

000025



GOBIERNO *de*
GUATEMALA
DR. ALEJANDRO GIAMMATTEI

**MINISTERIO DE
DESARROLLO
SOCIAL**

INFORME CUATRIMESTRAL DE LA POLÍTICA SOCIAL DE GUATEMALA

Evaluación Intermedia de programas ante el COVID-19

Informe para el I y II Cuatrimestre de 2020

Subdirección de Evaluación Social
Dirección de Monitoreo y Evaluación

Guatemala, Diciembre de 2020.

Contenido

Introducción	2
1 Contexto y experiencias internacionales en la marcha.....	3
2 Protección Social ante el COVID-19: política social y política fiscal contracíclica	8
2.1 Evaluación de diseño de las intervenciones	10
2.2 Evaluación de cobertura de las intervenciones: barreras estructurales.....	15
2.2.1 Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19.....	15
2.2.2 Bono Familia.....	17
2.2.3 Apoyo al Comercio Popular	20
3 A manera de conclusión	23

Índice de objetos

Gráficas

Gráfica 1. América Latina y el Caribe: Porcentaje de países que implementaron acciones, según tema y medidas, para enfrentar la pandemia del COVID-19	5
Gráfica 2. Guatemala: Número de medidas tomadas para enfrentar la pandemia COVID-19.....	6
Gráfica 3. Índice Mensual de Actividad Económica –IMAE-: Guatemala y Centroamérica. Enero 2019 a Octubre 2020. –Tasas de variación interanual-.....	8
Gráfica 4. Bono Familia: Pirámide de beneficiarios, según sexo y edad	18
Gráfica 5. Intervención de Apoyo al Comercio Popular: Número de beneficiarios según departamento.	20
Gráfica 6. Intervención de Apoyo al Comercio Popular: Número de beneficiarios según sexo	21

Mapas

Mapa 1. América Latina y el Caribe: número de acciones implementadas para enfrentar la pandemia del COVID-19 por país	4
Mapa 2. Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19: Porcentaje de cobertura por municipio.....	16
Mapa 3. Bono Familia: Porcentaje de cobertura por municipio.....	19
Mapa 4. Intervención de Apoyo al Comercio Popular: cobertura estimada según departamento.....	22

Tablas

Tabla 1. Guatemala: Medidas de Protección Social anunciadas ante la pandemia COVID-19	7
Tabla 2. Programas de Protección Social del Mides ante la pandemia del COVID-19: evaluación del diseño en aspectos clave.....	11
Tabla 3. Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19: número de familias beneficiadas, hogares estimados con población objetivo del programa, municipios atendidos y porcentaje de cobertura estimada	15



Introducción

El Ministerio de Desarrollo Social -MIDES-, en su papel de Ente Rector de la Política Social en Guatemala, se le han asignado funciones específicas descritas en el Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo¹, artículo 31 Bis. En su rol rector de la política social, el MIDES enfrentó una serie de retos ante la pandemia del COVID-19. Registró el mayor presupuesto que le hubiese sido asignado en su historia, e implementó el programa de Protección Social más ambicioso que se hubiese intentado en el país.

Es en este marco que se elabora el presente informe, que hace las veces del I y II Informe cuatrimestral de la Política Social, en este año atípico. A lo largo de este informe se abordan las experiencias internacionales en marcha, para el combate al COVID-19 y se ubica a Guatemala en el contexto regional. En el capítulo 2 se abordan los tres programas a cargo del Mides, para paliar los efectos de la pandemia en la población más vulnerable del país. Finalmente, se plantean algunos elementos a manera de conclusiones.

Cabe recordar que, a partir del informe del tercer cuatrimestre de 2018 se fusionaron los informes elaborados por la Dirección de Monitoreo y Evaluación del MIDES (anteriormente separados entre programas sociales del Mides y Políticas Sociales en el marco de los Lineamientos del GEDS).

*Subdirección de Evaluación Social
Dirección de Monitoreo y Evaluación
Viceministerio de Política, Planificación y Evaluación
Ministerio de Desarrollo Social*

¹ Reformada por el Decreto 1-2012, en el cual se agregó el artículo 31 bis que creó el MIDES

1 Contexto y experiencias internacionales en la marcha

La *Coronavirus Disease* del año 2019 (Enfermedad por Coronavirus 2019, abreviado COVID-19) fue declarada como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud –OMS–, órgano global facultado para el efecto². Esta «*emergencia de salud pública de preocupación internacional*»³, llevó al Gobierno de Guatemala a tomar una serie de medidas para preservar la salud pública, lo que ha incluido el cierre de fronteras y espacio aéreo guatemalteco, la prohibición de eventos de cualquier número de participantes, la declaración de toques de queda durante 12 horas diarias, entre las 16 horas de un día y las 4 horas del día siguiente⁴, por mencionar algunas medidas abordadas desde el mes de Marzo de 2020, con distintos niveles de intensidad.

Estas medidas forman parte de una serie de acciones recomendadas por la OMS para frenar la expansión de la pandemia y conseguir lo que se ha denominado «*aplanar la curva*»⁵, las cuales fueron implementadas por los distintos países a nivel mundial, con diferente nivel de intensidad, duración y restricciones. La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas –CEPAL– ha documentado las distintas medidas tomadas por país, en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe⁶. Para el efecto, la CEPAL documentó 41 categorías de medidas agrupadas en siete temas:

1. Desplazamientos entre y dentro de los países: 416 acciones implementadas en la región.
2. Economía: 924 acciones.
3. Educación / escuelas: 155 acciones.
4. Empleo: 223 acciones.
5. Género: 224 acciones.
6. Protección social: 297 acciones.
7. Salud: 615 acciones.

El Observatorio COVID-19 efectuó un recuento cronológico de las medidas tomadas en los países de la región. En total, en la región se implementaron un total de 2,889 acciones, con distinta intensidad en cada país. En el Mapa 1 se aprecia el número de acciones implementadas por país, agrupados por color. Guatemala se ubica en el segundo rango de países que más acciones implementó (134 a 189 acciones), para un total de 164, superada en Centroamérica únicamente por Costa Rica, con 178 acciones, y muy por encima de las 25 acciones implementadas por Nicaragua. No obstante, el recuento de acciones no necesariamente refleja efectividad en la prevención de contagios. Por ejemplo, apréciense el caso de Brasil, con 247 acciones ha liderado el conteo medido por el observatorio (ubicado en el rango más alto, de 190 a 247 acciones), pero a su vez se constituyó en el polo de infecciones en la región.

² Organización Mundial de la Salud: <https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus/coronavirus>.

³ Organización Panamericana de la Salud: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15756:la-oms-caracteriza-a-covid-19-como-una-pandemia&lang=es

⁴ Para mayor detalle ver Decretos Gubernativos 5-2020 y 6-2020, Disposiciones presidenciales en caso de calamidad pública y órdenes para el estricto cumplimiento del 16 y 21 de marzo de 2020.

⁵ Este término coloquial expresa la necesidad de desacelerar la curva de contagios, para evitar la saturación de los servicios de salud, con miras a que éstos puedan soportar la sobrecarga de pacientes con problemas respiratorios debido al brote. De esa cuenta, las medidas adoptadas, hasta no contar con una vacuna, se constituyen en acciones para posponer lo más posible el pico máximo de contagios y fallecimientos.

