están integrando todos los usuarios de los programas sociales.

Uno de los principales programas de protección social, el Bono Seguro, ha tenido una cobertura a nivel nacional desde su inicio, incluídos todos los departamentos del Corredor Seco, y ha llegado a

¹ El Corredor Seco cubre una franja que abarca Chiapas, en México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

un importante número de hogares (el departamento con mayor cobertura alcanza el 40% de la población). Sin embargo, estos departamentos no han sido cubiertos de manera continua. Aun así, el bono podría ampliarse durante una emergencia. Aunque el mayor desafío es la sistematización de una base de datos sólida y confiable para el programa.

Los otros dos programas principales gestionados por el MIDES, las Transferencias Monetarias Condicionadas para Alimentos (TMC-A) y los Comedores Seguros, no cubren la región del Corredor Seco. El programa de TMC-A ha implementado metodologías, instrumentos y procedimientos que le permitan mejorar su focalización, como realizar una evaluación socioeconómica de la población objetivo y georreferenciar la ubicación de los hogares beneficiarios con sus documentos personales de identificación, como una forma de sistematizar la focalización y eliminar el riesgo de politización, así como mejorar la transparencia y rendición de cuentas.

Entrega

El sistema de pagos del programa bono tiene algunas limitaciones que dificultan la entrega rápida en caso de emergencia. Por ejemplo, la entrega del bono se realiza a través del sistema bancario, pero debido a que los hogares beneficiarios están muy aislados y no tienen acceso a servicios financieros en sus propias comunidades, se tienen que trasladar a la agencia bancaria más cercana, incurriendo en un costo económico. Asimismo, los pagos son bastante irregulares, debido a que se deben agotar los procesos administrativos y financieros correspondientes, y en ocasiones hay retrasos en la liberación del presupuesto. Estas limitaciones no solo desgastan la posibilidad de proporcionar una asistencia rápida durante una emergencia, sino que también tienen un impacto negativo en sus objetivos regulares.

Se están realizando esfuerzos para mejorar los procedimientos de entrega del programa bono, así como del programa TMC para Alimentos, en el que MIDES se está alejando de las transferencias en especie y ha implementado en su lugar un sistema de tarjetas de débito. Existe la posibilidad de utilizar la tarjeta para emergencias en la región, pero su focalización está limitada a zonas urbanas y rurales del departamento de Guatemala.

Coordinación

La CONRED es la entidad encargada de implementar las políticas y acciones para mejorar la capacidad de coordinación interinstitucional, tanto a nivel central como local, en el contexto de la reducción de riesgos de desastres. Se centra en los choques de inicio rápido, y no en los de inicio lento como la sequía; por lo tanto, su intervención en el Corredor Seco no ha sido prioritaria y falta reforzar la atención temprana y oportuna. Asimismo, existen desafíos en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y cooperación con la Secretaría Ejecutiva de CONRED y otras instancias relacionadas, en los niveles nacional, departamental y municipal para alinear las diferentes acciones para lidiar con la sequía prolongada.

La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) coordina la respuesta de la seguridad alimentaria y el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN) en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) es la institución encargada de implementar la asistencia alimentaria en las zonas rurales, incluido en el Corredor Seco, a través del programa Asistencia Alimentaria y el programa de Alimentos por Acciones. En general, estos programas son buenos esfuerzos para responder a las emergencias, aunque son percibidos como intervenciones fragmentadas, que se ofrecen a demanda, sin una focalización y entrega sistemáticas. En 2014, como resultado de la fuerte sequía, el gobierno declaró la emergencia y estableció su plan nacional de respuesta a las sequías. Posteriormente, el PMA apoyó al gobierno en las áreas geográficas que

este último no cubría. Junto con el gobierno, se identificaron las prioridades para beneficiar a las poblaciones más vulnerables.

En teoría, el bono se puede ampliar en una emergencia a través del Bono Calamidad, a partir del Plan de Respuesta Institucional de MIDES. Sin embargo, en la práctica esto no ha ocurrido en el Corredor Seco, dado que primero debe declararse el estado de calamidad y emergencia nacional y luego hay que asegurar que los fondos cubran las transferencias adicionales.

De acuerdo con las personas entrevistadas, durante una emergencia existe una buena comunicación entre la cooperación internacional y el gobierno. La respuesta se acuerda entre las diferentes partes interesadas. En el nivel del gobierno central, aún se puede mejorar la coordinación de la distribución de los alimentos y el dinero en efectivo.

Respuesta del sistema

El apoyo de los aliados a través de la cooperación internacional complementó la respuesta a la emergencia en los municipios del Corredor Seco. El PMA apoya la respuesta de los gobiernos frente a las emergencias de inicio rápido y lento que afectan la seguridad alimentaria y nutricional y los medios de subsistencia de las poblaciones del Corredor Seco mediante la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR) Regional 200490 que es implementada en coordinación con el gobierno.

Los diferentes tipos de respuestas humanitarias se implementaron en el Corredor Seco por medio del sistema de protección social y fueron adaptados para lidiar con la sequía. Se utilizó una combinación de dos estrategias específicas:

- **Respaldo:** La respuesta del PMA a la emergencia mediante la OPSR utilizó el marco administrativo de la SESAN, el MAGA y el MIDES para prestar asistencia; y
- **Alineamiento paralelo:** La respuesta del PMA a la emergencia se realizó en paralelo con el sistema administrativo gubernamental, y con el tiempo, el gobierno fue tomando el control o reproduciendo algunos aspectos del apoyo brindado.

La OPSR ha apoyado la respuesta del gobierno frente a la sequía los últimos tres años, proporcionando Asistencia Alimentaria para la Creación de Activos (ACA). El MAGA estuvo a cargo de la planificación y supervisión técnica de la creación de activos en hogares y comunidades a través del Sistema Nacional de Extensión Rural y del programa Alimentos por Acciones. La creación de activos se centró en la gestión de recursos naturales, incluyendo terrazas de banco, estanques de cosecha de agua y cercos vivos. Los beneficiarios también asistieron a sesiones de capacitación sobre nutrición y salud.

La estrategia del PMA de apoyarse en el marco administrativo de la SESAN, el MAGA y el MIDES, y la creación de alianzas estratégicas con las partes locales interesadas para prestar asistencia alimentaria se percibe como una buena práctica. La coordinación interinstitucional de la OPSR tiene un precedente en el plan Operación Oportunidad (2014-2015).

Este era un programa en forma de alimentos por activos, adaptado a las necesidades y preferencias de los beneficiarios. Este proyecto se llevó a cabo en paralelo con las estructuras gubernamentales del MAGA. Dejó un plan de respuesta a emergencias sólido en el MAGA y mejoró la coordinación interna y externa, de acuerdo con los informantes clave.

Impacto en la resiliencia

El abordaje en el Corredor Seco ha sido priorizar la respuesta de emergencia a los impactos de las sequías prolongadas, como la pérdida de las cosechas de los agricultores de subsistencia y el riesgo de inseguridad alimentaria, en lugar de ocuparse también de las causas estructurales de la vulnerabilidad, como el acceso y manejo del agua y la degradación ambiental en la región. Sino se abordan estas causas estructurales, las poblaciones y comunidades vulnerables enfrentarán sequías crónicas más frecuentes en la región.

Las estructuras gubernamentales, tanto a nivel central como local, tienen muchas limitaciones, en términos de recursos humanos y administrativos, para lograr realmente un impacto sostenible a través de sus programas. Esto también afecta la celeridad con que se ejecutan los programas. En gran medida, el éxito de la OPSR se debe al compromiso de los diferentes actores a nivel central y local, así como de las comunidades afectadas.

Cuando el apoyo del PMA haya concluido, el soporte técnico, el mantenimiento y el seguimiento del MAGA, junto con la consolidación de la propiedad, capacidad y responsabilidad de las comunidades respecto de los activos, serán cruciales para garantizar el impacto a largo plazo y la sostenibilidad de los activos y las actividades implementadas.

Enseñanzas clave

- Potencialmente, el sistema de protección social podría crear una plataforma para responder a emergencias, pero hoy en día enfrenta varios desafíos.
- Estos desafíos deberían ser una motivación para invertir más en el sistema de protección social. Contar con un sistema de protección social fuerte también significa invertir en prevención y resiliencia.
- La CONRED se limita a los choques de inicio rápido, por lo que su intervención en el Corredor Seco no ha sido prioritaria. En este contexto, el VISAN-MAGA ejecuta las respuestas en la región, pero no cuenta con fondos de emergencia específicos para apoyar sus actividades.
- El respaldo y alineamiento paralelo del PMA con las estructuras gubernamentales han dado resultados positivos en el Corredor Seco en Guatemala.
- La voluntad política de las autoridades locales y las relaciones entre el PMA, la SESAN, el MAGA, el MIDES y las Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN) fueron fundamentales para lograr una buena respuesta de emergencia en el Corredor Seco.

Sugerencias para las políticas

- Priorizar el fortalecimiento del actual sistema de protección social antes que enfocarse en hacerlo más reactivo frente a emergencias, como son los actuales esfuerzos por mejorar la focalización.
- Hacer hincapié en los aspectos técnicos y de calidad de los programas de protección social para mejorar su eficacia y eficiencia, teniendo en cuenta el respaldo social y político de la protección social y los procesos de toma de decisiones en Guatemala.

- El bono tiene el potencial de convertirse en un programa sólido y resistente que puede apoyar la resiliencia al cambio climático de los hogares pobres, aunque se deben analizar otros factores que inciden en la resiliencia de los hogares.
- El bono requiere una distribución del apoyo en forma regular, sistemática y a largo plazo para aumentar la resiliencia de los hogares.
- El monto de las transferencias del bono debería ajustarse para cubrir los costos de oportunidad de los hogares. Asimismo, debería ser suficiente para cubrir las necesidades de consumo (el costo de la canasta básica de alimentos) sino también para apoyar la diversificación de los medios de subsistencia en las actividades que son menos vulnerables a las sequías.
- El bono podría ampliarse en las primeras etapas de una emergencia, a través del esquema del Bono Calamidad, si se fortalecen los sistemas de pago y focalización.
- El bono puede programar los pagos para que estos coincidan con la temporada de escasez y el período de sequía, y así apoyar a sus beneficiarios en tiempos de crisis.
- El programa TMC para Alimentos debería continuar con sus esfuerzos para consolidar la transición a los pagos con tarjeta y consolidar la ubicación por medio georreferencia de sus beneficiarios.
- Los programas TMC para Alimentos y Comedores Seguros podrían considerar ampliar gradualmente su cobertura hacia otros departamentos, incluidos los del Corredor Seco.
- Apoyar las iniciativas existentes para mejorar el registro de los beneficiarios y los criterios de focalización, incluido el Sistema de información.
- Los programas de protección social que apoya el MAGA, como son la asistencia alimentaria, alimentos por acción y Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina -PAFFEC- debería aumentar su obertura con las poblaciones más vulnerable.
- El MAGA podría enfocarse en consolidar sus capacidades, tanto a nivel central como local.
- Las enseñanzas y conocimientos de las experiencias previas exitosas de respuestas a emergencias deberían formalizarse en coordinación con los aliados de la cooperación internacional y las estructuras gubernamentales relacionadas con la respuesta a emergencias y el apoyo a la resiliencia.
- Los programas de ACA deberían considerar su impacto a largo plazo sobre la resiliencia de las comunidades donde operan. Esto incluye la revisión de la calidad de los activos y la prestación de soporte técnico a las instituciones gubernamentales locales y evaluar su sostenibilidad en el tiempo.
- Es imperioso ocuparse de la vulnerabilidad estructural del Corredor Seco e ir más allá de la respuesta a emergencias.
- Los aliados para el desarrollo deberían apoyar las capacidades institucionales y financieras del gobierno para responder a las sequías, con base en un enfoque multisectorial que aborde las causas estructurales de la vulnerabilidad en la región y consolide la resiliencia a largo plazo.
- Las iniciativas existentes para mejorar la capacidad de la CONRED deberían continuar. Fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación con la Secretaría Ejecutiva de

CONRED y otras instancias relacionadas, en los niveles nacional, departamental y municipal para alinear las diferentes acciones para lidiar con la sequía prolongada.

- El papel formal del MIDES y el MAGA en la respuesta a emergencias como parte del Plano Institucional de Respuesta (PIR) debería establecerse con claridad, incluyendo el apoyo institucional y financiero requerido.

Contenido

Agradecimientos	i
Resumen ejecutivo	2
El papel de la protección social en la respuesta a la sequía en el Corredor Seco	2
Enseñanzas clave	5
Sugerencias para las políticas	5
Lista de tablas, figuras y recuadros	9
Lista de abreviaturas	10
1 Introducción	1
2 Pobreza, vulnerabilidad y protección social en Guatemala	3
2.1 Pobreza y vulnerabilidad	3
2.2 Protección social	6
3 Metodología de la investigación	10
3.1 Marco teórico	10
3.1.1 Preparación de los sistemas	10
3.1.2 Respuesta de los sistemas	11
3.1.3 Resiliencia	12
3.2 Preguntas de investigación	14
3.3 Herramientas de investigación y trabajo de campo	14
4 El papel de la protección social en la respuesta a la sequía en el Corredor Seco	16
4.1 ¿Qué tan preparado está el sistema de protección social para responder a la sequía en el Corredor Seco?	16
4.1.1 Focalización	16
4.1.2 Entrega	17
4.1.3 Coordinación	18
4.2 ¿De qué manera el sistema de protección social contribuyó a la respuesta a la sequía en el Corredor Seco?	20
4.2.1 ¿De qué manera el sistema de protección social contribuyó al aumento de la resiliencia en el Corredor Seco?	25
4.2.2 Aspectos transversales	28
4.3 Enseñanzas clave	31
5 Sugerencias para las políticas	33
Referencias bibliográficas	35
Anexo A: Lista de entrevistados	37

Lista de tablas, figuras y recuadros

Tabla 1: Programas de protección social, presupuestos y beneficiarios	9
Tabla 2: Beneficiarios del Bono Seguro en el Corredor Seco	17
Tabla 3: Beneficiarios de la protección social del MIDES por género	30
Tabla 4: Beneficiarios de la OPSR por género	30
Figura 1: Pobreza y pobreza extrema en ALC y Guatemala, 2000-2011	4
Figura 2: Indicadores macroeconómicos (promedio 2010-2013, % del PIB)	4
Figura 3: Vulnerabilidad histórica a las sequías en el Corredor Seco centroamericano	6
Figura 4: Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias	10
Figura 5: Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias	12
Figura 6: Protección social adaptativa	13
Figura 7: Conservación de suelos y retención de la humedad con el apoyo de la OPSR, 2016	24
Figura 8: Riesgo de sequías en el Corredor Seco	26
Figura 9: Recomendaciones de menús para la alimentación escolar	31
Recuadro 1: Papel de las instituciones gubernamentales en la OPSR del PMA en el Corredor Seco en Guatemala, 2016	24
Recuadro 2: Requisitos para un impacto positivo de la consolidación del dinero y los activos de un programa de empleo público sobre la resiliencia de los beneficiarios	28

Lista de abreviaturas

ACA	Asistencia alimentaria para la creación de activos
ACF	Acción contra el Hambre
ADB	Banco Asiático de Desarrollo
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADER	Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural
CEDESYD	Centro de Estudios de Desarrollo Seguro y Desastres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COCOSAN	Comisiones Comunitarias de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CODESAN	Comisiones Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional
COMUSAN	Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU
DGF	Discusiones de grupos focales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICC	Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INSIVUMEH	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud

ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPM	Oxford Policy Management
OPSR	Operación Prolongada de Socorro y Recuperación
PAFFEC	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSA	Protección Social Adaptativa
RENAP	Registro Nacional de Personas
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SLP	programación estacional de los medios de subsistencia
SNIS	Sistema Nacional de Información Social
SPIAC-B	Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNU-EHS	Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VISAN	Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional

1 Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo, en los gobiernos y sus aliados, los potenciales vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres en las respuestas a choques y su mitigación. Este reconocimiento fue expresado de manera clara, por ejemplo, en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, cuando el Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social (SPIAC-B, por sus siglas en inglés)² se comprometió a “apoyar la expansión y el fortalecimiento de los sistemas de protección social para seguir ocupándose de las vulnerabilidades crónicas y ampliar el uso de la protección social como medio para responder a choques y crisis prolongadas”. Del mismo modo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) apunta claramente hacia la creación de sistemas de protección social para garantizar un nivel de vida básico a todas las personas.

