

JULIO 2020
NO. 1

¿A quién NO llega la ayuda?

Monitoreo de los programas
de emergencia del gobierno



Contexto

Diálogos a través de los reportes “¿A quién NO llega la ayuda? Monitoreo de los programas de emergencia del gobierno” pretende contribuir a generar evidencia sobre el avance de los programas de asistencia económica y la ejecución presupuestaria de los fondos para la emergencia. En este primer informe se analiza el gasto y la distribución de transferencias monetarias para determinar a dónde está llegando el dinero y quién está recibiendo el mismo. El objetivo de esto es poner a debate público la ejecución de los programas, para así aportar recomendaciones que puedan orientar a los tomadores de decisión y contribuir a la construcción de una sociedad más transparente y justa.

Frente a la crisis sanitaria derivada de la pandemia COVID-19, el gobierno de Guatemala actuó de manera temprana decretando estado de Calamidad Pública previo a la detección del primer caso. A partir de ese momento, la emergencia se define desde dos problemáticas: salud y economía (Decreto 5-2020). Como consecuencia de la llegada del virus al país el 13 de marzo, las disposiciones del gobierno se endurecieron, cerrando establecimientos educativos, limitando la libre locomoción y el cierre parcial de establecimientos comerciales.

Para dar respuesta a los efectos económicos de estas medidas, el Gobierno anunció en cadena nacional la implementación de 10 programas de asistencia económica dirigidos a las poblaciones vulnerables (ver Tabla 1). Para ello, el Congreso aprobó la *Ley de Emergencia para Proteger a los Guatemaltecos de los Efectos Causados por la Pandemia Coronavirus COVID-19, Decreto 12-2020*.¹

Según análisis del Icefi (2020), los programas para enfrentar el impacto de la pandemia representan

alrededor del 69% del total del aumento presupuestario, lo cual constituye el rubro más grande de estas modificaciones. Con esas asignaciones se tiene contemplado beneficiar a través de transferencias monetarias no condicionadas y en especie a alrededor de 11.7 millones de personas², equivalente al 69% de la población guatemalteca³.

Lo anterior representa una tarea de grandes dimensiones para un país como Guatemala caracterizado por su poca inversión en programas de asistencia social, así como por la baja capacidad de ejecución del presupuesto, sobre todo en el grupo de materiales y suministros, así como en propiedad, planta y equipo.

En la evaluación del 2009 del Banco Mundial para Guatemala, se destaca la inadecuada focalización de las intervenciones de los programas sociales, las cuales desalientan la inclusión de los más pobres; además existe poca coordinación entre programas con objetivos y poblaciones similares, lo cual conduce a la alta fragmentación en el gasto público del país (pág. 65).

Sumado a lo anterior, Guatemala, al igual que otros países en vías de desarrollo, se caracteriza por la predominancia del sector informal y la dependencia en economías agrícolas de subsistencia. Estas características dificultan la tarea de utilizar datos sobre ingresos u otras medidas de bienestar económico para determinar condiciones de vulnerabilidad (Klasen & Lange, 2015). Para ello, se requieren de aproximaciones, imperfectas, pero que puedan reducir la ambigüedad y establecer parámetros de pobreza, tales como el Proxy Means Test, el Índice de pobreza multidimensional, el Índice de necesidades básicas insatisfechas, entre otras tantas.

¹ Adicional a los fondos previstos en el Decreto 12-2020, se aprobaron en el Congreso de la República dos ampliaciones presupuestarias, contenidas en el Decreto 13-2020 y el Decreto 20-2020.

² El total no toma en consideración el número de beneficiarios del Bono Riesgo y Fondo de Crédito para Capital de Trabajo, por lo cual el beneficio es mayor.

³ Basados en las estimaciones del INE del último Censo de Población y Vivienda existen 16.9 millones de personas en Guatemala.