⁶ CEPAL (2020). *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: acciones por país*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

Mapa 1. América Latina y el Caribe: número de acciones implementadas para enfrentar la pandemia del COVID-19 por país



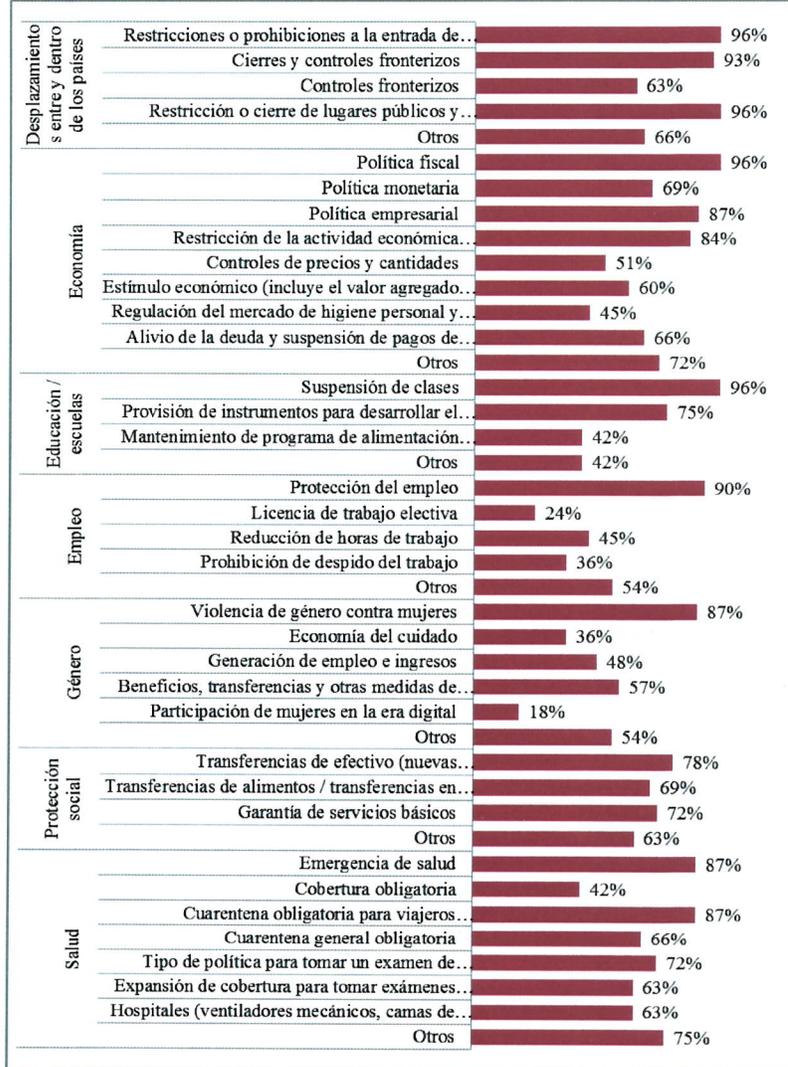
Fuente: tomado del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, disponible en: <https://cepalstat-prod.cepal.org/geo/covid/?language=es>

Del total de 41 medidas documentadas por la CEPAL, los países coincidieron en la implementación de cuatro casi en su totalidad (96% de países de la región las implementaron): 1) Restricciones o prohibiciones a la entrada de viajeros extranjeros; 2) Restricción o cierre de lugares públicos y reuniones masivas; 3) Política fiscal; 4) Suspensión de clases. Por el contrario, tan solo el 18% de países implementó acciones en materia de



Género, con medidas sobre la participación de mujeres en la era digital. La aplicación de medidas, como porcentaje de países de la región, se aprecia en la Gráfica 1.

Gráfica 1. América Latina y el Caribe: Porcentaje de países que implementaron acciones, según tema y medidas, para enfrentar la pandemia del COVID-19



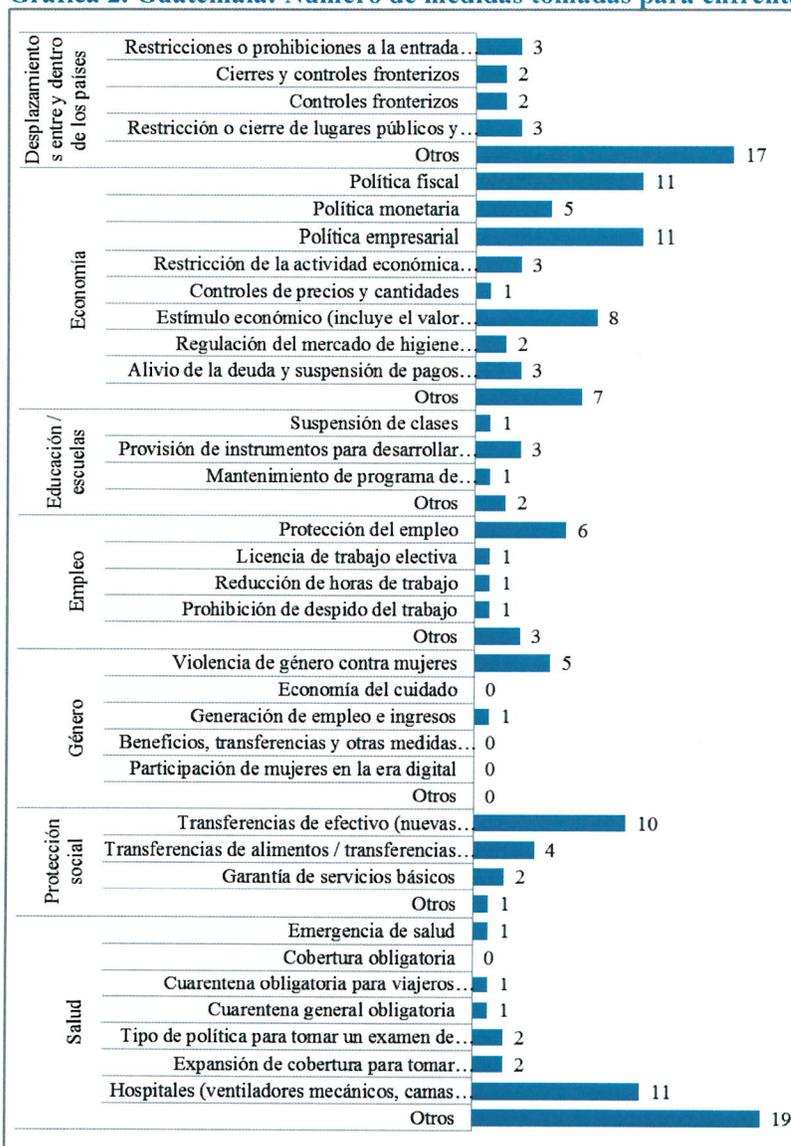
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020). Para conocer el texto completo de las acciones, acordado en la gráfica, puede consultarse la información disponible en: <https://cepalstat-prod.cepal.org/geo/covid/?language=es>

En el caso de Guatemala, el total de 164 medidas tomadas se distribuyen en 36 categorías de las 41 documentadas por el observatorio. De las cinco categorías en las que Guatemala no implementó medidas, cuatro se concentran en el tema Género, y únicamente una en el tema Salud (Cobertura obligatoria). Las medidas ausentes en las acciones del país son: 1) Economía del cuidado; 2) Beneficios, transferencias y otras medidas de protección social; 3) Participación de mujeres en la era digital (a su vez, la medida menos



observada por los países de la región); 4) Otros en materia de género. El número de medidas tomadas por Guatemala, según los temas y categorías documentadas por la CEPAL, se aprecia en la Gráfica 2.

Gráfica 2. Guatemala: Número de medidas tomadas para enfrentar la pandemia COVID-19



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020). Para conocer el texto completo de las acciones, acortado en la gráfica, puede consultarse la información disponible en: <https://cepalstat-prod.cepal.org/geo/covid/?language=es>

Por la naturaleza y mandato del Ministerio de Desarrollo Social –Mides-, es de especial interés el tema de Protección Social entre las medidas documentadas por la CEPAL. En toda la región de ALC se implementaron 297 acciones en este tema, 127 de las cuales fueron Transferencias de efectivo (nuevas, aumento de existentes o expansión de receptores, y desembolso anticipado), distribuidas en el 78% de países

analizados, implementadas en Guatemala mediante 10 medidas⁷. La segunda medida más utilizada en materia de Protección Social fue la Transferencia de alimentos o en especie, con 55 medidas en toda ALC, cuatro de las cuales se implementaron en Guatemala. Las medidas de Protección Social se complementan con 46 acciones para la garantía de servicios básicos y 69 medidas diversas en la materia. Como puede apreciarse, las transferencias en efectivo y en especie han sido medidas ampliamente utilizadas en los países de la región, adecuadas a sus sistemas de protección social y recursos disponibles.

Desde la perspectiva de la CEPAL, en Guatemala se implementaron las medidas de Protección Social que se detallan en la Tabla 1. Como puede apreciarse, el organismo regional documentó las medidas según éstas se anunciaban en distintos medios oficiales o de comunicación. De la lista de medidas, se resaltan en negrilla y asterisco aquellas a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. El presente informe hará énfasis en tres de ellas: 1) Programa de Apoyo Alimentario; 2) Bono Familia; 3) Apoyo al Comercio Popular. Por su parte, la medida anunciada como “Transferencias monetarias”, forma parte de los programas convencionales de la institución, que se aborda en el apartado correspondiente.