En ALC, los desastres naturales han sido más y más frecuentes desde la década de 1960: 19 por año en la década de 1960 y 68 por año en la primera década del siglo XXI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015). Por esta razón, adoptar medidas de mitigación, junto con medidas económicas y sociales, para reducir la exposición de la población a los desastres naturales y restaurar la infraestructura es cada vez más indispensable.

Al mismo tiempo, los sistemas de protección social en ALC han evolucionado y se han expandido mucho en las últimas décadas y, por ejemplo, el porcentaje del producto bruto interno (PIB) destinado a la inversión pública social aumentó de un 15% en 2000 a 19,1% en 2012 (CEPAL, 2015). Las transferencias monetarias ya son parte de casi todos los sistemas de protección social de los países en vías de desarrollo (Banco Mundial, 2015), y la región de ALC fue pionera en el desarrollo de programas con objetivos múltiples, como las transferencias monetarias, reproducidas en todo el mundo. La proporción de la población beneficiada por las transferencias monetarias en ALC, por ejemplo, aumentó de 5,7% a 21,1% entre 2000 y 2012 (CEPAL, 2015).

Desde esta perspectiva, sistemas de protección social relativamente avanzados y de gran escala parecen constituir una oportunidad única para colaborar con las respuestas a choques en ALC. Sin embargo, es posible que los objetivos, las poblaciones meta y los procesos operativos de los sistemas de protección social en ocasiones entren en conflicto con los de las intervenciones humanitarias, y esto puede dificultar su capacidad de atender las demandas de asistencia durante una emergencia.

El caso de estudio de Guatemala forma parte de un estudio más amplio, el ***Estudio sobre protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe***, encargado por el Programa Mundial de Alimentos, PMA y llevado a cabo por Oxford Policy Management, OPM. El estudio incluye una revisión de la literatura de experiencias en la región (Beazley *et al.*, 2016), tres casos de estudio (Ecuador, Guatemala y Haití) y un informe final con recomendaciones para fortalecer el papel de la protección social en la respuesta a emergencias en ALC.

² El SPIAC es un mecanismo de coordinación interinstitucional que tiene como objetivo mejorar la coordinación y defensa global de los problemas de protección social y coordinar la cooperación internacional en las acciones que cada país demanda. El directorio del SPIAC está presidido por el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y cuenta con representantes del Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DAES), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ONU-HABITAT, UNICEF, ONU Mujeres, Organización Mundial de la Salud (OMS), el PMA, y otros.

El objetivo de este estudio es generar evidencia e informar acerca de cómo mejorar la preparación y respuesta a emergencias en ALC con base en sistemas nacionales de protección social más flexibles. La principal pregunta de investigación del estudio es: **“¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?”**.

El caso de Guatemala es muy significativo porque es uno de los países más vulnerables del mundo. Se ubica en cuarto lugar en el Índice Mundial de Riesgo, debido a su exposición, vulnerabilidad y baja capacidad de afrontamiento y adaptación (Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas [UNU-EHS], 2016). También es uno de los países más pobres de América Central, con más de la mitad de la población viviendo en la pobreza (Banco Mundial, 2014). El caso de estudio de este informe se centra en la sequía prolongada en la región centroamericana conocida como el Corredor Seco, que cubre el sur de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El fenómeno de El Niño ha empeorado la situación allí y, por tercer año consecutivo, ha habido una sequía severa y prolongada que ha afectado las cosechas de cientos de miles de agricultores de subsistencia. Los análisis realizados por el PMA y sus aliados indican que más de 4,1 millones de personas se vieron afectadas por la sequía prolongada y 2,2 millones sufrían de inseguridad alimentaria moderada o grave en 2015 (PMA, 2016a). El cambio climático amenaza con empeorar la situación en los años que siguen, lo cual hace más imperiosa la necesidad de aumentar la resiliencia de las personas que habitan el Corredor Seco.

La experiencia de la sequía en el Corredor Seco constituye un interesante caso de estudio por cuatro razones: en primer lugar, permite evaluar un choque prolongado de inicio lento y cómo se respondió a esa emergencia; en segundo lugar, el caso de estudio también incluirá un análisis a través de la lente de la resiliencia, y no solo desde la perspectiva de la respuesta frente al choque; en tercer lugar, el Corredor Seco (y la respuesta a la sequía prolongada) integra a otros países de la región, y este caso de estudio podría ofrecer enseñanzas aplicables a ellos también, y en cuarto lugar, el trabajo de campo se realizó mientras la respuesta del PMA frente a la emergencia aún estaba en curso, lo cual permite comprender con profundidad la situación.

El contenido de este estudio es el siguiente: la sección 2 describe el contexto en función de la pobreza, la vulnerabilidad y la protección social en Guatemala. También trata de diferentes choques a los que el país está expuesto. La sección 3 presenta el marco teórico utilizado y la metodología, incluido el abordaje metodológico y las herramientas de recopilación de datos. En la sección 4, se analiza el papel de la protección social en la respuesta a la sequía del Corredor Seco, incluidos los problemas de preparación, evaluación de la focalización, entrega y coordinación. También se analiza el papel del sistema de protección social en la respuesta a la sequía incluyendo su impacto en la resiliencia. Por último, la sección 5 proporciona algunas sugerencias para que el sistema de protección social de Guatemala sea fortalecido y más reactivo a emergencias.

2 Pobreza, vulnerabilidad y protección social en Guatemala

En esta sección, describimos brevemente en primer lugar el contexto de pobreza y vulnerabilidad en Guatemala y luego el sistema de protección social del país y la evolución en los últimos años.

2.1 Pobreza y vulnerabilidad

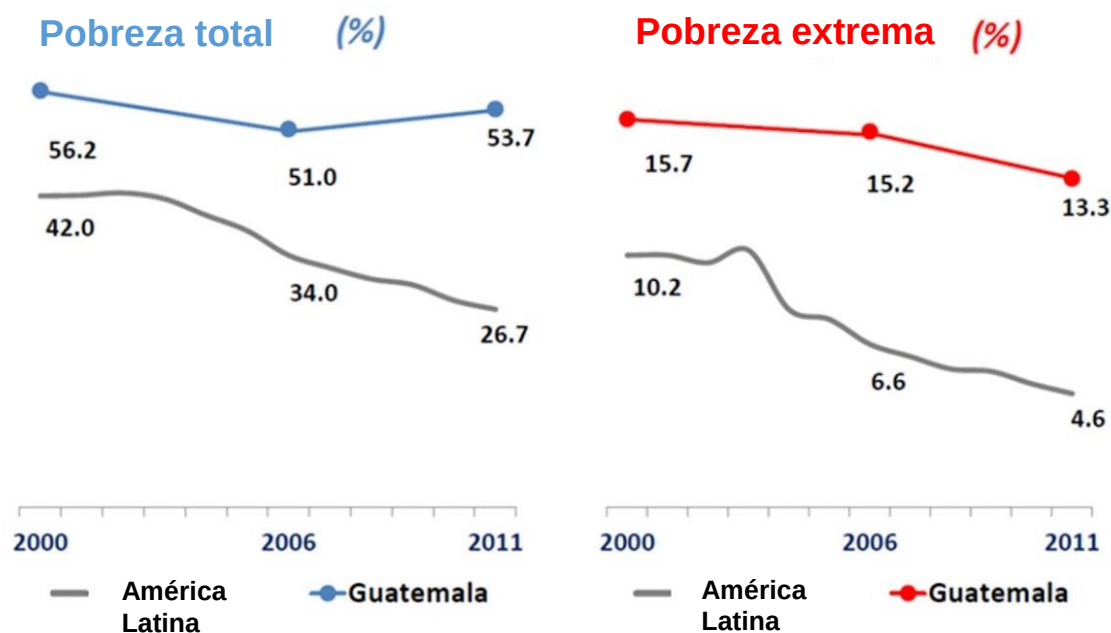
Con una población de 16,1 millones de habitantes, Guatemala tiene el penúltimo lugar en el índice de desarrollo humano en ALC (0,49) y además es uno de los países más pobres de la región: más de la mitad de los 16,1 millones de guatemaltecos son pobres. En las zonas rurales, 7 de cada 10 individuos son pobres, y la pobreza es más extendida y extrema para los grupos indígenas (Banco Mundial, 2014). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Consumo y Vivienda (ENCOVI) el índice de pobreza extrema de Guatemala para el año 2011 era de 13.33% y el de pobreza no extrema para el mismo año era de 40.38% (INE/SEN 2011). En 2006, 3 de cada 4 habitantes indígenas eran pobres y uno de ellos vivía en la pobreza extrema (Escobar, 2011). Esa es la situación, a pesar de ser la economía más grande de América Central y tener el estatus de país de ingreso mediano bajo.

En contraste con las tendencias de la región de ALC, donde la pobreza disminuyó de 34% en 2006 a 26,7% en 2011, en Guatemala esta aumentó de 51% a 53,7% en ese mismo período, a pesar de que la economía haya crecido. La pobreza multidimensional también aumentó: entre 2011 y 2014, de 64,3% a 66,6%. Sin embargo, la pobreza extrema ha disminuido desde el año 2000 alcanzando el 13,3% para el año 2011, pero esta disminución no fue al mismo ritmo que en ALC, donde la tasa era del 4,6% para ese mismo año (Banco Mundial, 2014).

Guatemala tiene la mayor tasa de desnutrición crónica en ALC, y la cuarta en el mundo, con un 46,5% (UNICEF 2016). La situación es peor en las zonas rurales, donde la desnutrición crónica alcanza el 55% y el 69% entre la población indígena. En las tierras altas del país, 7 de cada 10 niños menores de cinco años padecen desnutrición crónica (PMA, 2016b). Además, se estima que 9,4 millones de personas, o el 58% de la población, viven en riesgo de inseguridad alimentaria.

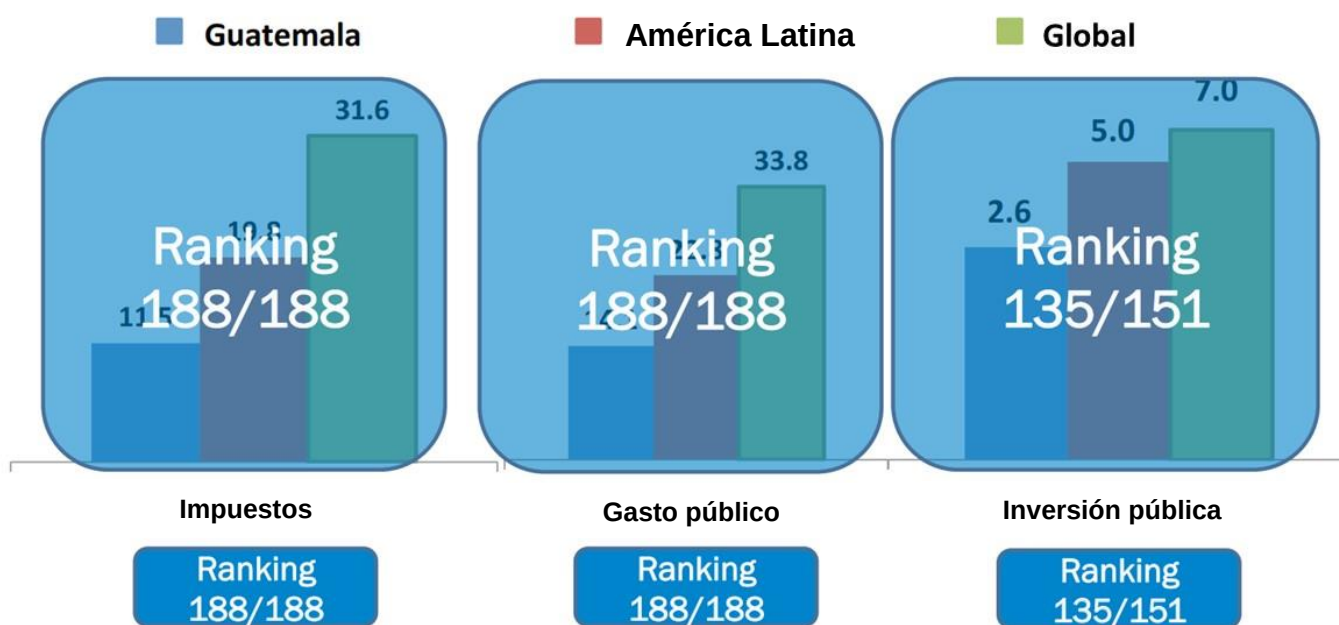
El gobierno recauda la proporción más baja de impuestos en el mundo en relación con el tamaño de la economía del país (promedio 2010-2013, 11,5% del PIB). A su vez, esto también afecta el gasto público (y el gasto en desarrollo social), que también es el más bajo del mundo (Banco Mundial, 2014) (véase la figura 2).

Figura 1: Pobreza y pobreza extrema en ALC y Guatemala, 2000-2011



Fuente: Banco Mundial (2014).

Figura 2: Indicadores macroeconómicos (promedio 2010-2013, % del PBI)



Fuente: Banco Mundial (2014).

Guatemala está altamente expuesta a choques. Según el Índice Mundial de Riesgo 2016,³ es el cuarto país más vulnerable del mundo (UNU-EHS, 2016). Tiene 29 volcanes y está altamente expuesto a terremotos. También es parte de un istmo que se encuentra en la ruta de los huracanes y las tormentas tropicales del Caribe, el Atlántico y el Pacífico. En los últimos dieciséis años (1998-2014), impactaron en el país un total acumulado de ocho fenómenos hidrometeorológicos extremos, incluidos los huracanes y tormentas tropicales Mitch (1998), Stan (2005) y Agatha (2010), y algunas importantes depresiones tropicales y sequías. Hubo pérdidas y daños por más de USD3.500 millones, distribuidos principalmente en los sectores donde se vieron afectadas la infraestructura, la agricultura y la salud. Entre 1998 y 2010, los impactos vinculados a los fenómenos hidrometeorológicos causaron pérdidas económicas en el sector agrícola del orden de USD1.850 millones (Gobierno de Guatemala, 2015).

El Corredor Seco es una ecorregión del bosque tropical seco muy alterada por la actividad humana. Se extiende desde Chiapas, en el sur de México, hasta Costa Rica, y cubre una franja a lo largo de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (véase la figura 3). En este territorio se producen sequías cíclicas, muchas de las cuales están estrechamente relacionadas con el fenómeno de El Niño.

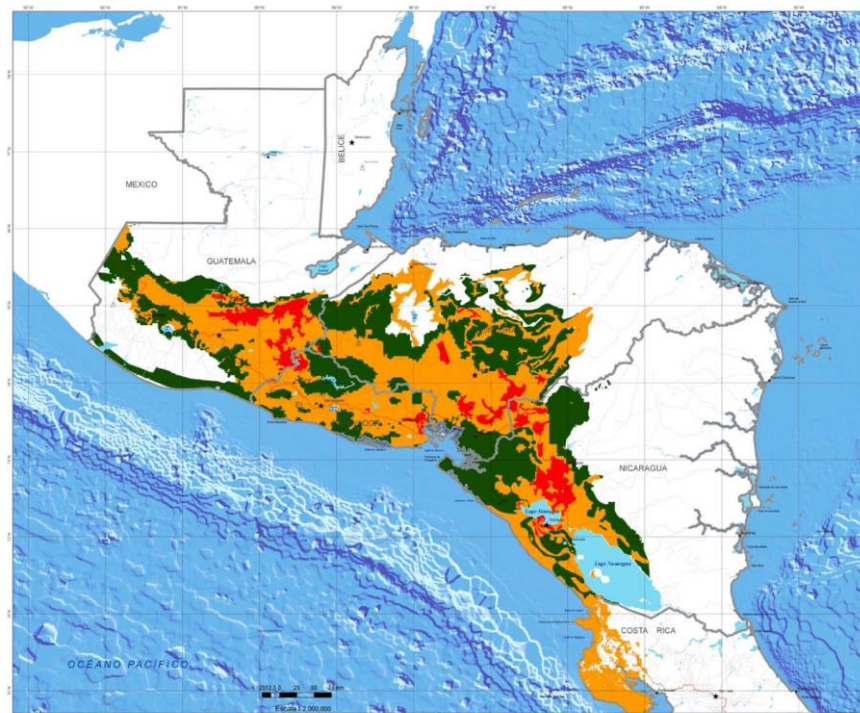
El país se encuentra en un área de convergencia intertropical y en la zona de influencia de los fenómenos de El Niño y La Niña. Desde 2014, la región ha experimentado el fenómeno de El Niño severo. En 2015, este fue categorizado como “muy fuerte” y produjo sequías prolongadas en América Central (Guerra, 2016a), que afectaron en particular el Corredor Seco. La sequía continuó y en 2016 fue clasificada como la peor desde la década de 1950. Por definición, un choque de inicio lento es uno que “no surge de un único fenómeno distinto, sino de uno que emerge gradualmente con el tiempo, a menudo basado en una confluencia de diferentes fenómenos” (OCHA, 2011).⁴ Si los medios de subsistencia no se recuperan y restauran por completo entre un fenómeno y otro, los hogares pueden quedar atrapados en la pobreza, lo cual aumenta el riesgo de desnutrición crónica.