Tabla 1. Programas de asistencia económica

| Nombre | Entidad responsable | Beneficiarios | Monto en quetzales |
|---|--------------------------------------|---|---|
| Bono Familia | Mides | 2 millones de hogares o personas | 6 mil millones |
| Bono al comercio popular | Mides | 200 mil trabajadores del sector informal | 200 millones |
| Cajas / kits "Juntos Saldremos Adelante" | Secretaría General de la Presidencia | 200 mil hogares | Sin asignación presupuestaria. Fondos de donativos privados |
| Alimentación escolar | Mineduc | 2.4 millones de niñas y niños | 589 millones |
| Dotación Alimentaria | Maga y Mides | 3.8 millones de hogares | 700 millones |
| Bono para el personal de salud (Bono de Riesgo) | Mspas | Sin definir. Personal de salud | 26 millones |
| Fondo de Crédito para Capital de Trabajo | Crédito Hipotecario Nacional | Sin definir. Comerciantes, individuales, profesionales, empresas y cooperativas de ahorro y crédito | 2 mil millones |
| Adulto Mayor | Mintrab | 20,000 adultos mayores | 50 millones |
| Fondo de Protección del Empleo | Mineco | 300 mil trabajadores del sector formal | 2 mil millones |
| Subsidio de Energía Eléctrica | Inde | 2.8 millones de hogares | 630 millones |

Fuente: información recabada del Decreto 12-200 y la nota de coyuntura 04-2020 de Icefi.

Sin lo anterior, los programas se pueden ver afectados por posibles arbitrariedades u omisiones. Es por eso que los programas de asistencia económica deben garantizar criterios claros de selección y focalización de beneficiarios, así como de transparencia sobre los mismos.

Teniendo en consideración lo anterior, se puede notar que si bien los 10 programas de asistencia económica en Guatemala forman parte de una estrategia de carácter nacional, su implementación es sectorial, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social es el ente responsable de la implementación del programa *Bono Familia*, en tanto que los ministerios de Educación y Economía son responsables de los programas de *Alimentación Escolar* y del *Fondo de Protección del Empleo*, respectivamente. En ese sentido, se carece de un sistema de monitoreo y evaluación, que facilite la coordinación entre los programas de asistencia económica.

Asimismo, existen particularidades destacables en cada programa ilustrado en la Tabla 1, que obstaculizan el monitoreo y evaluación. Este es el caso del programa *Juntos Saldremos Adelante*, el cual contó con recursos de donaciones privadas en especie, que al no afectar el presupuesto público es un programa no auditable por el Sistema Integrado de Administración Financiera. Esta condición no permite esclarecer cómo se repartió esta asistencia entre 200 mil hogares.

Para el caso de los programas de asistencia económica, la modificación en la asignación del presupuesto pertenece a la categoría de Programa-94 *Atención por desastres naturales y calamidades públicas*.⁴ No obstante, tal y como señala el Icefi (2020), la información respecto a los programas en el portal del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) y del Sistema de Gestión (Siges), no se encuentra homogeneizada y en algunos casos no aparece dentro del Programa-94, lo cual representa un desafío para el monitoreo y seguimiento de la ejecución de los programas de asistencia económica.

⁴ En los casos de los programas de Alimentación Escolar y Adulto Mayor, ambos son preexistentes a la emergencia y cuentan con objetivos programáticos previamente establecidos. Esto implica que su evaluación debe estar sujeta a antes y después de la pandemia.

Asimismo, las entidades implementadoras enfrentan un importante desafío pues a la nueva adquisición de responsabilidades, se le debe sumar la ausencia de sistemas administrativos para registrar y seleccionar a los beneficiarios de cada programa. Lo anterior, presupone que cada entidad debe crear su propio sistema de registro de datos y que pueda coordinar por su cuenta esfuerzos para validar la autenticidad de las personas que reciben esta ayuda económica.

Si bien es cierto que en algunos casos ya existen ciertos precedentes que facilitan la ejecución de estos programas sociales, la rapidez con la que se requiere realizar las transferencias, exige a las

entidades una alta capacidad de gestión administrativa. En algunos programas inclusive se necesita de una coordinación interinstitucional.

Se espera con este reporte contribuir a llenar el vacío existente de datos e información pública sobre los programas, aportar a la mejora continua de su implementación y brindar insumos para detectar cuáles son las entidades que se han quedado rezagadas en la ejecución de estos programas evaluando el grado de eficiencia, así como los retos de algunas entidades para ejecutar el presupuesto en los meses de mayo y junio del 2020.

La ejecución rezagada del presupuesto⁵

A tres meses de la aprobación de los fondos, se logra detectar importantes diferencias en la ejecución presupuestaria de varias entidades para atender la emergencia COVID-19 (ver Tabla 2). Particularmente, se debe destacar el pobre desempeño del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga), con una tasa del 0% de ejecución del presupuesto para el programa de intervenciones realizadas por COVID-19 (programa 94), en mayo y junio.