Tabla 1. Guatemala: Medidas de Protección Social anunciadas ante la pandemia COVID-19

Medida anunciada	Tipo de medida	Fecha de anuncio
Servicio de energía eléctrica	Servicios básicos	16/mar/2020
<i>Transferencias monetarias*</i>	<i>Transferencia monetaria</i>	<i>18/mar/2020</i>
Alivio de deudas	Facilidad de pago	18/mar/2020
Alimentación escolar	Transferencia en especie	19/mar/2020
Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19*	Transferencia en especie	25/mar/2020
Bono Familia*	Transferencia monetaria	03/abr/2020
Fondo de protección del empleo	Aseguramiento de ingresos del trabajo	03/abr/2020
Caja Saldremos adelante	Transferencia en especie	03/abr/2020
Prohibición de corte de servicios básicos	Servicios básicos	03/abr/2020
Apoyo al Comercio Popular*	Transferencia monetaria	15/abr/2020
Programa de aporte económico al adulto mayor	Transferencia monetaria	15/abr/2020

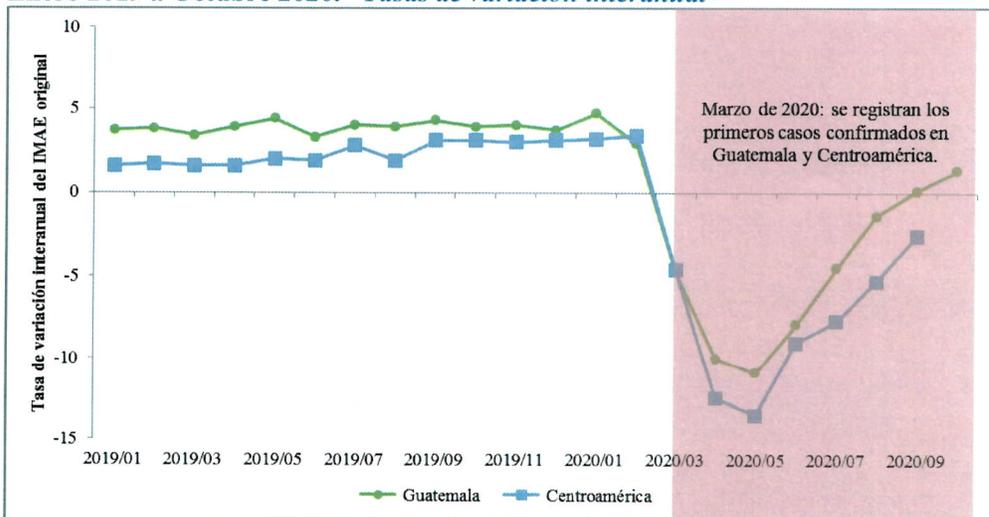
Fuente: elaboración propia a partir de datos del portal de Desarrollo Social y COVID-19 de la CEPAL, disponible en: https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php?id_pais=GTM

⁷ Debe tomarse nota que en este apartado se toman las cifras tal como han sido analizadas y sistematizadas en el Observatorio mencionado de la CEPAL.

2 Protección Social ante el COVID-19: política social y política fiscal contracíclica

La complejidad de la pandemia del COVID-19 (SARS-Cov-2) radica no solamente en las características del virus (altamente contagioso, por su largo período de incubación y tardía manifestación de síntomas), sino por las medidas tomadas a nivel mundial para frenar su expansión. De esta forma, la pandemia pasó de tratarse de un problema eminentemente de salud, a tener consecuencias económicas y sociales significativas. Como se apreció en la sección anterior, los países adoptaron al unísono una serie de medidas que restringían actividades económicas, migratorias y educativas. Las personas, en el mundo, se vieron sometidas al confinamiento preventivo en mayor o menor escala. Las economías, en buena medida, se detuvieron, y Centroamérica no fue la excepción. De hecho, tal como puede apreciarse en la Gráfica 3, las economías de la región centroamericana, Guatemala incluida, resintieron inmediatamente la aparición de los primeros casos confirmados de COVID-19 en sus territorios, en distintos momentos alrededor del mes de Marzo de 2020. La mayor profundización de la caída en la actividad económica se registró en el mes de Mayo de 2020, tanto para Guatemala como para Centroamérica. La región aún lucha por regresar a cifras positivas, aspecto que Guatemala registra ya en Octubre de 2020, con un crecimiento de la actividad económica del 1.3% respecto a Octubre de 2019.

Gráfica 3. Índice Mensual de Actividad Económica –IMAE–: Guatemala y Centroamérica. Enero 2019 a Octubre 2020. –Tasas de variación interanual–



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información Macroeconómica y Financiera de la Región Centroamericana –SIMAFIR-. Disponible en: <http://www.secmea.org/simafir.html>

Fue precisamente en el marco del profundo valle producido por la presencia del COVID-19, que se adoptaron las medidas de Protección Social antes mencionadas. En este contexto, las medidas de Protección Social han buscado paliar la crisis económica y sanitaria desde dos perspectivas: la política social y la política fiscal.

En este último aspecto, cabe recordar muy brevemente los efectos esperados de la política fiscal expansiva sobre la actividad económica, en períodos de contracción. Al avizorarse una desaceleración económica profunda, la política fiscal está llamada a actuar estimulando la actividad económica mediante dos grandes vías: la expansión del gasto y la reducción de los impuestos. Una forma especial de expansión del gasto es la

realización de transferencias, como un mecanismo lo más directo posible para el estímulo del consumo interno y, con ello, de la Demanda Agregada. En ese sentido, en la búsqueda de un mayor efecto multiplicador del gasto, sujeto a la Propensión Marginal a Consumir (*pmc*), el estímulo por la vía del gasto público tendría mayor impacto por medio de transferencias corrientes a los bolsillos de la población con una *pmc* mayor. Dada la conocida Ley de Engel, es de esperar que la *pmc* sea igual o muy cercano a la unidad, entre la población con menores niveles de ingresos, es decir, a menor ingreso, las personas destinarán casi la totalidad de éste al consumo principalmente de bienes básicos.

No obstante, las medidas contracíclicas mencionadas estaban llamadas a ser acciones de protección de grupos vulnerables. La recuperación o estímulo de la actividad económica quedaba en segundo plano en el corto plazo. Este extremo lo resaltó el Banco Mundial⁸ en el documento «Protección para las personas y las economías: políticas integradas en respuesta a la COVID-19», en los siguientes términos:

“A corto plazo, los países en desarrollo deben centrar la atención en medidas de contención y mitigación que frenen la propagación del virus y protejan a la población [...] así como en medidas de alivio de emergencia que eviten que la crisis de salud dé lugar al desempleo masivo y a quiebras. El objetivo de la política macroeconómica a corto plazo no es estimular la economía —lo que es imposible debido a las medidas de contención que restringen la oferta—, sino brindar apoyo a quienes se ven afectados simultáneamente por la pandemia y por las medidas de salud pública tendientes a atenuar su propagación.” (Banco Mundial, 2020:40).

Partiendo de lo anterior, los tres programas más importantes en materia de Protección Social, ejecutados por el Mides, se operaron sobre esa base: transferencias (en efectivo o especie) directo a familias en vulnerabilidad o en más difíciles condiciones socioeconómicas (especialmente en situación de pobreza). Debe resaltarse el paréntesis: estos programas se han dirigido especialmente a la población más vulnerable, más no exclusivamente a este segmento de población. Al respecto, el Banco Mundial en el documento ya citado trae a colación este dilema subyacente en la respuesta ante el COVID a nivel mundial:

“Existe una tensión entre la ayuda para los más pobres, quienes tienen el menor margen de pérdida antes de que el capital humano y los medios de subsistencia sufran daños irreversibles, y la ayuda para las numerosas personas que experimentan nuevas pérdidas importantes (por ejemplo, aquellos que siempre han sido vulnerables a la pobreza, los nuevos pobres y las personas de clase media que afrontan el aumento de los gastos y la reducción de los ingresos). El espacio fiscal, la capacidad institucional y el contrato social determinarán las opciones disponibles para los Gobiernos”. (Banco Mundial, 2020:30).

Por lo tanto, los países, Guatemala en este caso, han debido gestionar estas tensiones sociales, ideológicas y conceptuales, para la definición y operación de la respuesta ante el COVID-19 en materia de Protección Social. El Banco Mundial (2020:42), respecto a concesiones en materia de políticas y la protección a las personas más pobres y vulnerables, plantea las siguientes interrogantes, que en términos políticos se convierten en dilemas susceptibles de ser resueltos en alguna o varias fases de la Gestión por Resultados:

- *“¿Es mejor dirigir la asistencia fiscal y los servicios esenciales hacia los hogares más necesitados o distribuirlos de forma más amplia mediante un enfoque general? La orientación precisa es preferible, pero a menudo no es posible realizarla rápidamente y puede tener el efecto contraproducente de retrasar la entrega de asistencia crítica a los hogares vulnerables. Habida cuenta de la gravedad de la pandemia*

⁸ Banco Mundial (2020). Protección para las personas y las economías: políticas integradas en respuesta a la COVID-19. Pág. 40 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33770/147785SP.pdf>



en muchos países, la asistencia más general podría considerarse un recurso rápido; sin embargo, los Gobiernos deberán determinar si existen recursos fiscales suficientes y si un enfoque más amplio tendrá el impacto deseado sin crear incentivos perversos.