La reducción periódica de las precipitaciones y/o irregularidades afecta directamente la economía de 9,5 millones de centroamericanos, incluidos 1,2 millones de guatemaltecos, cuyo principal medio de subsistencia es el cultivo de granos básicos, como el maíz y los frijoles (Acción contra el Hambre [ACF] International, 2014). Esta zona depende en gran medida de la agricultura de subsistencia y, en 2016, los pequeños agricultores perdieron toda o casi toda su producción. Las sequías asociadas con El Niño afectan especialmente a los hogares pobres: aumentan la inseguridad alimentaria por la pérdida de los cultivos, reducen la cantidad y calidad de los suelos, y conducen a la pérdida de identidad cultural y conocimientos tradicionales y ancestrales.

Sumado a los fenómenos climáticos, Guatemala vivió treinta y seis años de conflicto armado interno, situación que terminó en 1996 con los acuerdos de paz. Este conflicto prolongado dejó muchos desafíos en términos de consolidación democrática, corrupción, violencia e inestabilidad política.

³ El índice integra indicadores de exposición, vulnerabilidad, susceptibilidad, falta de capacidad de afrontamiento y falta de capacidad de adaptación.

⁴ La sequía es el ejemplo más común, pero otros choques de inicio lento son: el aumento de la subida del nivel del mar, el retroceso de los glaciares e impactos relacionados, la salinización, la degradación de los suelos y bosques, y en algunas circunstancias las inundaciones y la subida de los precios de los alimentos y la energía.

Figura 3: Vulnerabilidad histórica a las sequías en el Corredor Seco centroamericano

Fuente: ACF International (2014). El Corredor Seco de Guatemala cubre un total de 10.200 km² en los departamentos de Quiché, Baja Verapaz, El Progreso, Guatemala, Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa. Incluye un total de 46 municipios.

2.2 Protección social

El sistema de protección social de Guatemala está estratificado según el mercado de trabajo y la situación socioeconómica, como en la mayoría de los países de la región. Los trabajadores del sector formal tienen acceso al sistema de seguridad social del país, que consiste en diversos esquemas. Sin embargo, este sector sigue siendo una minoría en el país: solo 2 de cada 10 individuos son trabajadores formales. Para aquellos que tienen medios suficientes para pagarlos, también existen servicios y seguros privados. En la última década, se ha introducido la asistencia social a los trabajadores informales y pobres para reducir la pobreza y contrarrestar los patrones tradicionales de exclusión en la protección social (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2016).

La seguridad social contributiva del país recae en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Ofrece beneficios de seguridad social a los trabajadores inscriptos en la economía formal. La cobertura del IGSS es baja y aún se limita principalmente a los individuos no pobres de áreas urbanas. De acuerdo con los datos oficiales del instituto, en 2012 había 1,1 millones de afiliados. El número de personas que contribuyen regularmente al régimen general de seguridad social representa solo cerca del 25% de la población económicamente activa. Financiado con aportes de los trabajadores, empleadores y el Estado, el IGSS otorga pensiones a ancianos, personas con discapacidad y sobrevivientes de guerras, y prestaciones monetarias y servicios de salud en caso de enfermedad, maternidad y accidentes. También garantiza servicios de salud para trabajadores asegurados, sus esposas durante el embarazo y sus hijos menores de siete años. Existen otros dos regímenes públicos obligatorios de seguridad social: uno para los funcionarios civiles (Clases Pasivas Civiles del Estado) y otro para los militares (Instituto de Previsión Militar). Además, hay regímenes más pequeños que prestan servicios a los empleados de empresas públicas, bancos,

organizaciones municipales y otros organismos públicos, cuyos miembros también están cubiertos por el IGSS (OIT, 2016).

El origen de los programas sociales en Guatemala surge como una política de estado con el objeto de aliviar la pobreza, brindando un apoyo al consumo de los hogares más pobres por medio de las transferencias monetarias condicionadas, otorgadas principalmente a las madres de familia del área rural y con alto porcentaje de población indígena, a fin de contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza con esquemas de condicionalidades en salud y educación dirigidos a fomentar la acumulación de capital humano entre los niños y niñas

En años recientes ha habido un esfuerzo por fortalecer la política social como una política de estado con el objeto de aliviar la pobreza. Ésta ha seguido el modelo de la región basado en las transferencias monetarias condicionadas, a fin de contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la acumulación de capital humano entre los niños y niñas.

En 2012, se creó el MIDES como un esfuerzo para coordinar y articular los diferentes programas de asistencia social de los diferentes ministerios. Estos programas están dirigidos a personas pobres que no están cubiertas por los esquemas formales de seguridad social. Estos son los principales programas de los que el MIDES es responsable (véase la tabla 1):

- El **Bono Seguro**, creado en 2008 (originalmente llamado “Mi Familia Progresá”), es un programa de transferencias condicionadas destinado a promover la asistencia en los servicios de salud y educación para los hogares rurales pobres, con el fin de aumentar el capital humano de niños y adolescentes. Originalmente, fue diseñado para hacer frente a la sequía y la desnutrición aguda asociada, que coincidieron con la crisis económica mundial. En 2015, las transferencias eran equivalentes a 300 quetzales (USD40) y se distribuían tres veces por año por un total de cinco años.
- El programa integra el **Bono de Calamidad**, otorgado a los beneficiarios del Bono Seguro que habitan áreas declaradas en estado de emergencia por el Estado. Puede aumentar el valor del bono hasta en un 50% y descarta el elemento de las condicionalidades.
- El programa **TMC para Alimentos** tiene como objetivo mitigar la pobreza y el riesgo social en las zonas urbanas, así como facilitar el acceso al alimento y reducir la inseguridad alimentaria de los hogares que viven en la pobreza y pobreza extrema. Hasta hace muy poco tiempo en el programa Bolsa Segura, se entregaban bolsas de alimentos a familias de zonas urbanas del departamento de Guatemala provisionalmente y también durante emergencias. Para mejorar y hacer más transparente la distribución, este año el programa entrega una transferencia basada en efectivo (CBT) para alimentos con un valor de 250 quetzales mensuales (USD33), a través de un sistema de tarjetas bancarias, en cuatro municipios del departamento de Guatemala, priorizando áreas urbanas y rurales con altos niveles de vulnerabilidad y precariedad. Los pagos se calcularon en función del valor de una canasta de alimentos con 10 productos alimenticios básicos⁵ y pueden usarse en las tiendas registradas. Los pagos se han realizado cinco veces y se espera que llegue a 30.000 hogares hacia 2017, con diez entregas en total a lo largo del año (PMA, 2016c). Para recibirla TMC-A, hay que asistir a charlas de orientación tres veces al año, y hacia 2017 también se

⁵ Una libra de leche en polvo, un cartón de huevos, cinco libras de pasta, diez libras de frijoles, cinco libras de arroz, cinco libras de harina nixtamalizada, cinco libras de azúcar, 750 mililitros de aceite vegetal, un kilo de atoles fortificados y una libra de sal.

incluirán condicionalidades educativas. La focalización se centra en una evaluación de las necesidades socioeconómicas.

- Los **Comedores Seguros** ofrecen platos de alimentos nutritivos e higiénicos a bajo costo. La prestación del servicio es inclusiva y presta especial atención a ancianos, indigentes y, en general, a todos aquellos que lo necesitan porque están atravesando una crisis particular. Hoy en día, hay comedores ubicados cerca de hospitales nacionales, en áreas urbanas de los departamentos del país entre ellos: Chiquimula, San Marcos, Quetzaltenango, Guatemala, Escuintla y Jutiapa. Este programa también podría responder en emergencias y ofrecer raciones de alimentos a la población damnificada.
- El MAGA también es responsable de otros programas de protección social dirigidos a hogares rurales pobres. El **Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina** (PAFFEC) se lanzó en 2012 con el objetivo de promover el bienestar de los campesinos, agricultores de subsistencia y familias indígenas con alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y la pobreza. Apoya los medios de subsistencia agrícolas a través de actividades de innovación, de tecnificación y de mejora de la productividad, basadas en prácticas tradicionales y modernas.
- El VISAN-MAGA implementa los dos principales programas que se ocupan de la seguridad alimentaria en las zonas rurales:

Alimentos por Acciones (programa de ACA) tiene como objetivo mejorar la seguridad alimentaria y nutricional y aumentar la resiliencia de las comunidades para que puedan satisfacer sus necesidades alimentarias. El programa está dirigido a familias en riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional, y a familias pobres. Ofrece una canasta de alimentos con seis productos equivalentes a 1.200 kilocalorías diarias para una familia. A cambio, las familias deben realizar trabajo comunitario, que tiene por objetivo reducir su vulnerabilidad. El trabajo se enfoca en la creación de activos para aumentar su desarrollo social y en actividades de conservación ambiental. Prioriza a los municipios que se encuentran en regiones con alta inseguridad alimentaria.

Asistencia Alimentaria es un programa de respuesta a emergencias que tiene como objetivo reducir la desnutrición aguda grave y evitar la mortalidad relacionada con la desnutrición aguda. En este programa tienen prioridad los municipios con alta inseguridad alimentaria y nutricional. También se distribuye una canasta de alimentos con seis productos equivalentes a 1.200 kilocalorías diarias para una familia. En los choques de inicio rápido, el programa presta asistencia alimentaria para ayudar a las familias cuya seguridad alimentaria se ve afectada. El programa complementa las acciones de la CONRED cuando esta no puede cubrir las necesidades de emergencia nutricional o las etapas posteriores al choque.

- **También hay varias intervenciones humanitarias y de ayuda exterior dirigidas por organizaciones internacionales y sus aliados⁶** en coordinación con el MIDES y el MAGA, sobre todo provisionalmente, con el objetivo de apoyar la respuesta a la emergencia.

⁶ En este estudio, se identificaron intervenciones en el Corredor Seco financiadas/apoyadas por el PMA, BID, World Vision, ACF, la OMS, Oxfam y la USAID.

• **Tabla 1 Programas de protección social, presupuestos y beneficiarios**

Programa	Beneficiarios	Institución
Bono	676.872 familias ¹	MIDES
TMC para Alimentos	7,707 familias ²	MIDES
Comedores Seguros	940.866 personas ³	MIDES
Bolsa de Alimentos (en especie)	263.994 familias ⁴	MIDES
PAFFEC	600.000 familias ⁵	MAGA
Alimentos por Acciones	55.168 familias ⁶	MAGA
Asistencia Alimentaria	270.000 familias ⁷	MAGA
Programa de Alimentación Escolar	2.535.115 estudiantes ⁸	Ministerio de Educación

- ¹ Familias beneficiadas acumuladas de 2012 a 2016. Datos proporcionados por el MIDES.
- ² Familias beneficiadas con la TMC para Alimentos en 2016. Datos proporcionados por el MIDES.
- ³ Beneficiarios individuales en 2015. Datos proporcionados por el MIDES.
- ⁴ Ejecución del programa en 2015. Datos proporcionados por el MIDES.
- ⁵ Familias beneficiadas, de acuerdo con el MAGA.
- ⁶ Familias beneficiadas en 2015. Memoria de Labores del MAGA. Cuarto Año de Gobierno. 2015-2016.
- ⁷ Número estimado de familias beneficiadas en 2015. Memoria de Labores, MAGA. Cuarto Año de Gobierno. 2015-2016.
- ⁸ Número total de estudiantes beneficiados en 2015. Memoria de Labores, Ministerio de Educación. Cuarto Año de Gobierno. 2015-2016.

3 Metodología de la investigación

En esta sección presentamos un marco teórico que aclara la preparación y capacidad de respuesta de un sistema de protección social.

3.1 Marco teórico

3.1.1 Preparación de los sistemas

En este estudio, evaluamos el grado de preparación del sistema de protección social a partir de tres aspectos que son esenciales para una respuesta oportuna y eficaz: la **focalización**, la **entrega** y la **coordinación**. A continuación, describimos cada uno por separado. Aunque estos no son los únicos tres procesos involucrados en la preparación eficaz, la experiencia internacional y la literatura destacan lo cruciales que son (Bastagli, 2014; OPM, 2016).

Figura 4: Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias



Focalización

Los programas de protección social suelen depender de diversos mecanismos de focalización, incluidas las focalizaciones demográficas, geográfica y con base en la pobreza. Muchos de estos mecanismos están diseñados para detectar condiciones de larga data –como la pobreza crónica o la pertenencia a un determinado grupo etario– y se basan en el uso de registros administrativos y encuestas de hogares. En consecuencia, no se consideran herramientas para detectar cambios repentinos en el bienestar y los medios de subsistencia. Para ser eficaces en la respuesta a emergencias, es necesario involucrarse en la fase de planificación y preparación en la evaluación de las herramientas de focalización existentes y luego adaptarlas o crear nuevos sistemas complementarios para poder llegar a los beneficiarios damnificados por distintos tipos de choques.

Entrega

Por supuesto que la entrega rápida de beneficios ya sea en efectivo o en especie, es crucial para un apoyo eficaz. Durante una emergencia, la capacidad de entrega se enfrenta a desafíos por la urgencia de la situación, las limitaciones impuestas por el choque particular (como el colapso de la infraestructura) y la coordinación de los diferentes actores (Bastagli, 2014).

Los mecanismos de entrega implementados por los esquemas de protección social suelen incluir transferencias manuales, entregas por medio del sistema bancario, dinero móvil y otros tipos de pagos electrónicos. Algunos de estos mecanismos –como los pagos electrónicos– pueden ser ampliados rápidamente durante una emergencia. Sin embargo, estos sistemas deben desarrollarse antes de la crisis.

Coordinación

La preparación también debería incluir un grado significativo de planificación y coordinación entre los actores que responden a una emergencia. Esto no solo incluye a los actores del campo de la protección social, sino también a quienes trabajan en la gestión de riesgos ante desastres y la ayuda humanitaria. Esto implica una coordinación a nivel internacional, nacional y subnacional, y de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Sin embargo, el desafío de coordinar a estos actores no debe ser subestimado. Los sectores de la protección social y la gestión de riesgos ante desastres no solo tienen objetivos y poblaciones diferentes (con algunas áreas de intersección, aunque no todas se cruzan) y métodos y tradiciones diferentes, sino que, lo que es más importante, también involucran a diferentes actores.

3.1.2 Respuesta de los sistemas

Cuando los responsables de las políticas consideran el uso de un sistema de protección social para ocuparse de las necesidades durante una emergencia, hay una serie de estrategias que pueden utilizar para aumentar el nivel general de la ayuda que el sistema proporciona a las personas vulnerables. Con base en OPM (2015), consideramos cinco tipos principales de respuesta. Estos pueden usarse en forma combinada:

1. **expansión vertical:** aumentar el valor o duración de los beneficios de un programa o sistema existente:
 - ajuste de los montos o valores de las transferencias
 - introducción de pagos o transferencias extraordinarios;
2. **expansión horizontal:** agregar nuevos beneficiarios a un programa o sistema existente:
 - ampliación de la cobertura geográfica de un programa o sistema existente
 - campaña extraordinaria de inscripción
 - modificación de las reglas de elegibilidad
 - flexibilización de los requisitos o las condicionalidades para facilitar una mayor participación;
3. **respaldo:** respuesta en la que actores humanitarios utilizan parte del marco administrativo del sistema nacional de protección social para canalizar su asistencia;
4. **alineamiento paralelo:** desarrollar un sistema humanitario paralelo que se adapte de la mejor manera posible al sistema nacional de protección social en vigencia o a un posible programa de protección social en el futuro; y
5. **ajuste de foco:** ajustar el sistema de protección social refocalizar la asistencia en los grupos más vulnerables al choque.