Sin embargo, en la ejecución del programa de *Apoyo a la agricultura familiar* se observa una leve mejora, pasando de una tasa de ejecución del 14.2% en mayo al 19.3% en junio. Dicho programa pertenece al grupo de gasto de servicios personales, es decir, en alimentos para personas e insumos para agricultores en infrasubsistencia, subsistencia o excedentarios. Lo anterior es de suma relevancia, si se considera la alta incidencia que tiene la entrega de los víveres en el incremento de casos de desnutrición aguda que ha reportado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mspas), los cuales suman un total de 17,195 niñas y niños menores de cinco años en la semana epidemiológica número 26 (del 21 al 27 de junio de 2020), equivalente a un incremento del 104.1% más con respecto a la misma semana del 2019.

Se puede señalar también la deficiente planificación, programación y presupuestación de la gestión de los fondos asignados a la emergencia por parte de las autoridades del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mspas). Con un presupuesto vigente al 30 de junio de Q1,694.4 millones, se habían ejecutado tan sólo 2.5% al mes de mayo y 8.0% al mes de junio. A pesar del leve avance en la ejecución, esto no significa una mejora sustantiva a la luz de las vastas necesidades que se observan en cuanto a suministros de equipos y medicamentos.⁶

Del presupuesto vigente al 30 de junio en el Mspas, la mitad del financiamiento corresponde a préstamos externos (alrededor de Q850 millones), de los cuales al mes de junio sólo habían ejecutado el 9.5%.⁷ Asimismo, es importante resaltar que la ejecución del dinero proveniente de los préstamos no requiere del cumplimiento de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, sino de las normas de los organismos donantes o prestatarios, por lo tanto es necesario identificar y discutir en dónde están esos cuellos de botella para agilizar procesos y desentramar la adquisiciones del sistema de salud pública.

⁵ El estudio de la ejecución presupuestaria contempla la revisión y el análisis de la estructura programática (programa, subprograma, proyecto, actividad y renglón) de cada entidad a través de la información proporcionada en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín). El acceso a la información incluyó la identificación de los momentos presupuestarios del asignado, modificado, vigente, pre-comprometido, comprometido y devengado, con el fin de profundizar sobre el porcentaje de ejecución de cada programa.

⁶ En el Informe de análisis de ejecución presupuestaria, adquisiciones y abastecimiento de emergencia COVID-19 del Mspas por la Bancada Semilla (2020), se señala entre los hallazgos la falta de recursos para realizar adquisiciones de insumos quirúrgico, medicamentos y equipo de protección personal.

⁷ De este nivel de implementación, una cuarta parte corresponde a colocaciones internas (Q427.1 millones) con 2.9%; una quinta parte (Q380.1 millones), a los ingresos corrientes, con el 8.7%. El resto de las fuentes de financiamiento corresponden a recursos propios, impuestos con afectación específica y donaciones externas; las que en su conjunto representan el 2.0% del financiamiento total para el programa 94 en el Mspas.

Tabla 2. Porcentaje de ejecución presupuestaria por programa de asistencia económica a la emergencia COVID-19 del 01 de enero al 30 de junio del 2020

| Entidad | Programa | Presupuesto vigente en millones de quetzales al 30 de junio | Porcentaje de ejecución al 31 de mayo | Porcentaje de ejecución al 30 de junio | Cambio porcentual de mayo a junio |
|---------|--|---|---------------------------------------|--|-----------------------------------|
| MAGA | Intervenciones realizadas por COVID-19 | 400.0 | 0.0% | 0.0% | 0 |
| MAGA | Apoyo a la agricultura familiar | 576.7 | 14.2% | 19.3% | +5.1 |
| MINEDUC | Alimentación escolar | 1,879.1 | 71.9% | 74.2% | +2.3 |
| MSPAS | Intervenciones realizadas para la atención de la emergencia COVID-19 | 1,694.4 | 2.5% | 8.0% | +5.5 |
| MIDES | Atención por calamidades | 6,494.0 | 8.5% | 27.0% | +18.5 |
| MINECO | Fondo para protección del empleo | 2,401.0 | 5.2% | 21.0% | +15.8 |

Fuente: elaboración propia con base a datos de Sicoin. El cálculo de la ejecución presupuestaria se realizó entre el periodo de marzo a mayo y de marzo a junio.

¿A dónde está llegando la ayuda?