- *¿Cuáles son los grupos más necesitados y durante cuánto tiempo se proporcionará apoyo? La distribución imprecisa genera el riesgo de marginar a las poblaciones que ya son vulnerables. Retirar el apoyo demasiado pronto o mantenerlo durante demasiado tiempo podría obstaculizar la recuperación rápida.*
- *¿Cómo encontrar un equilibrio entre la rapidez y la rendición de cuentas? Al implementar una respuesta rápida y eficaz, se deberán sopesar la madurez de los sistemas de provisión de asistencia y la capacidad de los Gobiernos estatales y locales en relación con la necesidad de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional.*

Las interrogantes anteriores, por demás válidas, se tomarán como base para abordar la siguiente sección, y evaluar el diseño de las tres intervenciones de Protección Social ya mencionadas. Es un ejercicio breve y concreto, que busca sacar lecciones y aprendizajes a futuro, tanto en condiciones normales como en caso de emergencias o calamidades públicas, de tipo sanitario, ambiental u otro.

2.1 Evaluación de diseño de las intervenciones

A partir de las preguntas de reflexión que plasma el Banco Mundial en el documento mencionado en la sección anterior, se desarrolló la matriz de elementos contenidos en la Tabla 2. En ella, se resumen y comentan aspectos como el objeto, población objetivo, mecanismos de focalización y coordinación interinstitucional para su realización, entre otros. Sin duda alguna, una evaluación del diseño, e integral, de las intervenciones, requerirá mayor profundización a futuro, para sistematizar apropiadamente cada una de las experiencias, y mayor detalle de las lecciones aprendidas.

Junto a los elementos sistematizados a continuación, debe resaltarse la forma en que las instituciones del Estado convergieron en la concepción, aprobación y ejecución de distintas iniciativas en el marco de esta emergencia. Un hito particular que ilustra este aspecto es el hecho que, desde la reforma constitucional aprobada mediante referéndum del año 1993, el Banco de Guatemala no había concedido financiamiento directo o indirecto mediante la adquisición de valores emitidos por el Ministerio de Finanzas Públicas. Dicha prohibición, incorporada en la reforma de 1993 al artículo 133 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ha impedido desde entonces la adquisición de deuda pública interna financiada mediante el Banco de Guatemala. En dicha reforma, se consignó una excepción, bajo los siguientes términos:

“Se exceptúa de estas prohibiciones el financiamiento que pueda concederse en casos de catástrofes o desastres públicos, siempre y cuando el mismo sea aprobado por las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, a solicitud del Presidente de la República.” (CPRG, artículo 133, párrafo 2º, última oración).

En casi 27 años, por primera vez, se logró el consenso político para facultar al Banco Central en financiar el endeudamiento público por las condiciones particulares de la pandemia, y su naturaleza de catástrofe pública. Corresponderá dar seguimiento a las acciones que tomen las autoridades monetarias, en materia de Política Monetaria, para contener las posibles presiones inflacionarias que suelen temerse en algunos círculos académicos.

Tabla 2. Programas de Protección Social del Mides ante la pandemia del COVID-19: evaluación del diseño en aspectos clave

<i>Nombre corto del programa (nomenclatura CEPAL)</i>	Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19	Bono Familia	Apoyo al Comercio Popular
<i>Nombre oficial del Programa</i>	Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19	<i>Fondo denominado Bono Familia</i>	<i>Intervención de asistencia económica temporal para personas y familias afectadas por COVID-19</i>
<i>Instrumento legal de creación</i>	<i>Decreto 12-2020, Acuerdo Gubernativo 60-2020 y Acuerdo Ministerial DS-29-2020</i>	<i>Decreto 13-2020, Acuerdos Gubernativos 57-2020 y 84-2020, Acuerdos Ministeriales DS-28-2020 y DS-41-2020</i>	<i>Acuerdo Ministerial DS-19-2020</i>
<i>Objetivo u objeto según instrumento legal</i>	<i>Entrega alimentaria en especie de artículos/insumos o cupones canjeables a familias en situación de vulnerabilidad, incluyendo adultos mayores, así como de personas de la tercera edad que se encuentren en centros y asilos.</i>	<i>Apoyar a la población más afectada económicamente derivado de la pandemia del COVID-19, dentro del territorio nacional.</i>	<i>Contribuir a la atención de personas y familias afectadas o en riesgo provocado por la pandemia COVID-19, a través de la entrega de un apoyo económico que les permita satisfacer sus necesidades básicas inmediatas derivado a los efectos del Estado de Calamidad Pública.</i>
<i>Población objetivo según instrumento legal</i>	<i>Familias en situación de vulnerabilidad, adultos mayores, y personas de la tercera edad en centros y asilos</i>	<i>Familias cuyo consumo eléctrico en Febrero de 2020 no hubiese superado los 200kWh. Hasta un máximo del 10% de casos especiales se conformarían con familias sin energía eléctrica.</i>	<i>Personas y familias afectadas o en riesgo provocado por la pandemia COVID-19 residentes en áreas urbanas y rurales, según listados presentados por las municipalidades del país y/o entidades que se establezcan para el efecto, cuyos datos deberán ser previamente validados por el</i>



<i>Nombre corto del programa (nomenclatura CEPAL)</i>	Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19	Bono Familia	Apoyo al Comercio Popular
			<i>RENAP y demás instituciones que den veracidad de la información.</i>
<i>Tipo de medida (nomenclatura CEPAL)</i>	<i>Transferencia en especie</i>	<i>Transferencia monetaria</i>	<i>Transferencia monetaria</i>
<i>Forma de focalización aplicada en el programa</i>	<i>Identificación por parte de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN- de familias y personas que cumplan con al menos uno de los criterios de priorización: a. Localidades en alerta sanitaria b. Familias sin energía eléctrica c. Familias con adultos mayores d. Familias con personas con discapacidad e. Familias con niños y niñas menores de 5 años de edad f. Personas de la tercera edad que se encuentren o no en asilos o centros de cuidado</i>	<i>Registros administrativos de empresas distribuidoras de energía eléctrica, para el envío de códigos de inscripción en la factura de energía eléctrica inmediata siguiente al inicio de operación del programa. Casos especiales sin energía eléctrica: cobertura universal de lugares poblados identificados en el censo de población 2018, en los cuales el 65% o más de hogares hubiese reportado no contar con energía eléctrica, inscritos y priorizados mediante una Ficha de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas – FECS-.</i>	<i>Las municipalidades del país debieron proporcionar listados de personas que se dedican en sus localidades a la economía informal (vendedores ambulantes, lustradores, voceadores); pilotos y ayudantes del transporte público urbano, extraurbano y de turismo, integrantes de asociaciones de vendedores, personas que paralizaron labores y perdieron ingresos, y aquellas que viven en pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.</i>
<i>Mecanismo de identificación de los beneficiarios</i>	<i>A nivel local, a través de los Comités de Operaciones de Emergencia, se identifican a las familias a partir de los criterios de</i>	<i>Autoinscripción mediante tres canales tecnológicos: página web, mensajes de texto –SMS- y call center. Casos especiales:</i>	<i>Listados elaborados y certificados por las Municipalidades, con información validada ante el RENAP (CUI). Estos se debieron plasmar en</i>