Figura 5: Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias

Fuente: OPM (2015).

3.1.3 Resiliencia

La Agenda para el Desarrollo después de 2015 incluye el reconocimiento de la importancia de fortalecer la resiliencia y reducir el riesgo mediante el abordaje de las causas profundas de la vulnerabilidad. Los pobres corren el riesgo de ser el grupo más afectado por el cambio climático por la combinación de factores sociales y climáticos que exacerban su vulnerabilidad. Teniendo esto en cuenta, en los últimos años se ha comenzado a pensar las políticas en función del papel de la protección social para aumentar la resiliencia al cambio climático⁷ de los hogares pobres.

El marco de la protección social adaptativa (PSA) (Davies *et al.*, 2009) explora los vínculos entre la reducción de riesgos de desastres, la adaptación al cambio climático y los abordajes de la protección social. Su objetivo es ajustar las intervenciones de la protección social que apoyan el desarrollo y reducir la vulnerabilidad al cambio climático (véase la figura 6). La adaptación al cambio climático y la reducción de riesgos de desastres no suelen incluir un foco en las raíces o causas sociales de la vulnerabilidad, que la protección social puede agregar. Esta agenda va más allá de simplemente mitigar los choques, ya que toma la vulnerabilidad como punto de partida y

⁷ El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) define la resiliencia como “la capacidad de un sistema social o ecológico de absorber los disturbios mientras se mantienen la misma estructura básica y modos de funcionamiento, la capacidad de autoorganización y la capacidad de adaptación al estrés y al cambio”.

avanza hacia el tratamiento de la pobreza estructural y cambios en los medios de subsistencia a largo plazo (Davies *et al.*, 2009).

Figura 6 Protección social adaptativa



Fuente: Davies *et al.* (2009)

Investigaciones recientes muestran que las principales condiciones para potenciar el papel de la protección social en la resiliencia al cambio climático de los hogares pobres son las siguientes (Solórzano, 2016):

- **Red de seguridad predecible y regular proporcionada por la protección social.** Esta funcionará como un ingreso mínimo que ayudará a las personas pobres a manejar el riesgo y los apoyará como agentes activos en la creación de resiliencia. **Este papel preventivo de la protección social es fundamental para proporcionar la estabilidad necesaria en los hogares que luego permitirá que otros factores desempeñen un papel eficaz en el potencial ajuste de los medios de subsistencia ante un clima cambiante.**
- **Otras transferencias de promoción en forma de proyectos productivos son muy importantes para ajustar los medios de subsistencia ante el cambio climático,** pero si se las implementa solas (por ejemplo, si no hay ninguna red de seguridad en funcionamiento), el elemento preventivo de la protección social podría perderse y así afectar la capacidad de afrontamiento al cambio climático de los hogares. Todos los programas de protección social que tienen objetivos tanto de prevención como de promoción se enfrentan a tensiones entre una red de seguridad efectiva, integral y permanente y la inversión en medios de subsistencia y emprendimientos para reducir la pobreza y promover el crecimiento económico.
- **La innovación de los medios de subsistencia facilitada por la protección social debe ofrecer una forma de generar las condiciones para adoptar o crear diferentes medios de subsistencia,** en lugar de reducir las opciones para los pobres mediante vías que socavan sus estrategias tradicionales para subsistir.
- **La protección social debe ser flexible respecto del uso de las transferencias por parte de los beneficiarios** para no obstruir las estrategias autónomas de adaptación que los hogares podrían estar desarrollando. También debería facilitar la participación de los más afectados por los choques climáticos.

- **La protección social no puede lograr todo.** También son necesarias sinergias coordinadas con otras actividades para mejorar la productividad, la reducción de riesgos de desastres, proyectos de adaptación al cambio climático y otros abordajes más transformativos respecto de las políticas, especialmente si se alcanzan niveles de cambio climático sin precedentes.
- **Para reducir la vulnerabilidad, los sistemas de protección social deben reconocer la estructura y dinámica políticas en que se basa la resiliencia de los hogares.** Las relaciones de poder y las desigualdades estructurales en diferentes escalas geográficas conducen a distintos resultados respecto de la resiliencia. Estas deben abordarse desde una estrategia integrada que encare la acumulación de desventajas de estos hogares, para potenciar las funciones de fortalecimiento de la resiliencia de la protección social.

3.2 Preguntas de investigación

La principal pregunta de investigación del estudio es: “¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?”. Teniéndola en cuenta, desarrollamos un número de preguntas para guiar el análisis.

- ¿Qué leyes, regulaciones y políticas nacionales y locales pertinentes existen relacionadas con la protección social reactiva frente a choques?
- ¿Qué prioridades tiene la estrategia nacional de protección social, por ejemplo, ocuparse de la pobreza, la vulnerabilidad, la resiliencia, etc.? ¿Tiene algún papel en la respuesta a choques?
- ¿Qué mecanismos de focalización usan los programas de protección social más importantes? ¿Cómo se identifican los beneficiarios? ¿Con qué frecuencia? ¿Existe una base de datos nacional? ¿Está integrada con otras bases de datos?
- ¿Cómo se entregan los beneficios de los principales programas de protección social (tanto en efectivo como en especie)?
- ¿Qué aspectos del diseño y la implementación del sistema de protección social tienen elementos de flexibilidad y adaptabilidad que permiten una respuesta rápida y adecuada frente a un choque?
- ¿Qué evidencia existe de la eficacia –en términos de celeridad y adecuación (por ejemplo, cobertura, niveles de transferencia)– del apoyo brindado por la protección social en cada uno de los mayores choques identificados?
- ¿Ha habido alguna experiencia reciente de coordinación entre la protección social y las políticas de gestión de riesgos ante desastres, o de integración de estas?
- ¿Hay lugar para el diálogo y la colaboración entre estos dos sectores? ¿Cómo se podría promover este diálogo?
- ¿De qué manera la protección social puede colaborar con el fortalecimiento de la resiliencia de los hogares?

3.3 Herramientas de investigación y trabajo de campo

El caso de estudio de esta investigación analiza la respuesta a la sequía prolongada que se vivió en la región del Corredor Seco en Guatemala en 2016, aunque también se tendrán en cuenta algunas referencias a las respuestas frente a las sequías de 2014 y 2015. El diseño de la investigación consistió en tres fases: revisión de la literatura, trabajo de campo y análisis de datos.

Revisión de la literatura. Sobre la base del marco teórico y siguiendo las preguntas de investigación, realizamos un análisis exhaustivo de la legislación, los planes y estrategias de las

políticas, los manuales de operaciones, los informes periódicos y las revisiones y evaluaciones de los programas. También basamos este informe en la revisión de la literatura acerca de las experiencias en ALC realizada como parte de este trabajo (Beazley, Solórzano y Sossouvi, 2016) y la revisión de la literatura mundial realizada por OPM (OPM, 2016).

El **trabajo de campo** se llevó a cabo del 21 al 30 de noviembre de 2016. El equipo de investigadores estuvo a cargo de Ana Solórzano (OPM) e integrado por Alessio Orgera (PMA), América Cárcamo (PMA) y Marcos López (PMA). Las herramientas de investigación utilizadas fueron:

- *Entrevistas con informantes clave:* Se entrevistó a informantes clave de instituciones gubernamentales como el MIDES, el MAGA, la CONRED, la SESAN, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, y el INSIVUMEH. También de organizaciones internacionales como el PMA, la FAO, Oxfam, la USAID, la OCHA, el Banco Mundial, e instituciones de investigación como el ICC y el Centro de Estudios de Desarrollo Seguro y Desastres (CEDESYD) de la USAC. En las comunidades, se realizaron entrevistas a líderes de los pueblos, funcionarios locales y estructuras comunitarias encargadas de implementar los programas, entre otros. La lista de los informantes clave entrevistados se encuentra en el anexo A.
- *Visitas de campo:* El equipo visitó dos departamentos del Corredor Seco, Chiquimula y Zacapa, y una comunidad afectada por la sequía en cada departamento. El propósito de esta visita fue comprender mejor los factores biofísicos y socioeconómicos de la vulnerabilidad a las sequías, así como el funcionamiento y desempeño de la respuesta a la emergencia y las intervenciones de la protección social. Las instituciones locales encargadas de implementar el apoyo y la población local fueron informantes clave en estas visitas.
- Los *recorridos transectoriales* por las comunidades proporcionaron datos contextuales y facilitaron una comprensión de los aspectos biofísicos y socioeconómicos de la resiliencia. Proporcionaron información sobre el uso de los recursos y características del área de estudio. También nos dieron una visión panorámica de las diferentes actividades de respuesta a la emergencia en la zona.
- Se realizaron *discusiones de grupos focales* (DGF) en cada sitio para entender las percepciones y opiniones de los beneficiarios del bono y de la OPSR regional del PMA. El objetivo de las DGF es reunir datos sobre las percepciones a nivel de la comunidad respecto de la eficiencia del programa y hacer foco en su eficacia y aceptabilidad. Las DGF se diseñaron específicamente para escuchar sistemáticamente a los pobres y a las mujeres, al dar una voz a sus prioridades y preocupaciones. Para esto, se llevó a cabo una DGF con mujeres en cada comunidad. Además, en el departamento de Chiquimula también se realizó una DGF con agricultores de subsistencia. Cada DGF tuvo entre seis y ocho participantes. Esto minimizó el desafío de asegurar que todos los participantes contribuyeran en grupos más grandes y numerosos o en grupos pequeños bajo el dominio de uno o dos individuos. Para guiar las DGF se desarrollaron preguntas abiertas.

Análisis de datos. La tercera fase consistió en analizar los datos recopilados y los hallazgos de la revisión de la literatura, y responder las preguntas de investigación. Al realizar entrevistas con informantes clave y DGF sobre las diversas cuestiones basadas en las preguntas de investigación, se documentaron las opiniones y percepciones subjetivas de los beneficiarios de la protección social y las partes interesadas. La información recopilada de estas fuentes se usó para enriquecer la comprensión del sistema de protección social y la respuesta a la sequía en el Corredor Seco. Por lo tanto, aunque no son representativos, los resultados son en cierta medida sólidos y útiles respecto del posible rendimiento del programa.

4 El papel de la protección social en la respuesta a la sequía en el Corredor Seco

4.1 ¿Qué tan preparado está el sistema de protección social para responder a la sequía en el Corredor Seco?

4.1.1 Focalización

El MIDES se está ocupando cada vez más de la estrategia de protección social del país y está liderando los esfuerzos para mejorar y hacer más transparentes los registros de los beneficiarios, luego de algunas denuncias sobre corrupción en años anteriores, incluido el uso clientelista de los programas.⁸ La sistematización de los criterios de focalización y elegibilidad ha sido gradual. Cada programa tiene su propio registro y utiliza distintos criterios de focalización. El objetivo a largo plazo es combinar la información en un único registro. Se está considerando la posibilidad de estandarizar los criterios de focalización entre los diferentes programas del MIDES.

En el caso del bono, se están revisando los criterios de focalización y se priorizarán la desnutrición infantil y la desnutrición crónica en siete departamentos priorizados en la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica. También se ha solicitado el registro de destinatarios del PMA y se lo ha utilizado para buscar coincidencias con el bono como medio de validación. Estos hogares luego se reintegrarán al registro de beneficiarios de los programas. Asimismo, todos los miembros de las familias beneficiadas estarán registrados en el Registro Nacional de Personas (RENAP). El bono tiene un sistema de focalización de dos niveles. Primero, identifica los municipios con un alto nivel de riesgo de inseguridad alimentaria. Luego, se seleccionan las familias mediante un test de aproximación de medios. Utiliza dos líneas oficiales de pobreza: pobreza moderada y pobreza extrema.

A inicios del año 2016, el MIDES envió un registro de 21.000 beneficiarios del programa Bolsa de Alimentos en especie al RENAP, donde se obtuvo como resultado que alrededor del 28% de los beneficiarios (6.000) estaban registrados con datos que no coincidían con los de su Documento Personal de Identificación, el documento de identificación legal y oficial de cada ciudadano. Esto evidenció que algunos beneficiarios de la bolsa de alimentos en especie, no estaban cubiertos según los criterios de elegibilidad. Por ese motivo, el MIDES ahora está mejorando los criterios de focalización y registro de usuarios de este programa a través de la modalidad de TMC-A, se aplica una evaluación socioeconómica de la población objetivo a través del método Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-. También se están georreferenciando la ubicación de las personas y se cuenta con expedientes completos para cada familia usuaria del programa.

El programa Comedores Seguros se focaliza en los pobres de zonas urbanas. Su objetivo es ser accesible e inclusivo, y para ello utiliza la autoselección, ubicando los comedores en zonas urbanas pobres cercanas a hospitales públicos y cobrando un precio muy bajo por los alimentos. El costo del desayuno para los beneficiarios es 1 quetzal (USD0,13), y el del almuerzo, 3 quetzales (USD0,40). Sin embargo, como el programa no cuenta con un esquema para que los usuarios demuestren su situación económica, el MIDES ha identificado el desafío de cumplir con el objetivo de apoyar la seguridad alimentaria de los pobres y a la vez optimizar sus recursos sin establecer un sistema complejo de verificación. Por su diseño, estos programas aceptan un margen de “error de inclusión”, pero el gobierno también necesita maximizar los recursos limitados para realmente llegar a la población objetivo.

⁸ <http://www.soy502.com/articulo/mides-denuncia-corrupcion-mi-bolsa-segura-plazas-fantasmas>

El MIDES también coordina el Sistema Nacional de Información Social (SNIS), una base de datos única que permite recopilar, procesar, analizar y administrar la información de todos los programas sociales la cual integra información relacionada con el gasto en inversión social de 16 instituciones del sector público. Este sistema reúne información básica sobre los beneficiarios y asegura su seguridad y confiabilidad. El MIDES está a cargo de su organización y funcionamiento, y actualmente está trabajando en un acuerdo interinstitucional para apoyarlo como sistema integrado de gestión de la información, dado que las instituciones no están obligadas a informar los datos que tienen al SNIS. Según los entrevistados, esto ha afectado la calidad de los datos, que permitirán una gestión eficaz y eficiente. **En términos de la cobertura de los programas, solo el bono opera en el Corredor Seco, y ha cubierto todos los departamentos de la región.** La cobertura no es amplia las TMC para Alimentos se concentra únicamente en el departamento de Guatemala y los Comedores Seguros, en los departamentos de Chiquimula, Jutiapa, San Marcos, Quetzaltenango y Guatemala. El bono cubre todos los departamentos del Corredor Seco, y así llega a un importante número de hogares. El departamento con mayor cobertura alcanza el 40% de la población (departamento de Baja Verapaz) y el de menor cobertura, el 26% de los hogares (departamento de Santa Rosa) (véase la tabla 2). Cabe señalar que se trata de cifras acumuladas de 2012 a 2016, por lo que podría haber hogares duplicados.

Dada esta cobertura, el bono podría ampliarse durante una emergencia. Aunque el mayor desafío es la sistematización de una base de datos sólida y confiable para el programa, se están realizando esfuerzos en esta dirección.

Tabla 2 Beneficiarios del bono seguro en el Corredor Seco (acumulados de 2012 a 2016)

Departamentos del Corredor Seco	Porcentaje de beneficiarios del bono	Porcentaje de pobreza
Baja Verapaz	40.86%	72.54%
Zacapa	37.06%	71.64%
El Progreso	33.13%	44%
Jalapa	35.08%	77.34%
Chiquimula	39.76%	79%
Jutiapa	38.93%	60%
Santa Rosa	26.61%	62.61%

Fuente: cálculos de la autora con base en Instituto Nacional de Estadísticas. Proyecciones y estimaciones de población basadas en el XI Censo de Población (2002), 2010; Instituto Nacional de Estadísticas Mapas de Pobreza, 2011. www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas-continuas/mapas-de-pobreza; y MIDES, Programa Mi Bono Seguro, 2016.

4.1.2 Entrega

A pesar de la existencia de reglamentos y normas dentro del sistema de entrega de los programas de transferencia que tiene el MIDES, se necesita agilizar los procesos del sistema de protección social para la respuesta en emergencias. El sistema de pagos existente para los programas regulares de protección social tiene varias limitaciones que dificultan la entrega rápida en caso de emergencia.