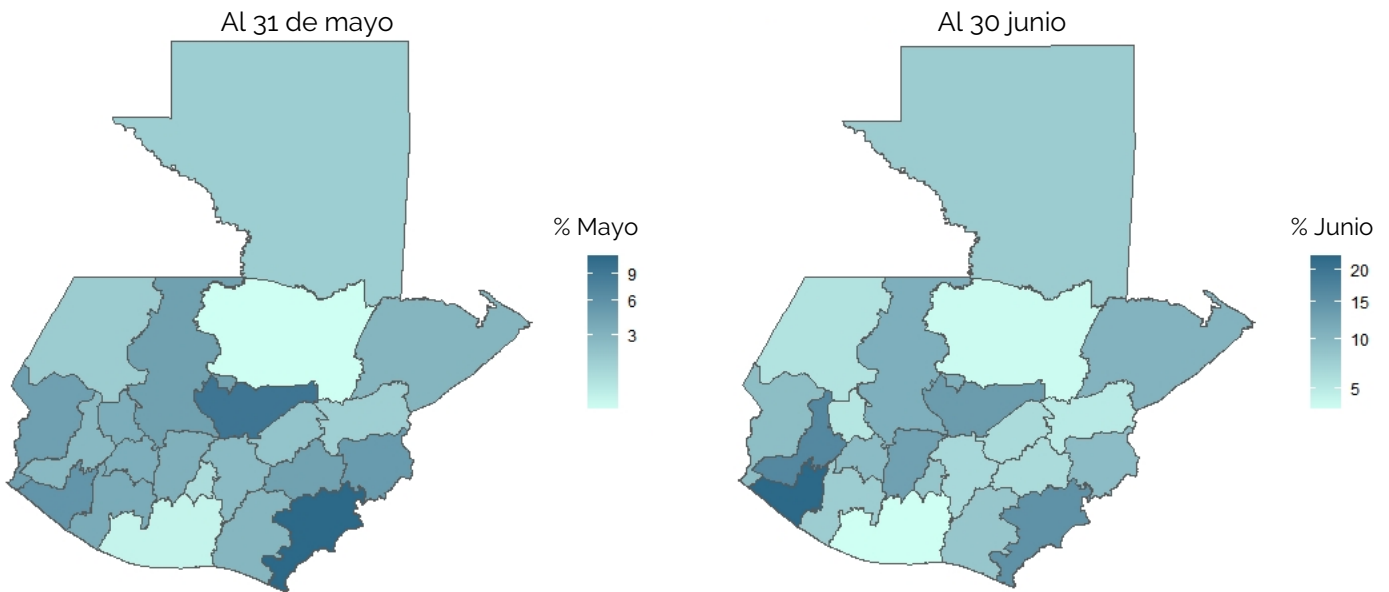
1. Fondos para salud pública

La distribución territorial⁸ en el Mapa 1 sobre la tasa ejecución del Mspas para el Covid muestra un desempeño deficiente en el departamento de Guatemala con 2.5% en mayo y 6.5% en junio. Si bien el área metropolitana ha sido la más afectada por la pandemia, la distribución territorial del presupuesto deberá responder a otros criterios, tales como la densidad de casos de COVID-19, el grado de abastecimiento de las áreas de salud, entre otros.

Entre los mejores desempeños en la ejecución se encuentran los departamentos de Retalhuleu con 22.4%, Quetzaltenango con 16.7%, seguidos con un avance moderado por Jutiapa y Baja Verapaz, con valores de 15.1% y 13.1% respectivamente. Escuintla, Alta Verapaz y Zacapa, de los departamentos más golpeados por el Covid, apenas presentan ejecuciones del 3.4%, 3.6% y 5.0% de su presupuesto respectivamente.

⁸ El análisis de la distribución geográfica incluye el área de salud y hospitales al 30 de junio.

Mapa 1. Ejecución de los fondos de emergencia



Fuente: Elaboración propia con base en Sicoin.

2. Alimentación escolar

El programa de *Alimentación escolar* a cargo del Ministerio de Educación (Mineduc)⁹ muestra una ejecución al 30 de junio del 58.7% para el nivel escolar de preprimaria y un 76.5% en primaria, mostrando un mejor desempeño para este último. Los resultados indican que el avance en la entrega de alimentos a las madres y padres de familia no es homogénea.

Precisando sobre lo anterior, en el Mapa 2 se muestra que, para el nivel de preprimaria, los departamentos de El Progreso, Zacapa y Baja Verapaz evidencian los niveles de ejecución más bajos tanto en el mes de mayo como en junio.