<i>Nombre corto del programa (nomenclatura CEPAL)</i>	Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19	Bono Familia	Apoyo al Comercio Popular
	<i>priorización, los cuales son consolidados y validados por la SESAN y el Programa Mundial de Alimentos –PMA-</i>	<i>visitas domiciliarias y aplicación de FECS, mediante barridos en los lugares poblados identificados con el censo 2018.</i>	<i>la “Planilla para la Entrega de Asistencia Económica Temporal”, consignando: nombre completo, número de DPI (CUI), número de celular, dirección y cualquier otro documento de respaldo requerido por el Fondo de Desarrollo Social – FODES-.</i>
<i>¿Durante cuánto tiempo se proporcionará apoyo?</i>	<i>Una única entrega. Puede ser ampliado, según guía operativa “El número de entregas de alimentos queda sujeta a la disponibilidad presupuestaria y financiera del Ministerio de Desarrollo Social – MIDES-”.</i>	<i>Tres desembolsos, entregados entre los meses de junio y diciembre de 2020. La programación de desembolsos obedece, entre otras cosas, a la capacidad de pago y logística del sistema bancario en cada localidad.</i>	<i>Una única transferencia.</i>
<i>¿Cómo equilibra el programa la rapidez de la entrega con la rendición de cuentas?</i>	<i>El PMA documenta a las familias beneficiarias por medio de la plataforma Scope. Estas han sido previamente identificadas por los Centros de Operaciones de Emergencia –COE-. En materia de rapidez y rendición de cuentas, el programa ha tenido dificultades</i>	<i>La entrega masiva de códigos de inscripción se apoyó fuertemente en la autoinscripción de la población interesada y el cruce en tiempo real de bases de datos con el Registro Nacional de las Personas –RENAP-, para garantizar la aceptación de cada interesado, de las condiciones y restricciones legales.</i>	<i>El programa descargó en las autoridades locales la responsabilidad y se estableció en la guía operativa el “único requisito ineludible para la inclusión y posterior entrega del beneficio económico que la entidad postuladora del listado o padrón de personas usuarias certifique que el contenido fue</i>

<i>Nombre corto del programa (nomenclatura CEPAL)</i>	Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19	Bono Familia	Apoyo al Comercio Popular
	<i>principalmente en la adquisición de alimentos para su entrega.</i>	<i>Posteriormente, cada caso fue verificado contra bases de datos certificadas proporcionadas al Mides para el efecto.</i>	<i>efectivamente validado, confrontado y depurado de acuerdo con sus criterios de inclusión, lo cual genera la certeza de la existencia de las personas usuarias y crea condiciones de seguridad jurídica y transparencia para la rendición de cuentas.”</i>
<i>¿El programa se articuló con la institucionalidad a nivel local?</i>	<i>Sí, a través de los Centros de Operaciones de Emergencia –COE-, establecidos en el marco de los decretos de calamidad pública. El programa se ejecuta en conjunto con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y el apoyo de la SESAN, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres – CONRED- (en todo nivel, desde los COE), y el Programa Mundial de Alimentos.</i>	<i>En el caso de distribuidoras de energía eléctrica municipales, se coordinó con estas la entrega de códigos y la identificación del consumo legal máximo. En el caso del pago, se coordinó con las instituciones bancarias a nivel local, para dosificar los pagos y evitar aglomeraciones en el marco de la pandemia.</i>	<i>El programa recayó totalmente en la institucionalidad local para la identificación de beneficiarios y la validación de la información proporcionada.</i>

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa y documentos de creación de las intervenciones.



2.2 Evaluación de cobertura de las intervenciones: barreras estructurales

2.2.1 Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19

El programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19 se ejecuta en conjunto, entre el Mides y el MAGA en distintos territorios. En este apartado se analiza la cobertura del programa, en los territorios y población designados al Mides. A la fecha de elaboración del presente reporte, el Mides registraba haber entregado asistencia alimentaria a 50,398 familias, en 62 municipios de seis departamentos. Para estimar la cobertura del programa, se utilizó el Censo de Población 2018. A partir del Censo, se identificó el número de hogares que en su estructura contaban con al menos uno de los criterios de priorización definidos en el decreto, reglamento y guía operativa del programa. Este número de hogares constituiría el denominador, cercano a la población objetivo a ser cubierta por el programa. En ese sentido, el indicador de cobertura es resultado de la división del número de familias beneficiadas por el programa, a nivel municipal, dividido dentro del número de hogares que se estima cuentan como población objetivo del mismo.

En los 62 municipios que se han atendido con el programa, se estimaría un total de 339,023 hogares susceptibles de ser beneficiados por el programa, por contar con población objetivo dentro de su estructura. A la fecha de elaboración del presente informe, según el último dato a disposición de la Dirección de Monitoreo y Evaluación, las 50,398 familias equivalen a una cobertura del 14.9%. La cobertura varía desde el 12.5% en Zacapa, hasta el 19.0% en Sacatepéquez.

Tabla 3. Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19: número de familias beneficiadas, hogares estimados con población objetivo del programa, municipios atendidos y porcentaje de cobertura estimada

Departamento	Familias beneficiadas en el programa	Hogares estimados con Población Objetivo del Programa	% de Cobertura estimada	Número de Municipios
Baja Verapaz	8,439	57,117	14.8%	8
El Progreso	5,064	32,451	15.6%	8
Izabal	10,599	73,222	14.5%	5
Sacatepéquez	10,497	55,191	19.0%	16
Santa Rosa	10,081	75,321	13.4%	14
Zacapa	5,718	45,721	12.5%	11
Total	50,398	339,023	14.9%	62

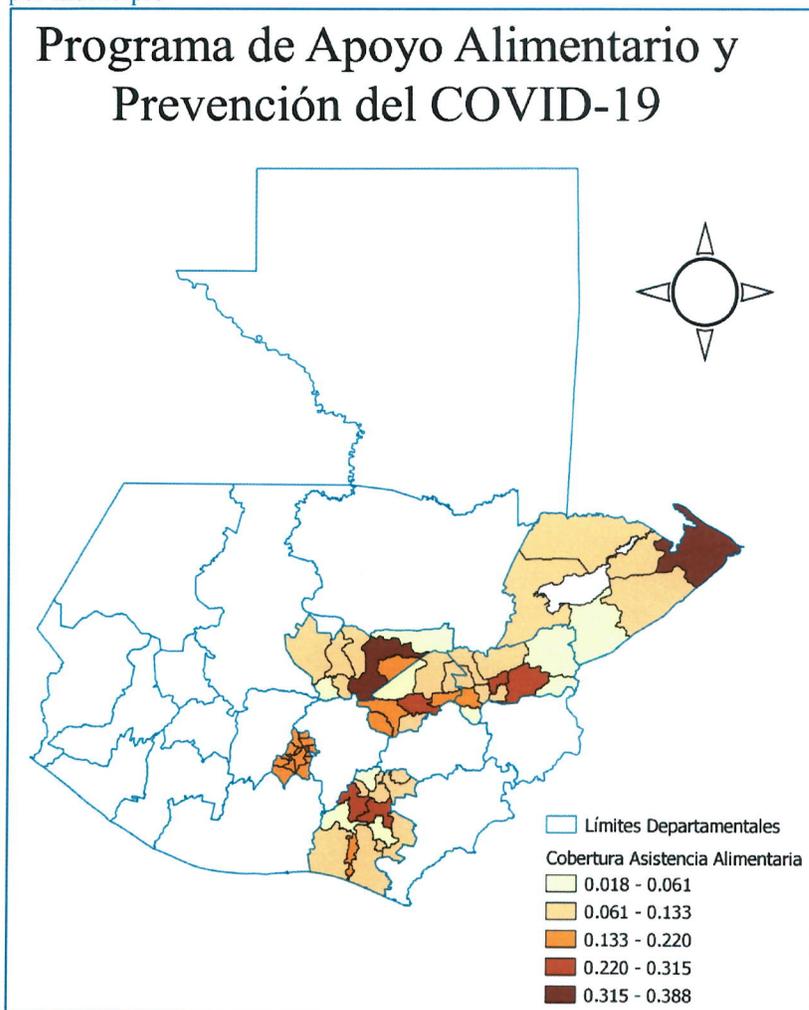
Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Subdirección de Bolsa de Alimentos y cálculos propios a partir del Censo de Población 2018.

De las familias atendidas por el programa, se beneficiaron a 12,688 adultos mayores, mientras 14,368 familias contaban con niños menores de 5 años, 13,388 familias no contaban con servicio de energía eléctrica, y 2,614 familias contaban con al menos una persona con discapacidad.

El número de municipios atendidos en cada departamento es, de igual forma, variante. De esa misma forma, la tasa de cobertura estimada a nivel municipal va desde el 1.8% registrado en La Unión, Zacapa, hasta el 38.8% en Puerto Barrios, Izabal. La cobertura a nivel municipal se ilustra en el Mapa 2.



Mapa 2. Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19: Porcentaje de cobertura por municipio



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Subdirección de Bolsa de Alimentos y cálculos propios a partir del Censo de Población 2018.