Por ejemplo, los beneficiarios del bono están bancarizados y son notificados por un facilitador de la delegación del MIDES a nivel local cuando deben de retirar el pago en las agencias bancarias correspondientes. Debido a que las comunidades beneficiarias se encuentran muy aisladas y no tienen acceso a servicios financieros directo en sus comunidades, entonces éstos se tienen que trasladar a la agencia bancaria fuera de la comunidad. El costo del transporte no está incluido en

las transferencias y puede representar un tercio del valor del pago (100 quetzales, equivalentes a USD13), de acuerdo con informantes clave.

Se realizan hasta tres transferencias a lo largo del año, de 300 quetzales (USD40) cada uno, pero son irregulares. El MIDES generalmente recibe varios adelantos del presupuesto, pero no de manera sistemática, por lo que la distribución de las transferencias monetarias es impredecible. Estos retrasos en la liberación del presupuesto también afectan la implementación del programa, ya que existe el riesgo de que el MIDES no reciba el presupuesto completo antes del final del ejercicio fiscal. Esto genera que en algunas ocasiones no se pueden realizar las transferencias programadas.

Estas limitaciones no solo desgastan la posibilidad de proporcionar una asistencia rápida durante una emergencia, sino que también tienen un impacto negativo en sus objetivos regulares. De acuerdo con el Manual Operativo, el objetivo del bono es disminuir la pobreza intergeneracional en familias identificadas en condiciones de pobreza y pobreza extrema, promoviendo el acceso a los servicios de salud y educación. La reducción de las entregas de los pagos tiene consecuencias en términos del costo de oportunidad de los padres respecto del trabajo infantil, tal como lo ilustra la siguiente cita.

El hecho de que recibiéramos menos pagos tuvo un impacto sobre la motivación para cumplir con las condicionalidades [...]. Aun así, todo tipo de ayuda viene bien y, aunque se reduzca el monto, el dinero ayuda mucho. Beneficiaria, DGF, Zacapa.

En teoría, el bono se puede ampliar en una emergencia a través del Bono Calamidad. Sin embargo, en la práctica esto no ha ocurrido en el Corredor Seco, dado que primero debe declararse la emergencia nacional y luego hay que asegurar que los fondos cubran las transferencias adicionales. Dada la naturaleza de la vulnerabilidad en el Corredor Seco, es aconsejable que **el Bono Calamidad se empiece a entregar en las primeras etapas de la sequía para evitar una crisis previsible**. También sería importante asegurar los fondos para el Bono Calamidad en un fondo de contingencia.

Los otros dos programas principales gestionados por el MIDES (TMC para Alimentos y Comedores Seguros) no cubren la región del Corredor Seco. Aun así, **se están realizando algunos esfuerzos para mejorar la entrega, en especial de las TMC para Alimentos**. Además, el MIDES quiere alejarse de las transferencias en especie y, en cambio, otorgar un cupón, una transferencia monetaria, a través de un sistema de tarjetas, como otra medida para promover la transparencia y combatir la corrupción. Los beneficiarios están en zonas urbanas y semiurbanas del departamento de Guatemala y están georreferenciados.

El programa Comedores Seguros tiene la obligación de responder a emergencias brindando un menú a las poblaciones damnificadas. Sin embargo, en la actualidad enfrenta graves desafíos administrativos, incluso para llevar a cabo sus funciones regulares. Por ejemplo, por cuestiones administrativas, en 2016 no ejecutó su presupuesto. Por este motivo, el programa no está preparado para responder a emergencias. El MIDES está analizando en la actualidad algunas estrategias para mejorar la eficiencia del programa.

4.1.3 Coordinación

La CONRED es la entidad encargada de implementar las políticas y acciones para mejorar la capacidad de coordinación interinstitucional, tanto a nivel central como local, en el contexto de la reducción de riesgos de desastres, así como para desarrollar planes y estrategias que garanticen el restablecimiento de los servicios públicos en caso de desastre. Tiene un perfil de

protección civil puro y cierta prevención principalmente para emergencias rápidas, tales como huracanes y terremotos (CONRED, 2011).

La ley de la CONRED tiene veinte años y se originó con entidad militar antes de los acuerdos de paz en el país.⁹ Se centra en los choques de inicio rápido, y no en los de inicio lento como la sequía; por lo tanto, su intervención en el Corredor Seco no ha sido prioritaria.

El Sistema CONRED ha desarrollado protocolos de respuesta ante los efectos de la sequía extendida en Guatemala. Existen mecanismos de planificación, implementación y monitoreo. Sin embargo, se debe reforzar la atención temprana y oportuna e incrementar la cobertura. Asimismo, existen desafíos en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y cooperación con la Secretaría Ejecutiva de CONRED y otras instancias relacionadas, en los niveles nacional, departamental y municipal para alinear las diferentes acciones. Otro gran reto es poder analizar y dar seguimiento a los pronósticos predictivos del Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH) derivados del Foro Regional del Clima, y que sirvan para la toma de decisiones. **El MIDES tiene un papel formal específicamente para desarrollar estrategias de prevención y se enfoca en la población que vive en asentamientos precarios y que es vulnerable a desastres y calamidades públicas.** Esto deriva de las obligaciones legales según la Ley de Desarrollo Social y su Política de Desarrollo Social y Población en Materia de Dinámica y Ubicación de la Población en Zonas de Riesgo.¹⁰ Para responder a esta obligación, el Ministerio ha diseñado el Plan de Respuesta Institucional, cuyo objetivo es proteger y atender a la población afectada por desastres, emergencias, calamidades, crisis o conflictos, en áreas urbanas o rurales, de acuerdo con las capacidades del MIDES y a través de los programas Mi Comedor Seguro, TMC para Alimentos, el bono (a través del Bono Calamidad) y Fodes¹¹ (MIDES, 2016). Sin embargo, no cuenta con un presupuesto específico para desarrollar estas actividades, sino que depende de su propio presupuesto.

Existe un fondo de emergencia que se encuentra en la CONRED. Sin embargo, no está muy claro cómo se activa y cuándo usarás sus recursos los ministerios para lidiar con emergencias. El precedente es que el MAGA y el MIDES utilizan sus propios recursos para hacer frente a las emergencias, lo cual puede suponer una gran carga para las instituciones. Además, como ya hemos explicado, ninguno de estos mecanismos se ha ejecutado en el Corredor Seco.

La SESAN es la institución responsable de articular con las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional la formulación de Planes contra el Hambre estacional donde participan las instituciones de gobierno y la sociedad civil. Esto incluye la planeación en el Corredor Seco.

Los aspectos más importantes de la respuesta en el Corredor Seco son la asistencia alimentaria a través del programa Asistencia Alimentaria que opera desde el 2005 y el programa de ACA Alimentos por Acciones ejecutados por VISAN en MAGA. En general, estos programas son buenos esfuerzos para responder a las emergencias, aunque son percibidos como intervenciones fragmentadas, que se ofrecen a demanda, con una focalización y entrega poco sistemáticas. Sin embargo, el Sistema Nacional de Extensión Rural, encargado de apoyar el componente de creación

⁹ Hoy en día, se está revisando la ley y, según los entrevistados, se está considerando incluir la facilitación de la respuesta a fenómenos pequeños y de inicio lento. También se adaptará al marco internacional actual, como el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, el Acuerdo de París sobre el cambio climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, se espera un plan nacional de reducción de riesgos, en lugar del plan nacional de respuesta.

¹⁰ Decreto Número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Desarrollo Social, art. 37 y 38.

¹¹ Fodes es una Unidad Ejecutora especial adscrita al MIDES, que incluye programas y proyectos para atender a la población damnificada por desastres, emergencias, calamidades, crisis o conflictos.

de activos del programa Alimentos por Acciones, ha sido clave para apoyar la respuesta de emergencia de la cooperación internacional.

El MAGA posee una herramienta de gestión del riesgo a través del Plan Institucional de Respuesta a Desastres Naturales (PIR), que tiene como objetivo de prevenir y mitigar los daños causados por fenómenos naturales en las actividades del sector agropecuario. Está dirigido a reducir la vulnerabilidad existente en las poblaciones y sus bases productivas agrícolas, especialmente los más vulnerables que presenten condiciones de pobreza y pobreza extrema y que se encuentran recurrentemente amenazadas por eventos naturales. El objetivo es dar cumplimiento a los lineamientos establecidos por el Estado, tendientes a la prevención y reducción de pérdidas de vidas humanas, daños y pérdidas materiales e inversiones en la infraestructura productiva del sector agropecuario del país, que por las amenazas derivadas de eventos naturales. El marco legal deriva de la constitución, la ley de CONRED y la Ley de cambio climático.

La operación de las acciones a nivel central se realiza dentro del MAGA en el contexto del Comité de Prevención y Mitigación de Daños a Desastres Naturales, plataforma encargada de realizar la gestión de riesgo y atender las emergencias derivadas de los eventos generadores de desastres. En esta plataforma se practica y coordina con los miembros las acciones a implementar en los territorios. También se da seguimiento a los procesos y se reportan los avances.

A nivel local en los territorios se conforma una red de monitoreo capacitada y equipada en el interior del país, para operativizar las acciones antes, durante y después del choque. Proporcionan información de campo. Esta red se fortalece con los productores miembros de los Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural (CADER) en los que se realiza la transferencia de tecnologías.

Asimismo, el MAGA ha trabajado en el diseño de un seguro agrícola indexado que permitiría acceder a recursos financieros de una forma expedita y atender a productores afectados. Un gran reto es poder crear la infraestructura de información para producir un registro agroclimático que permita estandarizar el índice de ocurrencia de un evento agroclimático.

En 2014, como resultado de la fuerte sequía, el gobierno declaró la emergencia y estableció su plan nacional de respuesta a las sequías. Posteriormente, el PMA ofreció apoyo a la SESAN y el MAGA para cubrir las áreas geográficas que el gobierno no cubría. Junto con el gobierno, se identificaron las prioridades para beneficiar a las poblaciones más vulnerables. Las intervenciones del PMA se pusieron en marcha y, a través de la OPSR, el PMA prestó asistencia inmediata a las poblaciones más vulnerables respecto de la inseguridad alimentaria, y así logró satisfacer las necesidades alimentarias urgentes y a la vez fortalecer los medios de subsistencia para ocuparse de las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria, mediante sistemas del gobierno central y local (véase la sección 4.2 para más detalles).

De acuerdo con los entrevistados, durante una emergencia existe una buena comunicación entre la cooperación internacional y el gobierno. La respuesta se acuerda entre las diferentes partes interesadas. En el nivel del gobierno central, aún se puede mejorar la coordinación de la distribución de los alimentos y el dinero en efectivo. En condiciones normales, hay algunos desafíos, dado que las necesidades del país están muy extendidas y la cooperación internacional no está muy bien coordinada respecto de qué áreas priorizar.

4.2 ¿De qué manera el sistema de protección social contribuyó a la respuesta a la sequía en el Corredor Seco?

Aunque el MIDES incluye mecanismos para responder a emergencias, como el Bono Calamidad, ninguno de sus programas se utilizó en la respuesta a la sequía prolongada en el Corredor Seco.

El apoyo de la cooperación internacional fue muy importante pues complementó la respuesta gubernamental a la emergencia en el Corredor Seco.¹² En general, este apoyo fue en forma de ACA. Por ejemplo, Oxfam implementó una respuesta al fenómeno de El Niño basada en un programa de dinero por trabajo que pagaba USD300 a las familias beneficiarias por trabajar en la conservación de los suelos y la implementación del sistema agroforestal. La USAID también entregó cupones para alimentos en la región con el apoyo de organizaciones locales.

La FAO implementó un programa regional para fortalecer la resiliencia al riesgo de desastres en el Corredor Seco en Guatemala, que incluye el desarrollo de sistemas de monitoreo de riesgos para emitir alertas tempranas. También está evaluando planes de gestión de cuencas hidrográficas y la promoción de buenas prácticas y tecnologías de prevención y mitigación de riesgos para reducir el impacto de fenómenos extremos. Algunos países donantes también han apoyado la respuesta a emergencias en la región. Por ejemplo, a través del PMA, los gobiernos de Brasil y Taiwán ayudaron al MAGA a distribuir raciones de alimentos a familias damnificadas en 2015.

El PMA apoyó la respuesta del gobierno a las poblaciones con inseguridad alimentaria moderada y severa que no han logrado recuperarse de los últimos tres años consecutivos de sequía en el Corredor Seco. Prestó asistencia alimentaria en especie, condicionada y no condicionada, y distribuyó transferencias en efectivo y cupones.¹³ Sus objetivos son apoyar y coordinar las respuestas a choques y ayudar a establecer y estabilizar los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria mediante la asistencia para la recuperación.

Estas respuestas se implementaron por medio del sistema de protección social y fueron adaptadas para lidiar con los efectos de las sequías prolongadas sobre la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de los hogares en el Corredor Seco. En particular, se utilizaron dos estrategias específicas:

- *Respaldo:* La respuesta del PMA a la emergencia mediante la OPSR se apoyó en el marco administrativo de la SESAN, el MAGA y el MIDES para prestar asistencia; y
- *Alineamiento paralelo:* La respuesta del PMA a la emergencia se realizó en paralelo con el sistema administrativo, incluidos programas como los ACA, y con el tiempo, el gobierno fue tomando el control o reproduciendo algunos aspectos del apoyo brindado.

La OPSR Regional tiene la función general de apoyar la preparación y la respuesta a emergencias, otorgando al PMA la flexibilidad para responder rápidamente a choques de diferente tipo y escala en América Central. Se ha implementado durante tres años consecutivos en el Corredor Seco. En Guatemala, los beneficiarios son principalmente agricultores de subsistencia de familias matriarcales que viven en zonas rurales, hogares sin acceso a terrenos y que dependen de salarios diarios, y pequeños productores de café afectados por la crisis del café de 2014. Se priorizaron los hogares con mujeres embarazadas y lactantes, niños desnutridos y ancianos.

La OPSR apoyó la respuesta del gobierno frente a la sequía mediante la prestación de ACA. En 2014, el MAGA estuvo a cargo de la planificación y supervisión técnica de la creación de activos en hogares y comunidades a través del Sistema Nacional de Extensión Rural. La creación de activos se centró en la gestión de recursos naturales, incluyendo terrazas de banco, estanques de cosecha de agua y cercos vivos. Los beneficiarios también asistieron a sesiones de capacitación sobre nutrición y salud. Con base en los resultados positivos, el MAGA adoptó posteriormente el modelo de la ACA (PMA, 2015a) (véase la figura 7).

¹² La evaluación de la efectividad de estas intervenciones está fuera del alcance de este estudio.

¹³ Las raciones de alimento en general incluían la ración aprobada de cereales, legumbres y aceite vegetal, mientras que las transferencias monetarias de aproximadamente USD0,5 diarios por persona se determinaron sobre la base de los precios reales y locales de los alimentos (PMA, 2015a).

En 2015, el PMA siguió prestando asistencia a las poblaciones damnificadas por la sequía, lo cual reflejó un desplazamiento de intervenciones de socorro a intervenciones de asistencia en respuesta al deterioro de la seguridad alimentaria en el Corredor Seco. El objetivo de la OPSR 200490 fue ofrecer ayuda inmediata y apoyar la seguridad alimentaria de los hogares a mediano plazo. El PMA proporcionó dinero, cupones y transferencias de alimentos a los hogares que participaban en actividades de creación de activos y capacitación. Además, se brindó asistencia alimentaria no condicionada a través del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia. Las actividades se centraron en la conservación de suelos y aguas, la diversificación de los medios de subsistencia y la recuperación de los activos de la comunidad (ibíd.).

El consumo de alimentos y la diversidad alimentaria de los hogares beneficiarios mejoraron sustancialmente de abril a agosto de 2015. La proporción de hogares con un consumo de alimentos aceptable aumentó un 27%. Los hogares que recibieron transferencias monetarias, especialmente en efectivo, pudieron variar su dieta al acceder a una variedad de alimentos frescos, como frutas y verduras, carnes y lácteos. La proporción de hogares con inseguridad alimentaria severa o moderada disminuyó en un 31%, según las mediciones de la Puntuación de Consumo de Alimentos (ibíd.).

En 2016 persistieron las condiciones de sequía en el Corredor Seco y eso aumentaba el riesgo de inseguridad alimentaria y desnutrición entre los hogares pobres. En este contexto, la OPSR inició un nuevo ciclo de asistencia de emergencia de 90 días durante un período de siete meses. La asistencia alimentaria se implementó a través de cinco transferencias monetarias en las etapas iniciales de la emergencia, cuando todavía se disponía de alimentos a precios competitivos en el mercado; y dos transferencias de alimentos junto con efectivo en el período de escasez de alimentos y, por lo tanto, con aumentos en los precios del mercado. La primera entrega se realizó en marzo de 2016. El PMA prestó asistencia a tres departamentos del Corredor Seco: Baja Verapaz, Chiquimula y Jutiapa, y así llegó a 23.918 familias.

Con el objetivo de aumentar la eficacia de la respuesta, en coordinación de la SESAN y los ejecutores (MAGA y MIDES) se elaboró un Manual Operativo para la ejecución de la OPSR 2016. El PMA se apoyó en el marco administrativo de la SESAN, las Comisiones Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CODESAN), las COMUSAN y las Comisiones Comunitarias de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COCOSAN), el MAGA y el MIDES, y también estableció alianzas constructivas con partes locales interesadas para prestar la asistencia (véase el recuadro 1). Por ejemplo, la SESAN coordinó a nivel local la focalización basada en la comunidad y la validó en el campo. Durante la inscripción, el PMA se ocupó de confirmar la información personal de los destinatarios con el RENAP. El MAGA entregó las transferencias de alimentos y supervisó el monitoreo y la evaluación, y el MIDES se encargó de la capacitación para los beneficiarios en materia de seguridad alimentaria y nutrición, el uso del dinero, la salud y la higiene, y el género a través de Madres Guías, los puntos focales del MIDES a nivel comunidad.

Los activos se determinaron mediante consultas participativas con las comunidades y se utilizaron los resultados de las consultas de la metodología de planificación conocida como “programación estacional de los medios de subsistencia” (SLP, por sus siglas en inglés) para determinar los tiempos y la naturaleza de las actividades de creación de activos. El trabajo, apoyado por el Sistema Nacional de Extensión Rural, se centró en la conservación de aguas y suelos. La capacitación realizada también por el MAGA garantizó la transferencia de conocimientos técnicos para la construcción, el uso y el mantenimiento de los activos en cuestión. Además, en las sesiones de capacitación ofrecidas por el MIDES se trató el tema de las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria, como la nutrición y la salud, a través del punto focal *Madres Guías* (PMA, 2015a). Para apoyar la continuidad y los impactos de los activos creados a través de la OPSR, el MAGA tiene

previsto integrar a los beneficiarios en el PAFFEC, cuando haya finalizado el apoyo de la OPSR, que en el momento en que se creaba este informe aún estaba en proceso.

Los beneficiarios del programa tienen opiniones positivas sobre la intervención.

El programa nos ha permitido comprar maíz, frijoles, frutas e incluso pollo. También nos sirvió para comprar medicamentos para los niños. Mujer, DGF, Chiquimula.

Cabe señalar que, al final de la intervención, el consumo de alimentos aceptables aumentó del 52,4% al 75% y el porcentaje de hogares que consumen menos de cinco grupos de alimentos también aumentó de 4,5 a 5,97 grupos de alimentos (PMA, 2016a).

Figura 7: Conservación de suelos y retención de la humedad con el apoyo de la OPSR, 2016



Fuente: Autora, Chiquimula, noviembre de 2016.

Recuadro 1: Papel de las instituciones gubernamentales en la OPSR del PMA en el Corredor Seco en Guatemala, 2016

SESAN

- Coordinación de las acciones a nivel local.
- Focalización y verificación: las CODESAN priorizaron a los municipios, las COMUSAN priorizaron a las comunidades y familias, y las COCOSAN verificaron la información.
- Monitoreo y seguimiento de los procesos y acciones.
- Apoyo administrativo.
- Coordinación de los mercados.

MAGA

- Evaluación de los medios de subsistencia a través de CADER.
- Apoyo a los medios de subsistencia.
- Creación de activos.
- Trabajos de conservación de suelos y aguas.
- Capacitación y fortalecimiento de las capacidades por parte del Sistema Nacional de Extensión Rural para apoyar la continuidad y el impacto de los activos creados a través de la OPSR. Se está estableciendo un plan de trabajo a través del PAFEC para garantizar esto.

MIDES

- Capacitación para los beneficiarios en materia de seguridad alimentaria y nutrición, el uso del dinero, la salud y la higiene, y el género a través de Madres Guías, los puntos focales del MIDES a nivel comunidad.
- Organización y comunicación de la comunidad.
- Monitoreo del consumo de alimentos.

Fuente: Basado en entrevistas.

La coordinación interinstitucional de la OPSR tiene un precedente en el plan Operación Oportunidad (2014-2015), que se había ejecutado en paralelo con algunas estructuras del MAGA, de acuerdo con funcionarios del gobierno central y local. Se trataba de un programa de empleo público en forma de alimentos por activos, adaptado a las necesidades y preferencias de los beneficiarios.

El Plan Operación Oportunidad consistió en atender por seis meses a 250, 000 familias afectadas por la canícula prolongada en 2014, entregándole a cada familia raciones de alimento mensuales. Estos alimentos se entregaban como incentivos para que los productores implementaran buenas prácticas agrícolas encaminadas a proteger el capital natural del suelo y agua mediante un manejo para incrementar la humedad en las parcelas. Asimismo, ofrecía diferentes combinaciones de trabajos y los beneficiarios elegían la que más les convenía de acuerdo con su situación. En 2015 también tuvo ejecución, se continuó con las entregas a 250,000 familias para dar continuidad a la “Operación Oportunidad”, aunque no se logró completar el compromiso de 6 meses de implementación.

Como experiencia positiva se resalta la capacidad para consolidar y ampliar la capacidad organizativa para adaptarse a efectos de cambio climático de la población, mediante la construcción de canales de comunicación y ejecución.

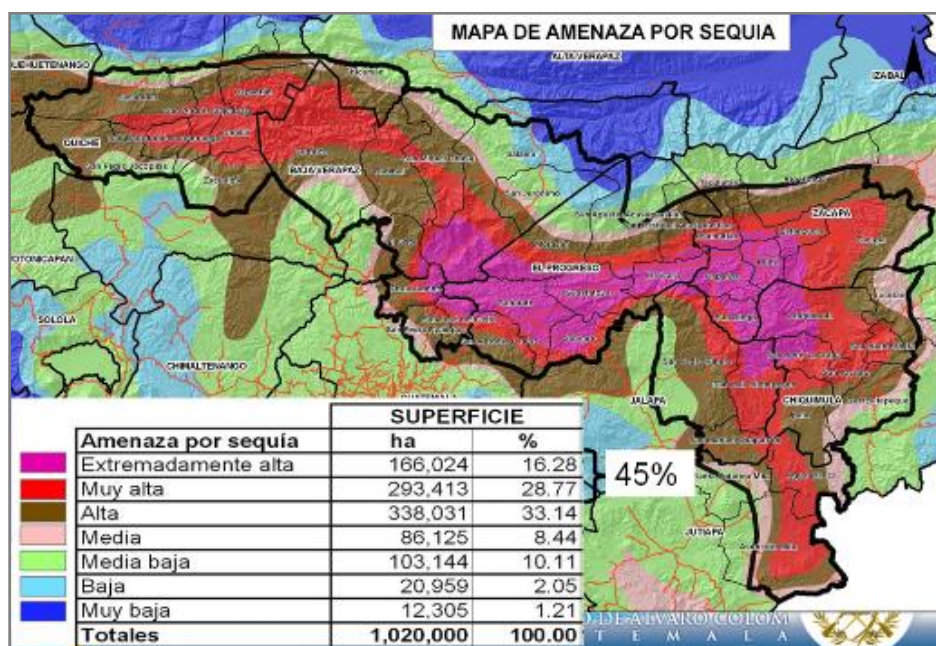
Las estructuras gubernamentales, tanto a nivel central como local, tienen muchas limitaciones, en términos de recursos humanos y administrativos, para lograr realmente un impacto sostenible a través de sus programas, de acuerdo con los datos reunidos en el trabajo de campo. Esto también afecta la celeridad con que se ejecutan los programas. Por ejemplo, en el municipio de Jocotán, el MAGA solo cuenta con una moto para llegar a las diferentes comunidades y el MIDES no tiene computadora para llevar a cabo sus tareas. Además, existe una alta incertidumbre en los puestos locales, donde los funcionarios son despedidos constantemente, lo cual afecta la sostenibilidad del trabajo y la consolidación de las políticas públicas.

4.2.1 ¿De qué manera el sistema de protección social contribuyó al aumento de la resiliencia en el Corredor Seco?

Las sequías en el Corredor Seco se deben tanto a factores biológicos como humanos. Gran parte de la región tiene precipitaciones por debajo de los 1.000 mm anuales, razón por la cual prevalece el clima semiárido. Los departamentos de El Progreso, Zacapa y parte de Chiquimula tienen un riesgo de sequía extremadamente alto (MAGA, s.f.) (véase la figura 8).

El fenómeno de El Niño ha contribuido a la reducción de las precipitaciones y al aumento de las temperaturas en la región, lo cual empeora la situación del Corredor Seco, principalmente en forma de una menor disponibilidad de agua, fuertes impactos en la agricultura y un mayor riesgo de incendios (Guerra, 2016a).

La escasez de agua no solo se debe a la variabilidad natural de las lluvias asociadas con El Niño, sino también a la creciente demanda de agua, la menor recarga hídrica relacionada con la deforestación, la falta de coordinación en la distribución del agua, la extracción fluvial y la extracción de acuíferos superficiales (Guerra, 2016b). Cada uno de estos factores aumenta la vulnerabilidad de los agricultores de subsistencia, donde toda escasez de agua afecta drásticamente la agricultura de secano. La degradación de los suelos, la falta de acceso a sistemas de riego y la baja productividad del suelo también afectan a los agricultores de subsistencia. Los choques de inicio lento, como la sequía prolongada en el Corredor Seco, a menudo son resultado de causantes socio-ecológicos acumulativos, que aumentan la vulnerabilidad de los hogares. Si los medios de subsistencia no se recuperan por completo después de un choque, los hogares pueden quedar atrapados en la pobreza, lo cual aumenta el riesgo de inseguridad alimentaria.

Figura 8: Riesgo de sequías en el Corredor Seco

Fuente: MAGA (s.f.).

Si no se abordan las causas estructurales, la región enfrentará sequías más intensas y frecuentes al punto que se volverán crónicas. Sin embargo, el abordaje en el Corredor Seco ha sido priorizar la respuesta de emergencia a las sequías, en lugar de ocuparse de las causas estructurales de la vulnerabilidad, como el acceso y gestión del agua y la degradación ambiental y de los suelos en la región. No existe ninguna ley general sobre el agua que establezca los mecanismos para regular y ordenar el acceso al agua, ni hay programas o intervenciones a largo plazo que se ejecuten en el Corredor Seco para abordar esta cuestión. Sin embargo, el MAGA implementa varias actividades de desarrollo en el Corredor Seco, principalmente en forma de apoyo a los medios de subsistencia y fortalecimiento de las capacidades.

Algunas de las intervenciones que apuntan a aumentar la resiliencia han sido desarrolladas por aliados de la cooperación internacional, aunque no sean permanentes o de largo plazo. El objetivo del abordaje del PMA para fortalecer las capacidades de los hogares es mejorar la capacidad de absorción, adaptación y transformación frente a los choques y los factores de estrés.¹⁴ Su objetivo es alinear sus actividades con los planes y acciones de los gobiernos y sus aliados (PMA, 2015b).

La OPSR facilita la recuperación mediante la creación de activos con miras a sentar las bases de una transición hacia la consolidación de la resiliencia, a través de las actividades de desarrollo de capacidades a nivel regional y nacional que están en curso. Por ejemplo, el programa **Comunidades Resilientes** (que forma parte del Programa de País 200641) ofrece 100 días de asistencia alimentaria (una combinación de apoyo en efectivo y en especie, aunque en general se ha priorizado la entrega de alimentos) condicionada a la creación de activos orientados a la conservación/recuperación de suelos y aguas. En el Corredor Seco, se construyó una cortina para almacenar agua que tiene una capacidad de 1.723 m³.

¹⁴ El PMA trabaja con la siguiente definición del Grupo de Trabajo Técnico sobre la Medición de la Resiliencia de la Red de Información sobre la Seguridad Alimentaria: "capacidad de garantizar que los choques y los factores de estrés no tengan consecuencias adversas en el desarrollo a largo plazo". Red de información sobre la Seguridad Alimentaria. 2013. *Resilience Measurement Principles: Toward an Agenda for Measurement Design*. Roma.

Aumentar la resiliencia es muy complejo en una región con alta vulnerabilidad. Implica trabajar en el aumento de la productividad de los agricultores, acceder a diferentes activos, diversificar y fortalecer los medios de subsistencia, utilizar los conocimientos locales y técnicas modernas, y crear empleos, entre otros. Esto requiere un nivel significativo de colaboración durante un período extenso.

La experiencia del PMA en relación con la consolidación de la resiliencia incluye el análisis y mapeo de la vulnerabilidad, la programación basada en las comunidades y el apoyo a los sistemas de protección social (ibíd.). En cuanto a esto último, se reconoce que el apoyo del PMA a las redes de seguridad productivas a través de esquemas de ACA es fundamental para su tarea de consolidación de la resiliencia.

Sin embargo, para lograr un impacto en la resiliencia, **hay que invertir más en la calidad y relevancia de los activos creados a través de la ACA** (véase el recuadro 2). El PMA considera cinco factores cruciales para el éxito de la ACA en todos los tipos de medios de subsistencia, contextos geográficos y países; entre ellos: 1) garantizar los estándares de calidad de los activos creados, su sostenibilidad y que resistan la exposición a choques climáticos y de otro tipo; 2) fortalecer las capacidades de las instituciones locales y gubernamentales; 3) ubicar a las comunidades y a las personas en el centro de la planificación; 4) comprender el contexto local, el panorama y los medios de subsistencia; y 5) integrar y ampliar diferentes activos y actividades complementarias.

Cuando el apoyo del PMA a través de la OPSR y del programa Comunidades Resilientes haya concluido, el soporte técnico, el mantenimiento y el seguimiento del MAGA serán cruciales para garantizar el impacto a largo plazo y la sostenibilidad de los activos y las actividades implementadas. Esto es particularmente importante para Guatemala, ya que las estructuras gubernamentales, tanto a nivel central como local, tienen bastantes limitaciones en términos de recursos humanos y administrativos.

No podemos ver los resultados de (los activos creados a través de) el OPSR en la cosecha hasta el año que viene. Es por eso que el apoyo debería durar todo el ciclo agrícola, si realmente queremos ver el impacto a largo plazo. Agricultor de subsistencia, DGF, Chiquimula.

En este contexto, los aliados para el desarrollo podrían apoyar las capacidades institucionales y financieras del gobierno para responder a las sequías, basándose en un abordaje multisectorial que se enfoque en las causas estructurales de la vulnerabilidad en la región y consolide la resiliencia a largo plazo. Esto significaría integrar la resiliencia a la programación, implementación y administración del gobierno.

Los pagos también deben ser regulares, predecibles y flexibles para lograr un impacto en la resiliencia. El nivel de los beneficios también debería ser suficiente no solo para cubrir las necesidades de consumo, sino también para apoyar la diversificación de los medios de subsistencia en las actividades que son menos vulnerables a la sequía. Este también es el caso de los programas regulares de protección social como el bono y la entrega de la bolsa de alimentos a cargo del VISAN-MAGA. Sin embargo, el monto de las transferencias es bajo y las entregas son irregulares. Esto limita la capacidad de planeación y anticipación del riesgo por parte de los beneficiarios, ya que no pueden saber con exactitud cuándo recibirán la transferencia monetaria.

No hay una fecha predeterminada para los pagos del bono. Esto afecta la planificación familiar. Beneficiario del bono, DGF, Chiquimula.

Las actividades para mejorar el bono requerirían un fuerte apoyo gubernamental, institucional, principalmente en el área financiera. No obstante su importancia, fue el único programa del MIDES

que sufrió recortes presupuestarios para el ejercicio fiscal 2017. En este contexto, para 2017 el MIDES realiza esfuerzos interinstitucionales con los Ministerios de Salud y Educación, para fortalecer los sistemas de información, que tendrá como consecuencia mejor calidad en información y reducción de costos.