La principal barrera estructural que ha debido enfrentar el programa, es la dificultad en la adquisición de los alimentos a ser distribuidos entre la población. Según ha reportado la Subdirección de Bolsa de Alimentos a cargo de coordinar con el Programa Mundial de Alimentos –PMA- la operación del programa, la aspiración a efectuar compras locales se dificulta en gran medida por las características informales de las economías locales.

2.2.2 Bono Familia

El Fondo denominado Bono Familia, puede concebirse como un programa que por regla general buscó la universalización y, contrario a la práctica habitual en programas focalizados, no definió en primera instancia criterios de inclusión. Por el contrario, el programa definió primordialmente criterios de exclusión, posteriormente complementados por criterios de priorización.

En ese sentido, el programa tenía como población objetivo a todas las familias que cuenten con servicio de energía eléctrica (debe recordarse que en el diseño del Programa de Apoyo Alimentario, uno de los criterios de priorización definidos fue que la familia no cuente con energía eléctrica, lo que ilustra la complementariedad entre las medidas de protección social adoptadas ante el COVID-19). De antemano, el programa consideraba como elegibles a todas las familias con dicho servicio, e introdujo un criterio que buscaba reducir aquello que se pareciera a un error de inclusión, es decir, buscó reducir que se incluyeran personas con condiciones socioeconómicas favorables. Para ello, se auxilió de una medida de bienestar aproximada, disponible en registros administrativos, a través del consumo eléctrico. En ese sentido, el umbral de 200kWh fue definido como un indicador rápido, administrativamente disponible, para identificar aquellas familias con cierto nivel socioeconómico (posesión de electrodomésticos suficientes) que les hiciera menos susceptibles de necesitar ayuda en esta pandemia.

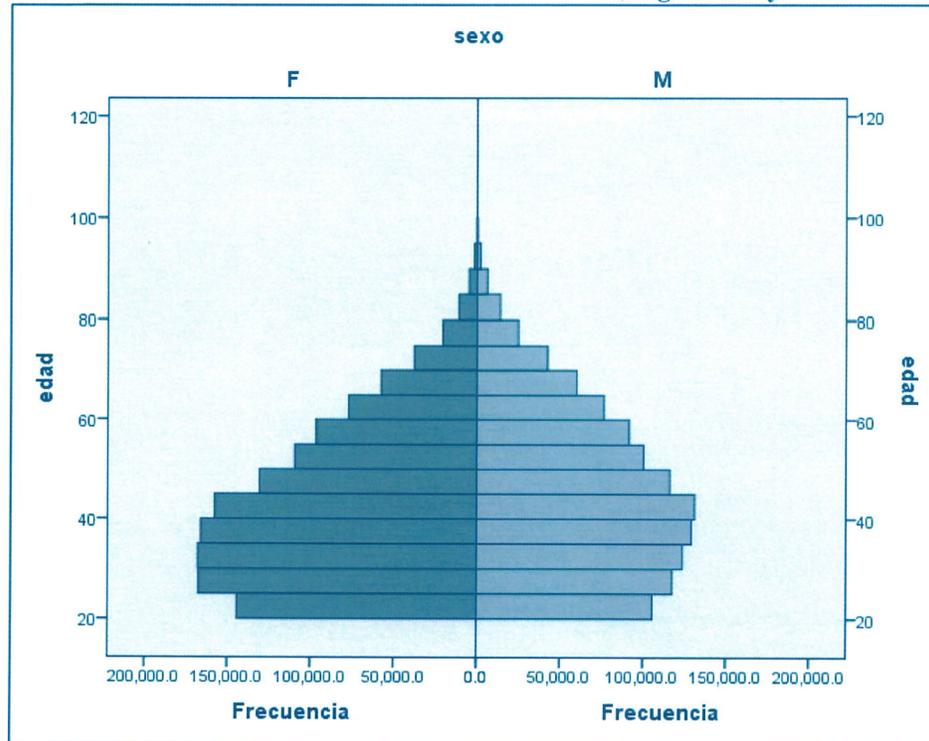
Si se parte de las premisas anteriores, la población objetivo del Bono Familia estaba conformada por todos los hogares que no estuvieran privados del acceso a energía eléctrica. Para estimar la cobertura del programa se consideró la siguiente información: 1) como denominador del indicador se utilizó el total de beneficiados acreditados al 02 de octubre de 2020; 2) como denominador se estimó el total de hogares con acceso a energía eléctrica, según el Censo de Población 2018.

El Bono Familia había acreditado a la fecha mencionada, a un total de 2,535,204 personas, 54.2% de las cuales eran mujeres. En 2018 se estimaba que 3,277,320 hogares contaban con servicio de energía eléctrica, por lo cual la cobertura del Bono Familia alcanza el 87.8% de hogares. Es, sin duda, un programa con una amplia cobertura si, además, se considera que en estas cifras aún no se incluyen las familias de los casos especiales.

En cuanto a la edad, los beneficiarios registrados se agrupan entre los 20 y 40 años de edad, aproximadamente. De hecho, el 25% de los beneficiarios se ubica por debajo de los 30 años de edad, mientras el 50% se ubica por debajo de los 41 años. La edad promedio es de 43 años, aunque las edades van desde los 18 años hasta los 118 años (un caso). De hecho, 78 beneficiarios del programa son adultos mayores con 100 años de edad o más. Cabe recordar que la edad registrada es tomada de la información proporcionada por el RENAP. Para ilustrar la composición de edad y sexo del padrón de beneficiarios del Bono Familia, se construyó una pirámide poblacional que puede apreciarse en la Gráfica 4.



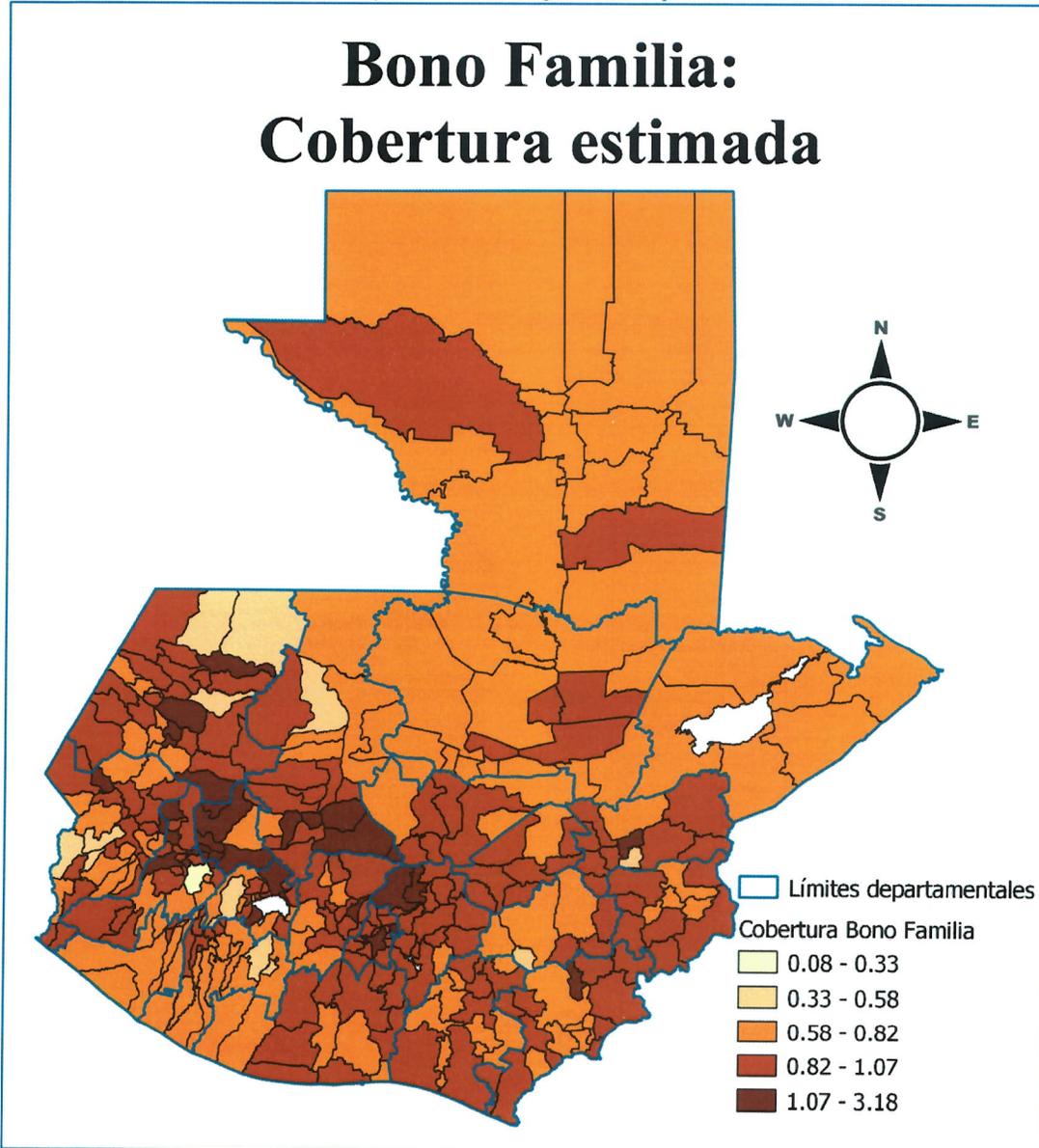
Gráfica 4. Bono Familia: Pirámide de beneficiarios, según sexo y edad



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección de Asistencia Social.