Recuadro 2: Requisitos para un impacto positivo de la consolidación del efectivo y los activos de un programa de empleo público sobre la resiliencia de los beneficiarios

Los requisitos específicos para un impacto positivo de la transferencia en efectivo en la resiliencia a corto plazo son los siguientes:

- (i) El nivel de efectivo debe ser adecuado para satisfacer las necesidades de consumo.
- (ii) El costo de oportunidad por retirar el dinero debe ser bajo.
- (iii) Los pagos deben ser regulares, confiables y frecuentes.
- (iv) El empleo debe durar lo suficiente para tener un impacto significativo.
- (v) La duración del empleo individual no debe reducirse subdividiendo las oportunidades laborales entre la comunidad.
- (vi) Los tiempos del empleo deben reflejar las variaciones estacionales en la seguridad alimentaria y la demanda de mano de obra en el mercado interno. Respecto del aumento de la capacidad de adaptación, el dinero permite invertir en capital y aportes productivos, que pueden apoyar la diversificación de los medios de subsistencia en las actividades menos vulnerables al cambio climático y permitir a los beneficiarios salir de las formas de trabajo informal con paga más baja.

Para lograr un impacto de largo plazo en la resiliencia, el requisito adicional es que el nivel de efectivo sea suficiente para permitir inversiones, así como para satisfacer las necesidades inmediatas.

Los requisitos para que el componente de creación de activos aumente la resiliencia son los siguientes:

- (i) Los activos deben ser relevantes para las necesidades locales.
- (ii) Los activos deben estar diseñados, ubicados y construidos en línea con especificaciones técnicas, con aportes de capital adecuados.
- (iii) Deben adoptarse métodos de mano de obra intensiva.
- (iv) Durante el diseño, la implementación y el mantenimiento deben asegurarse insumos técnicos adecuados.
- (v) Hay que garantizar la propiedad y gestión del activo por parte del gobierno local y/o la comunidad.
- (vi) Hay que realizar el mantenimiento del seguimiento para asegurar su funcionalidad.
- (vii) El acceso a los beneficios del activo debe ser equitativo.
- (viii) Hay que monitorear la funcionalidad y el uso del activo.

Para lograr un impacto a largo plazo en la resiliencia, los requisitos adicionales son los siguientes:

- (ix) Los programas de empleo público deben mejorar la vuelta al trabajo, ya sea aumentando la productividad o permitiendo la adopción de medios de subsistencia alternativos o diversificados que sean menos vulnerables al cambio climático.
- (x) Los activos no solo deben satisfacer los requisitos de la capacidad de afrontamiento, sino que también pueden requerir la existencia de mercados que permitan comprar insumos y/o comercializar.

Fuente: Beazley, McCord y Solórzano (2016).

4.2.2 Aspectos transversales

En esta subsección, analizamos brevemente los siguientes aspectos transversales de la respuesta: el género, la nutrición y la rendición de cuentas a la población damnificada.

La evidencia demuestra que las mujeres y los niños son 14 veces más propensos que los hombres a morir durante y después de un desastre (PNUD, 2010). En este contexto, es crucial comprender de qué manera la sequía afectó a las mujeres, las niñas, los grupos indígenas, los ancianos y las personas con discapacidad, y qué tan eficaz fue la respuesta al considerar y abordar estas cuestiones para garantizar la inclusión de las personas más vulnerables. Una evaluación en profundidad de estas cuestiones va más allá del alcance de este informe, pero en esta subsección presentamos una amplia reflexión principalmente sobre las consideraciones de género y etnicidad tanto en los programas del MIDES como en la respuesta del PMA a la sequía en el Corredor Seco.

Respecto de los programas de protección social del MIDES, **el bono y las TMC para alimentos apoyan principalmente a las mujeres, mientras que la mayoría de los beneficiarios de los Comedores Seguros son hombres.** Entre 2012 y 2016, el 97% de los beneficiarios del bono eran mujeres, mientras que solo el 3% eran hombres (véase la tabla 3). Asimismo, la mayoría de los beneficiarios son mayas, 55%; el 44% son mestizos o no indígenas (ladinos).¹⁵ Si bien este es un logro en términos de cobertura de los grupos vulnerables, el programa podría considerar a mediano plazo ser más sensible a la dinámica intrafamiliar y también podría pensar en realizar un pago diferenciado en función del género, el tamaño de los hogares y la edad de los niños.

Las mujeres no se sintieron particularmente agobiadas por las condicionalidades del programa ni sintieron que estas interfirieran con sus actividades habituales, ya que reconocían como “obligación de los padres” llevar a sus hijos a la escuela. Sin embargo, mencionaron que la reducción de las transferencias desmotivó a algunas familias en cuanto al cumplimiento de las condicionalidades. También destacaron la baja calidad de las clínicas de salud durante los DGF. Si el objetivo del programa es estimular el uso de los servicios de salud y educación, la estrategia del gobierno también debería centrarse en la prestación de estos servicios y su calidad. De lo contrario, será todo un desafío para el programa lograr sus objetivos. Además, investigaciones realizadas en México han demostrado que las condicionalidades pueden interferir realmente con las estrategias autónomas de adaptación en forma de actividades generadoras de ingresos, desarrolladas por mujeres que viven en contextos de riesgo (Solórzano, 2016). Los programas como el bono, que pretenden influir en el comportamiento de los beneficiarios, deberían tener en cuenta sus impactos indirectos en las estrategias de los hogares cuyo objetivo es lidiar con contextos de estrés climático o ambiental. Es necesario realizar más investigaciones para entender de qué manera el bono interactúa con las estrategias de afrontamiento de los beneficiarios que han sido afectados por la sequía.

En el transcurso del año 2016 se tiene incorporados a 7,707 familias en la TMA para Alimentos en los municipios del departamento de Guatemala, de ese total el 95% son mujeres, y un 75% se autodenominaron como indígenas. Para el programa de Bolsa Segura, entre 2012 y 2015, el 93% de los beneficiarios de la canasta de alimentos eran hombres y solo el 7% eran mujeres, y la gran mayoría, el 94%, eran guatemaltecos mestizos o no indígenas. En el caso del programa Comedores Seguros, en 2015, el 59% de los beneficiarios eran hombres y 41%, mujeres. La mayoría, el 79%, eran guatemaltecos mestizos o no indígenas.

En lo que respecta a la OPSR, la mitad de los beneficiarios adultos eran mujeres y el 52% eran mujeres de entre 5 y 18 años, según las cifras de 2015. La mayoría de los participantes de Alimentos por Capacitación y Alimentos por Acciones eran hombres (54%), mientras que las mujeres eran las principales destinatarias de la distribución general de alimentos (51%) y las transferencias monetarias (51%) (PMA, 2015a) (véase la tabla 4). Hay pocos datos disponibles sobre etnicidad.

¹⁵ La población mestiza o “ladina” está reconocida oficialmente como un grupo étnico de Guatemala.

Tabla 3 Beneficiarios de la protección social del MIDES por género

	Hombres	Mujeres	Total
Bono Seguro¹	17,638	659,234	676,872
Bolsa de Alimentos, en especie ²	246,309	17,685	263,994
Comedores Seguros³	263,947	676,919	940,866

1 Familias beneficiadas (jefe de familia) acumuladas de 2012 a 2016.

2 Familias beneficiadas (jefe de familia) con la canasta de alimentos acumuladas entre 2012 y 2015.

3 Beneficiarios en 2015.

Fuente: datos proporcionados por el MIDES.

Tabla 4 Beneficiarios de la OPSR por género

Categoría de beneficiarios	Planificación			Realidad			% real vs planeado		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Guatemala									
Participantes de Alimentos por Capacitación	30.826	32.084	62.910	73.139	63.928	137.067	237,3%	199,3%	217,9%
Participantes de Alimentos por Acciones	30.826	32.084	62.910	73.139	63.928	137.067	237,3%	199,3%	217,9%
Beneficiarios de la distribución general de alimentos/la distribución directa de alimentos/la asistencia alimentaria	38.416	39.984	78.400	21.997	23.683	45.680	57,3%	59,2%	58,3%
Beneficiarios de transferencias monetarias	104.350	108.610	212.960	108.376	111.669	220.045	103,9%	102,8%	103,3%

Fuente: PMA (2015a).

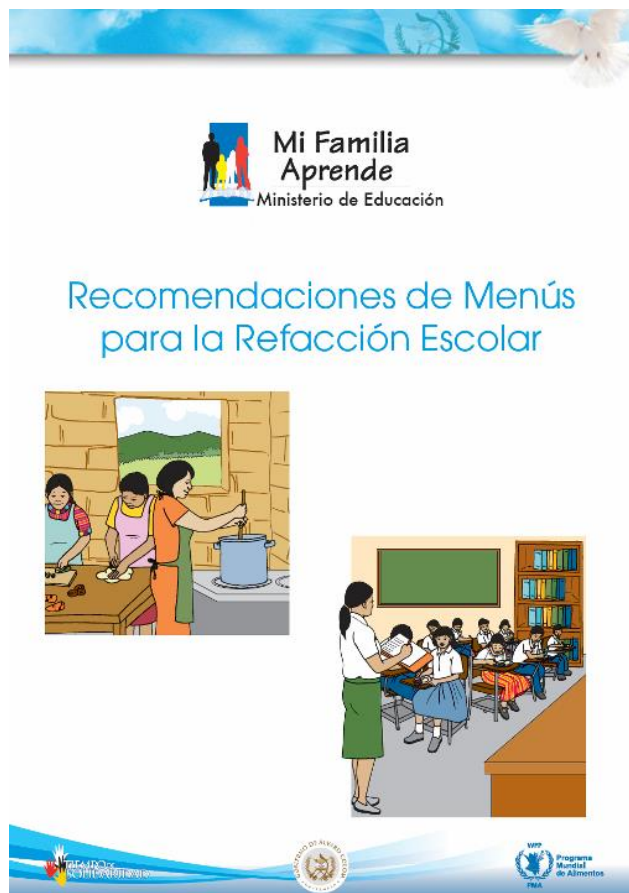
El PMA fomentó la participación de las mujeres en las comisiones de gestión de los proyectos al invitarlas a participar en diversas actividades en todas las etapas del proyecto. Las mujeres participaron en ejercicios de planificación que sirvieron para identificar los activos más necesarios en sus comunidades. Si bien la mayoría de los trabajos más pesados de conservación de suelos y aguas eran realizados por los hombres, se diseñaron actividades complementarias para satisfacer las necesidades de las mujeres. El PMA también fortaleció la capacidad institucional de la Unidad de Género del MAGA en seis departamentos del Corredor Seco. El MAGA facilitó sesiones de capacitación, en las que participó su personal rural femenino, en relación con la implementación del programa de Hogares Saludables en el Corredor Seco (PMA, 2015a). Además, durante el proceso de distribución, se dio prioridad a los grupos vulnerables, como las mujeres con niños pequeños, las embarazadas, los ancianos y las personas con discapacidad. Asimismo, el MIDES también participó a través de sus delegados y de las madres guías.

Los hogares con jefas de familia se recuperaron a un ritmo más lento debido a las menores oportunidades laborales y los salarios más bajos de las mujeres en comparación con los hombres, a pesar de que se esperaba que el consumo de alimentos mejorara en forma equitativa en hogares con jefes y jefas de familia, a partir de los datos del monitoreo (ibíd.). Es más fácil para los hombres conseguir empleo fuera de la comunidad. Entre otras cuestiones, los datos reunidos en el trabajo de campo mostraron que las carreteras no son seguras para las mujeres por la creciente actividad delictiva en la región. Por lo tanto, estas prefieren permanecer en la comunidad en lugar de buscar oportunidades laborales afuera, dada su mayor susceptibilidad a los ataques.

En cuanto a la nutrición, la estrategia del gobierno se ha centrado en reducir la desnutrición crónica. El PMA ha apoyado actividades de alimentación suplementaria, como la alimentación de mujeres embarazadas, lactantes y niños a nivel nacional, y actividades regulares de alimentación escolar. En particular, ha desarrollado menús nutritivos para alimentación escolar para el Programa Nacional de Alimentación Escolar (véase la figura 9). Por otro lado, ha promovido conceptos de seguridad alimentaria y nutricional en municipios priorizados por su alto nivel de pobreza y desnutrición.

Además, ha ofrecido capacitación técnica sobre alimentación escolar durante emergencias al Ministerio de Educación.

Figura 9 Recomendaciones de menús para la alimentación escolar



En cuanto al derecho de los beneficiarios a quejarse del programa, existe un mecanismo formal para presentar quejas a través de cajas de sugerencias que están ubicadas en los puntos de distribución, que luego llegan a la comunidad. Los beneficiarios demostraron que conocían el mecanismo y expresaron su voluntad de usarlo en caso de que fuera necesario.

4.3 Enseñanzas clave

En Guatemala, el sistema de protección social enfrenta varios desafíos para ocupar un lugar central cuando se trata de responder a una emergencia. Potencialmente, podría crear una plataforma para responder a emergencias, pero hoy en día enfrenta varios desafíos. A medida que el sistema progresa y se vuelve más estable y sólido, tiene más y más responsabilidades en la respuesta y recuperación, pero para que esto funcione es fundamental que mejoren los diferentes sistemas que lo componen, entre ellos, la focalización, el pago y la implementación.

El MIDES tiene dentro de sus funciones el dar respuesta a emergencias a través de sus programas principales. Si bien estas intervenciones no se implementaron en el Corredor Seco y por lo tanto este estudio no pudo evaluar su eficacia en la prestación de apoyo, es importante mencionar que hallamos varias limitaciones relacionadas con el funcionamiento regular de los programas, que son necesarios para la preparación del sistema en términos de respuesta frente a emergencias. Algunas de las principales limitaciones de los programas de protección social son: recortes presupuestarios; el monto inadecuado de los beneficios; y en el caso del bono, la limitación de los recursos financieros y administrativos, entre otras. En estas condiciones, sobrecargar el sistema de

protección social con obligaciones para responder a emergencias podría comprometer el funcionamiento de los programas regulares, sino se toman medidas preparatorias para fortalecer los sistemas de la protección social y planificar las acciones correspondientes a la respuesta a emergencias.

Estos desafíos deberían ser una motivación para invertir más en el sistema de protección social. No hay un consenso social respecto de la protección social en el país. No existen esquemas ni planes legales para sentar las bases. Siguiendo el mandato de los derechos sociales y el imperativo normativo de lidiar con la reducción de la pobreza en Guatemala, la protección social debería ocupar un lugar central en las políticas de desarrollo del país.

Contar con un sistema de protección social fuerte también significa invertir en prevención y resiliencia. Tres años consecutivos de sequía en el Corredor Seco señalan la importancia de pasar a respuestas más holísticas que aborden las causas estructurales de la vulnerabilidad y reduzcan el riesgo. Esto también significa invertir más en la resiliencia de las personas y los medios de subsistencia. Por ejemplo, tener un programa regular, previsible y flexible es crucial para apoyar la resiliencia de los hogares pobres (Solórzano, 2016). Esto no solo concuerda con los marcos internacionales de gestión de riesgos ante desastres, como el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Acuerdo de París sobre cambio climático, sino que seguramente también sea más rentable para el gobierno guatemalteco, dado que los costos económicos de los desastres son muy altos, aunque esto requiere de más investigaciones para el caso particular del Corredor Seco. Además, en caso de emergencia, es más fácil usar sistemas existentes en lugar de crear nuevos.

El respaldo y alineamiento paralelo con las estructuras gubernamentales han dado resultados positivos en el Corredor Seco en Guatemala. Las experiencias del PMA en el Corredor Seco con la OPSR y la Operación Oportunidad han dejado un buen precedente para las respuestas a emergencias, al utilizar estructuras gubernamentales y lograr que con el tiempo el gobierno tome el control o reproduzca algunos aspectos del apoyo brindado.

En el caso de los choques de inicio lento, como las sequías, depender únicamente de la respuesta humanitaria de los donantes y de la cooperación internacional podría ser contraproducente, ya que los fondos de los donantes llegan más rápido especialmente cuando las situaciones ya son muy perjudiciales para el bienestar de las personas, en lugar de hacerlo con los primeros indicadores de empeoramiento en la inseguridad alimentaria (Kardan *et al.*, 2017). Se necesitan estrategias para complementar y apoyar los sistemas gubernamentales. Por ejemplo, la CONRED tiene la capacidad de responder a una sequía, pero no ha sido prioritaria. En este contexto, el VISAN-MAGA ejecuta las respuestas en la región, pero no cuenta con fondos de emergencia específicos para apoyar sus actividades. Esto significa que los mecanismos de gestión de riesgos ante desastres que tiene el gobierno para responder a las sequías deberían fortalecerse tanto en términos de capacidad institucional como de capacidad financiera, y también con el apoyo de la cooperación internacional.

La voluntad política de las autoridades locales y las relaciones entre el PMA y el MAGA, la COMUSAN y el MIDES fueron fundamentales para lograr una buena respuesta de emergencia en el Corredor Seco. Estas dinámicas tuvieron un precedente en la Operación Oportunidad, que dejó un fuerte capital social entre las diferentes partes interesadas y también conocimientos efectivos que sirvieron de precedente para el funcionamiento de la OPSR.

5 Sugerencias para las políticas

Las sugerencias de este estudio se dividen en tres categorías: diseñar y fortalecer los programas de protección social, hacer que el sistema de protección social sea más reactivo y adaptable a los choques, y mejorar la respuesta humanitaria y la resiliencia en el Corredor Seco.

- **Habría que priorizar el fortalecimiento y efectividad del actual sistema de protección social antes que ocuparse de hacerlo más reactivo frente a emergencias.** El MIDES no tiene la capacidad de responder rápidamente a situaciones de emergencia. Hoy en día, enfrenta varios desafíos respecto de sus capacidades financiera, administrativa, legal y técnica que limitan seriamente su funcionamiento regular. En este contexto, es importante priorizar y ordenar según su importancia los activos y actividades para su funcionamiento regular.
- **Habría que hacer hincapié en los aspectos técnicos y de calidad de los programas de protección social para mejorar su eficacia y eficiencia,** teniendo en cuenta la economía política que respalda el apoyo de la protección social y los procesos de toma de decisiones en Guatemala. Los aliados para el desarrollo podrían apoyar este proceso y la revisión por parte del gobierno de sus programas para obtener mejores resultados. El programa ya está trabajando hacia algunas de estas metas. Planea reducir las condicionalidades de dos a una, y tiene como objetivo entregar las transferencias monetarias de manera sistemática: tres veces en 2017 y cuatro veces hacia 2018.
- **El bono tiene el potencial de convertirse en un programa sólido y resistente que puede apoyar la resiliencia al cambio climático de los hogares pobres.** Requiere una distribución del apoyo en forma regular, sistemática y a largo plazo.
- **El monto de las transferencias del bono debería ajustarse para cubrir los costos de oportunidad de los padres y no solo debería ser suficiente para cubrir las necesidades de consumo sino también para apoyar la diversificación de los medios de subsistencia en las actividades que son menos vulnerables a las sequías.** También debe ser sensible a la dinámica intra-hogar y considerar realizar un pago diferenciado en función del género, el tamaño de los hogares y la edad de los niños.
- **El bono podría ampliarse en las primeras etapas de una emergencia, a través del esquema del Bono Calamidad, que debería ser considerado para las primeras etapas de la sequía en el Corredor Seco si se fortalecen los sistemas de pago y focalización.**
- **El bono puede programar los pagos para que estos coincidan con la temporada de escasez y el período de sequía, y así apoyar a sus beneficiarios en tiempos de crisis.**
- **El programa TMC para Alimentos debería continuar con sus esfuerzos para hacer la transición a los pagos con tarjeta y consolidar la georreferenciación de sus beneficiarios.** Es aconsejable que el programa amplíe su cobertura progresivamente, pero sin sobrecargar su capacidad. Si los planes para incluir condicionalidades en el programa continúan, su teoría del cambio tendrá que reflejarlos, para actualizar su diseño y funcionamiento con cuidado. También se sugiere vincularlo con el programa del bono y que las TMC para Alimentos sigan siendo una red de seguridad para el departamento de Guatemala. El programa se podría ampliar potencialmente para responder a emergencias.
- **Habría que apoyar las iniciativas existentes para mejorar el registro de los beneficiarios y los criterios de focalización.** El MIDES ya está realizando algunas iniciativas para mejorar estos sistemas, como tener una inscripción de beneficiarios más sistemática y criterios de focalización claros basados en la evaluación de las necesidades.
- **Los programas TMC para Alimentos y Comedores Seguros podrían ampliar gradualmente su cobertura hacia otros departamentos,** incluidos los del Corredor Seco. A medida que se consolide la mejora de los sistemas y se fortalezcan las capacidades de funcionamiento, el MIDES podría considerar la posibilidad de ampliar estos programas.
- **Los beneficiarios de la protección social no deberían quedar excluidos de los programas de respuesta a emergencias.** La evidencia del trabajo de campo no muestra que esto ocurra, pero aún no hay una instrucción clara sobre si los beneficiarios del MIDES o el MAGA deben

ser excluidos de los mecanismos de respuesta a emergencias en caso de ser afectados por un choque. Los beneficios del gobierno son complementarios al apoyo de los aliados y, como tales, deben considerarse como un único sistema de apoyo.

- **El MAGA podría enfocarse en consolidar sus capacidades, tanto a nivel central como local.** Podría centrarse en las limitaciones de sus capacidades administrativa y técnica y establecer prioridades.
- **Las enseñanzas y conocimientos de las experiencias previas exitosas de respuestas a emergencias deberían formalizarse** en coordinación con los aliados de la cooperación internacional y las estructuras gubernamentales, como la Operación Oportunidad. A estas buenas prácticas debe seguirlas una evaluación en profundidad entre las diferentes partes interesadas que deberían informar las políticas y la toma de decisiones, de manera institucionalizada, para evitar que estas se pierdan. La cooperación internacional en ALC proporciona asistencia financiera y técnica que puede ayudar a fortalecer las instituciones del país para responder.
- **Las actividades de ACA, como las implementadas a través de la OPSR, deberían considerar su impacto a largo plazo sobre la resiliencia de las comunidades donde operan.** Deberían mejorar la calidad de los activos creados y garantizar la capacidad técnica del MAGA a mediano plazo. Las iniciativas como la que se está considerando en el MAGA, donde los beneficiarios de la OPSR se vincularán con programas regulares de desarrollo como el PAFFEC, son clave para asegurar que los impactos son sostenibles. También sería muy importante aumentar la capacidad técnica y financiera de los beneficiarios.
- **Es imperioso ocuparse de la vulnerabilidad estructural del Corredor Seco e ir más allá de la respuesta a emergencias.** La sequía prolongada en el Corredor Seco ya tiene tres años y la proyección indica que continuará. Si la sequía no se aborda estructuralmente, la vulnerabilidad de los pobres de la región aumentará y se acumulará año tras año, a pesar de los esfuerzos de socorro ante emergencias. Las intervenciones estructurales que tienen como objetivo abordar y regular la gestión del agua y el acceso a ella deberían ser una prioridad. Los esfuerzos para abordar la escasez de agua desde el punto de vista ambiental también son muy importantes. Los programas de desarrollo social también deberían centrarse en aumentar la resiliencia a largo plazo de los hogares al darles oportunidades para aumentar su productividad y diversificar sus medios de subsistencia, y aumentar el acceso a mercados y empleos, entre otros.
- **Los aliados para el desarrollo deberían apoyar las capacidades institucionales y financieras del gobierno para responder a las sequías,** con base en un enfoque multisectorial que aborde las causas estructurales de la vulnerabilidad en la región y consolide la resiliencia a largo plazo. Esto significaría integrar la resiliencia a la programación, implementación y administración del gobierno.
- **Habría que apoyar las actividades que tengan como objetivo fortalecer la capacidad del gobierno y vincularse con actividades a más largo plazo** que puedan apoyar la resiliencia de los agricultores de subsistencia, como los planes del MAGA de integrar a los beneficiarios de la OPSR en el PAFFEC una vez que el apoyo haya concluido.
- Las iniciativas existentes para mejorar la capacidad de la CONRED deberían continuar. Esto incluye fortalecer **los mecanismos de coordinación y cooperación con la Secretaría Ejecutiva de CONRED** y otras instancias relacionadas, en los niveles nacional, departamental y municipal para alinear las diferentes acciones para lidiar con la sequía prolongada. Asimismo, analizar y dar seguimiento los pronósticos predictivos de INSIVUMEH derivados del Foro Regional del Clima, y que sirvan para la toma de decisiones. También debería ser vinculante y fortalecer su presencia a nivel local.
- El papel formal del MIDES y el MAGA en la respuesta a emergencias como parte del Plano Institucional de Respuesta (PIR) debería establecerse con claridad, incluyendo el apoyo institucional y financiero requerido.

Referencias bibliográficas

- ACF International (2014) 'La sequía en el Corredor Seco Centroamericano: Escenario de vulnerabilidad y propuestas de intervención a partir de la experiencia acumulada en crisis anteriores'. Boletín de octubre.
- Banco Mundial (2014) 'ADN Económico de Guatemala. Capturando Crecimiento'. Primera edición.
- Banco Mundial (2015) 'The State of Social Safety Nets 2015'. Banco Mundial, Washington, DC.
- Bastagli, F. (2014) 'Responding to a crisis: the design and delivery of social protection'. Overseas Development Institute. Documento de trabajo.
- Beazley, R. McCord, A. y Solórzano, A. (2016) 'Public works programmes for protection and climate resilience: theory of change and evidence in low-income countries'. *International Policy*. Centre for Inclusive Growth. One Pager 335.
- Beazley, R., Solórzano, A. y Sossouvi, K. (2016) 'Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Theoretical Framework and literature review'. OPM en colaboración con PMA.
- CEPAL (2015) Simone Cecchini *et al.* (eds.), *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools*. ECLAC Books, N. 136 (LC/G.2644-P), Santiago, CEPAL.
- Cherrier, C. (2014) 'Cash transfers and resilience: strengthening linkages between emergency cash transfers and national social protection programmes in the Sahel'.
- CONRED (2011) 'Política Nacional para la Reducción de los Desastres'. Guatemala.
- Davies, M., Guenther, B., Leavy, J., Mitchell, T. y Tanner, T. (2009) 'Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection: Complementary Roles in Agriculture and Rural Growth?' IDS. Documento de trabajo n. 320.
- Escobar, P. (2011) 'Avances y desafíos en las dimensiones del desarrollo humano de los pueblos indígenas de Guatemala' Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010, 8, PNUD.
- FAO, FIDA, PMA (2015) 'Strengthening resilience for food security and nutrition. A conceptual Framework for Collaboration and Partnership among the Rome-based Agencies'. Abril.
- Gobierno de Guatemala (2015) 'Contribución prevista y determinada a nivel nacional'. Guatemala.
- Guerra, A. (2016a) 'El Niño 2015-2016 y La Sequía En Centroamérica.' ICC.
- Guerra, A. (2016b) 'Situación de Los Ríos de La Costa Sur En La época Seca de 2016.' ICC.
- ILO (2016) 'Social protection in Guatemala'. Accessed 4 December 2016. www.social-protection.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.action?id=450
- INE/SEN (2011). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI. <https://ine.gob.gt/>
- Kardan, A., Bailey, S., Solórzano, A. y Fidalgo, L. (2017) 'Shock-Responsive Social Protection Systems research: Mozambique country case study', OPM.
- MAGA (s.f.) 'Diagnóstico y planificación a nivel macro del corredor seco y definición de las líneas estratégicas de acción del MAGA'.
- McCord, A. (2013a) 'Review of the literature on social protection shock responses and readiness'. Overseas Development Institute, Londres.
- McCord, A. (2013b) 'Shockwatch and social protection: Shock response readiness appraisal toolkit'. Overseas Development Institute, Londres.
- MIDES (2016) 'Informe del monitoreo a los programas del MIDES ligados a desastres y emergencias, años 2012-2016'. Guatemala.
- OCHA (2011) OCHA and slow-onset emergencies. OCHA Occasional Policy Briefing Series Brief No. 6.

- OIT (2016) 'Social protection in Guatemala'. Última visita: 4 de diciembre de 2016.
www.social-protection.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.action?id=450
- OPM (2015) 'Shock-responsive social protection systems research. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection'. OPM.
- OPM (2016) 'Shock-responsive social protection systems research: Literature review'. OPM.
- PMA (2015a) 'Standard Project Report'. OPSR Regional 200490. ALC. Período informado: 1 de enero – 31 de diciembre 2015.
- PMA (2015b) 'Policy on Building Resilience for Food Security and Nutrition'. Policy Issues. Agenda, ítem 5.
- PMA (2016a) 'Asistencia alimentaria a hogares afectados por la canícula prolongada condicionada a la creación de activos'. Síntesis de OPSR Regional 200490.
- PMA (2016b) 'Guatemala Overview'. Última visita: 4 de diciembre de 2016.
www.wfp.org/countries/guatemala/overview
- PMA (2016c), Standard Project Report. Country Programme Guatemala (2015-2019). Word Food Programme in Guatemala, Republic of (GT).
- PNUD (2010) 'Gender and Disasters'. Buró de Prevención de Crisis y de Recuperación.
- PNUD (2016) 'Estadísticas'. Última visita: 4 de diciembre de 2016.
<http://desarrollohumano.org.gt/estadisticas/estadisticas-indicadores-basicos/indicadores-basicos/>
- Solórzano, A. (2016) 'Can Social Protection Increase Resilience to Climate Change? A Case Study of Oportunidades in Rural Yucatan'. Documento de trabajo. Centre for Social Protection IDS Working Paper Collection. Vol. 2016, N. 465.
- Unicef (2016), Estado Mundial de la Infancia. Una oportunidad para cada niño.
- UNU-EHS (2016) World Risk Report.

Anexo A: Lista de entrevistados

Nombre	Puesto	Institución	Fecha de entrevista
Julia María Asturias	Oficial de Seguridad Alimentaria	USAID	21 de noviembre de 2016
Milton Díaz	Oficial de Incidencia Humanitaria, Programa de Reducción de Riesgos y Derechos en Crisis	OXFAM	21 de noviembre de 2016
Maynor Estrada	Oficial de Programas	FAO	21 de noviembre de 2016
Luisa Samayoa	Nutricionista	FAO	21 de noviembre de 2016
Gustavo García	Director Nacional de Proyectos de Emergencia	FAO	21 de noviembre de 2016
Manolo Barillas	Asesor Nacional de Respuesta a Desastres	OCHA	22 de noviembre de 2016
José Moreno	Ministro	MIDES	22 de noviembre de 2016
Margarita Mejicanos	Asesora Despacho Superior	MIDES	22 y 25 de noviembre de 2016
Carlos Vidal	Director Bono Seguro	MIDES	22 y 25 de noviembre de 2016
Gustavo Suárez	Subdirector Bolsa de Alimentos	MIDES	22 de noviembre de 2016
Evelyn Robles	Directora de Planificación	MIDES	22 de noviembre de 2016
Alex Guerra	Director General	ICC	22 de noviembre de 2016
Víctor Orellana	Enlace DICORER/PMA	MAGA	23 de noviembre de 2016
Lázaro Felipe	DICORER/PMA	MAGA	23 de noviembre de 2016
German González	Secretario	SESAN	23 de noviembre de 2016
Rafael Salinas	Subsecretario	SESAN	23 de noviembre de 2016

César George	Encargado de la Oficina Meteorológica	INSIVUMEH	23 de noviembre de 2016
Rosario Gómez	Climatóloga	INSIVUMEH	23 de noviembre de 2016
Juan Pablo Oliva	Director	CEDESYS/USAC	23 de noviembre de 2016
Fernando Paredes	Oficial de Operaciones Senior	Banco Mundial	24 de noviembre de 2016
Edwin Rojas	Coordinador de Unidad	MAGA/Unidad de Cambio Climático	24 de noviembre de 2016
Mario Mejía	Especialista	MAGA/Unidad de Cambio Climático	24 de noviembre de 2016
Erwin Ardón	Director	MAGA/DIPLAN	24 de noviembre de 2016
Leonel Galán	Director de la Dirección de Gestión Integral de Riesgo	CONRED	24 de noviembre de 2016
Óscar Hernández	Asesor del Ministro	MARN	25 de noviembre de 2016
José Fernando Carrera	Alcalde Municipal	Jocotán	28 de noviembre de 2016
Juan Alberto Fuentes		Consultor Independiente	30 de noviembre de 2016