La cobertura del Bono Familia a nivel municipal, varía ampliamente entre municipios. Se tiene el caso extremo en San Juan Ostuncalco, Quetzaltenango, en donde la cobertura se estima en 318.3% de hogares con energía eléctrica. Desfase que puede estar explicado por la tenencia de múltiples contadores en una misma vivienda, además de la diferencia entre el concepto de hogar y de familia (cuya explicación sobrepasa el objeto del presente informe). En el otro extremo, siempre en el departamento de Quetzaltenango, se tiene la cobertura más baja en el municipio de Quetzaltenango con el 7.9%. En términos brutos, el municipio de Guatemala se ubica en el primer lugar con el mayor número de beneficiarios (222,185), seguido de Mixco (107,844). En el otro extremo, Santa María Visitación, Sololá (443 beneficiarios) es el municipio con el menor número de beneficiarios registrados. No obstante, en términos relativos, el municipio de Guatemala se registra en el puesto 122 a nivel nacional en cuanto a cobertura (con el 91.9%), Mixco se ubica en el puesto 125 (cobertura del 91.5%). La cobertura a nivel municipal se ilustra en el Mapa 3.

Mapa 3. Bono Familia: Porcentaje de cobertura por municipio



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección de Asistencia Social y cálculos propios a partir del Censo de Población 2018.

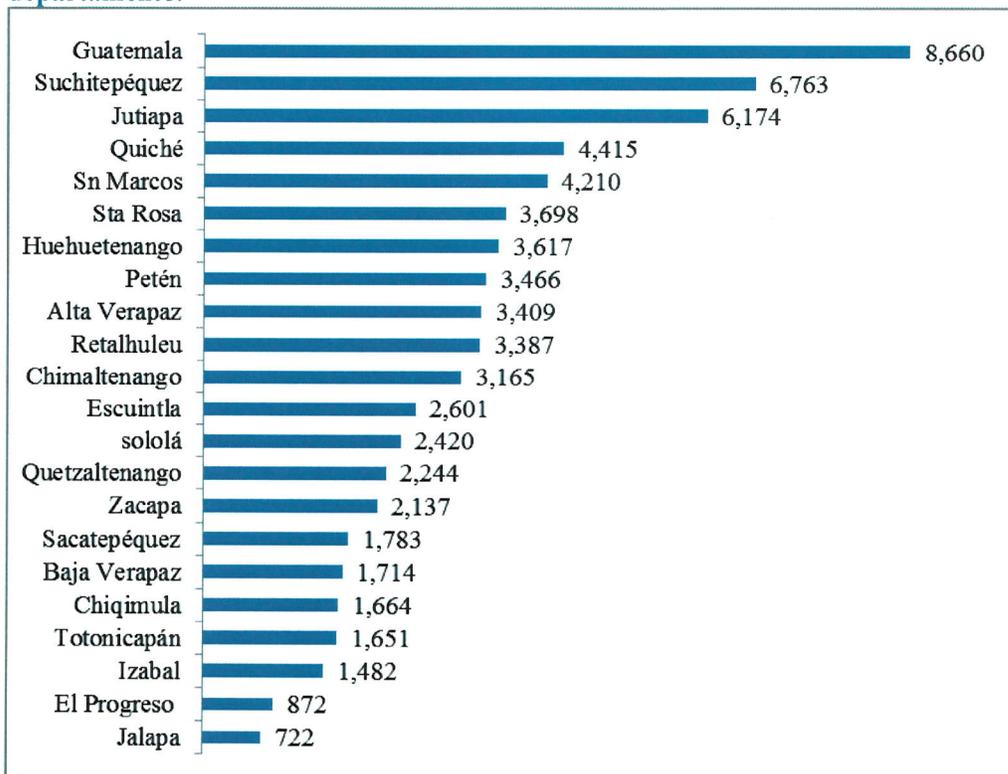
Tal como se ha enfatizado en el programa de apoyo alimentario, el Bono Familia también ha enfrentado barreras estructurales para su implementación. Dado el contexto de la pandemia, la necesidad de tomar medidas de distanciamiento social, lo que implica evitar movimientos de personas, la implementación del programa que ha cubierto a más de 2.5 millones de hogares en el país ha requerido la cooperación de distintos actores, desde prestadores de servicios de energía eléctrica, hasta instituciones bancarias y financieras. Esto ha permitido llegar al mayor número de personas en el menor tiempo posible, minimizando el movimiento de personal para tal labor. Innovaciones tecnológicas, tales como el envío de tokens vía SMS a teléfonos celulares, podrán ser incorporadas a los programas del Ministerio de Desarrollo Social a futuro, para poder facilitar el pago de transferencias con distintos fines, por mencionar un ejemplo.



2.2.3 Apoyo al Comercio Popular

La intervención de Apoyo al Comercio Popular (*Intervención de asistencia económica temporal para personas y familias afectadas por COVID-19*) alcanzó a un total de 70,254 personas o familias en los 22 departamentos del país; a partir de las nóminas remitidas y certificadas por las municipalidades. Según los datos registrados en el Sistema Nacional de Información Social –SNIS- los usuarios se distribuyeron de la siguiente forma en los distintos departamentos:

Gráfica 5. Intervención de Apoyo al Comercio Popular: Número de beneficiarios según departamento.



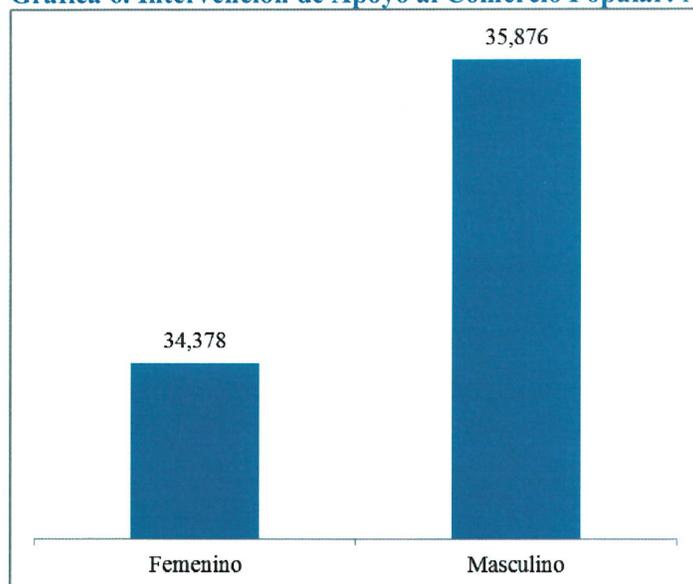
Fuente: elaborado a partir de información del Sistema Nacional de Información Social –SNIS-.

Según lo anterior, el departamento de Guatemala registró el mayor número de beneficiados, con 8,660; Suchitepéquez con 6,763 beneficiados, Jutiapa registra 6,174, Quiché registra 4,415; San Marcos registra 4,210; Santa Rosa con 3,698, Huehuetenango con 3,617 beneficiados, Petén registra 3,466 beneficiados, Alta Verapaz con 3,409 beneficiados, y Retalhuleu con 3,387 beneficiados; conforman los 10 departamentos con el mayor registro de usuarios.

Le siguen Chimaltenango con 3,165 beneficiados; Escuintla con 2,601 beneficiados; Sololá con 2,420 beneficiados; Quetzaltenango con 2,244 beneficiados; Zacapa con 2,137 beneficiados; Sacatepéquez con 1,783 beneficiados; Baja Verapaz con 1,714 beneficiados; Chiquimula con 1,664 beneficiados; Totonicapán con 1,651 beneficiados; Izabal con 1,482 beneficiados; El Progreso 872 beneficiados y Jalapa con 722 Beneficiados.

Del total de usuarios registrados a nivel nacional 34,378 son de sexo femenino y 35,876 son de sexo masculino; que sumados conforman 70,254 beneficiados registrados para recibir apoyo con la intervención para la asistencia económica temporal, para personas y familias afectadas por la pandemia COVID-19

Gráfica 6. Intervención de Apoyo al Comercio Popular: Número de beneficiarios según sexo



Fuente: elaborado a partir de información del Sistema Nacional de Información Social –SNIS-.

La cobertura del Ministerio de Desarrollo Social a través de la intervención para la asistencia económica temporal, para personas y familias afectadas por la pandemia COVID-19 ejecutada por el –FODES- se ve reflejada de manera porcentual en el Mapa 4 Esta cobertura fue estimada como un porcentaje de la Población Económicamente Activa que se calcula vive en pobreza (aplicando el método del Proxy Means Test al Censo de Población 2018).

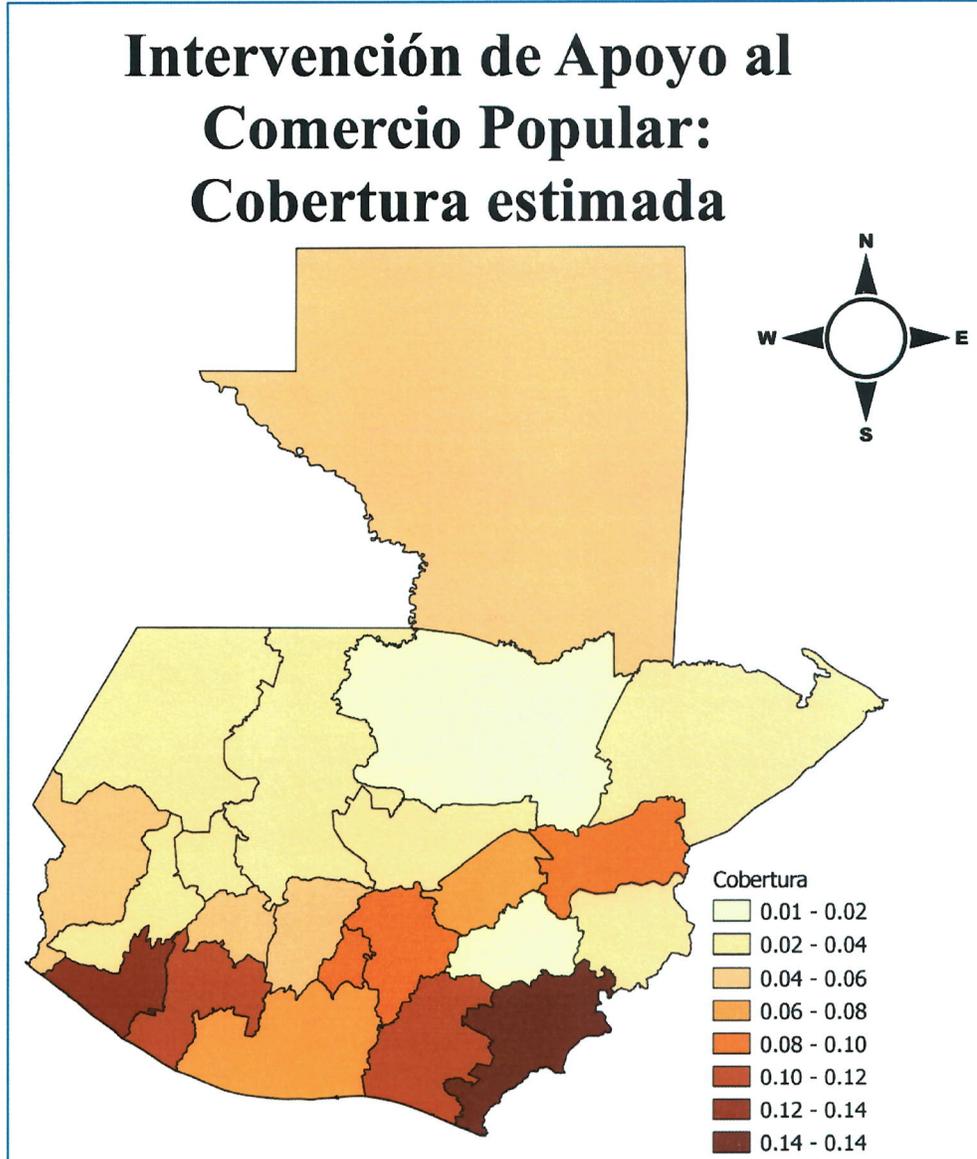
La PEA en pobreza se utilizó como denominador de esta tasa de cobertura, como una estimación aproximada a la población objetivo de esta intervención. A nivel nacional, la intervención de Apoyo al Comercio Popular, habría alcanzado una cobertura del 4.4%, dentro de un rango del 1.28% en Alta Verapaz (el de menor cobertura) hasta el 14.34% en Jutiapa (el departamento con la mayor cobertura).

En el Mapa 4 se puede identificar que de un cien por ciento de personas económicamente activas identificadas en pobreza por departamento, Jutiapa, como ya se indicó, tiene la mayor cobertura con el 14.34%; seguido de Retalhuleu con el 12.30%; en Suchitepéquez el 11.91%; en Santa Rosa el 11.57%; en Sacatepéquez 9.80%; en Zacapa el 9.57%; en Guatemala el 9.45%; en El Progreso 7.58%; en Escuintla el 7.15%; en Petén 4.84%. Estos fueron los 10 departamentos con el mayor porcentaje de cobertura según el número de usuarios que se registraron.

Le siguen San Marcos donde el 4.29% fue beneficiado; en Chimaltenango el 4.09%; en Sololá el 4.07%; en Quetzaltenango el 3.77%; en Baja Verapaz el 3.64%; en Chiquimula el 3.60%; en Izabal el 3.09%; en Quiché el 2.40%; en Totonicapán el 2.08%; en Huehuetenango el 2.05%; en Jalapa el 1.46% y en Alta Verapaz el 1.28%.



Mapa 4. Intervención de Apoyo al Comercio Popular: cobertura estimada según departamento



Fuente: Elaborado por la Subdirección de Evaluación Social, a partir de registros del SNIS y estimaciones del Censo 2018



3 A manera de conclusión

- Las medidas de protección social implementadas por el Estado de Guatemala en general, y por el Mides en particular, han cumplido en distintos niveles funciones de política social y política fiscal contracíclica.
- El foco principal de los programas de Protección Social en el marco del COVID-19 ha sido cubierto aplicando distintos procedimientos y mecanismos de focalización. Estos han incluido desde la coordinación con autoridades locales (municipalidades, COE, etcétera), hasta la utilización de registros administrativos públicos y de prestadores de servicios (RENAP, ONSEC, energía eléctrica, etcétera).
- La aplicación de innovaciones tecnológicas ha permitido el funcionamiento de los programas de protección social ante el COVID-19, minimizando el contacto y desplazamiento de personal. Los pagos mediante cuentas virtuales (tokens) y el registro de familias mediante aplicaciones para Tablet y celular, son innovaciones que pueden perfectamente ser incorporadas en otros programas sociales a nivel ministerial y estatal.
- El país tiene una serie de barreras estructurales, que dificultaron la óptima ejecución de los programas de protección social ante el COVID-19. Estas barreras no pueden ser superadas en el corto plazo en medio de una pandemia, pero sí deben ser cerradas las brechas por medio de las distintas políticas públicas. Reducir las desigualdades es una tarea pendiente que no debe posponerse.

ELABORADO POR	Sergio Armando Rosales Mazariegos	
	Sergio René González Orozco	
	Luis Carlos Macario Castillo	
REVISADO POR	Karen Xochitl Herrera Clara Directora Monitoreo y Evaluación	 Licda. Karen Xochitl Herrera Clara DIRECTORA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN VICEMINISTERIO DE POLÍTICA, PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
	Noé David Flores Bocanegra Subdirector de Evaluación Social	 Lic. Noé David Flores Bocanegra SUBDIRECTOR DE EVALUACIÓN SOCIAL DIRECCIÓN DE MONITOREO Y EVALUACIÓN VICEMINISTERIO DE POLÍTICA, PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
APROBADO POR	Karen Xochitl Herrera Clara Directora Monitoreo y Evaluación	 Licda. Karen Xochitl Herrera Clara DIRECTORA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN VICEMINISTERIO DE POLÍTICA, PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