Aquí vale reiterar que estos departamentos son parte del corredor seco, es decir, la celeridad de este gasto es de suma relevancia para detener cuadros de desnutrición aguda en niñas y niños. Este análisis no puede pasar por alto el hecho de que cuando la información se desagrega a nivel municipal, se encuentran casos como el de San Juan Bautista, donde al 30 de junio apenas se había entregado el 9.6% del presupuesto¹⁰ que se tenía vigente para la alimentación de niñas y niños del nivel preprimario.

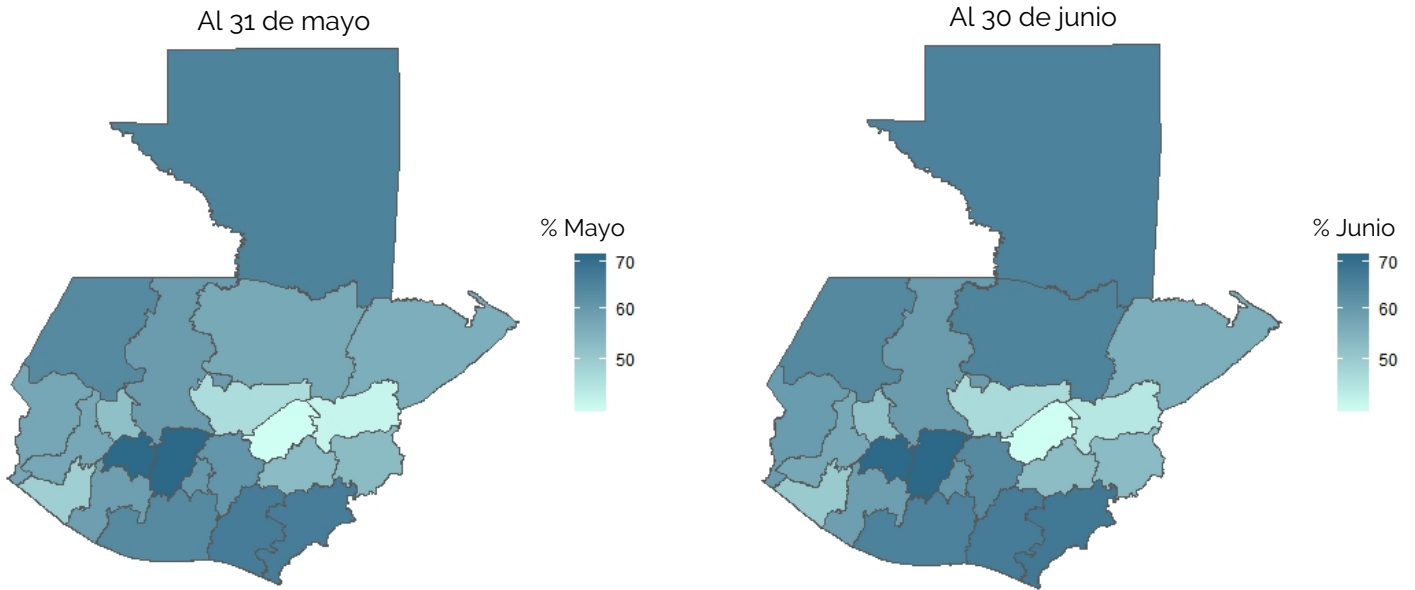
En lo que respecta al nivel primario, en el Mapa 3 se evidencia que en el ámbito departamental se avanzó de manera más equitativa que lo observado en el nivel preprimario. Sin embargo, aquellos ubicados en el corredor seco siguen siendo los que han ejecutado menos. Por ejemplo, El Progreso presenta una ejecución del 70.1%, mientras que el más avanzado es San Marcos, con 85.7%. Por su parte, Baja Verapaz, Chiquimula y Zacapa tienen tasas de ejecución al 30 de junio del 75.3%, 73.5% y 72.4% respectivamente.

Al observar la desagregación municipal resulta que Petatán, en Huehuetenango, solamente ha ejecutado el 37.9% del presupuesto de este programa para el nivel primario. Sin embargo, es necesario considerar que faltan tres meses para la finalización del ciclo escolar y en el municipio de Ocós, San Marcos, al 30 de junio ya había ejecutado el 100.0% del monto previsto para este programa. Así, la pregunta en ese caso es ¿qué apoyo recibirán las niñas y niños de este municipio de julio a octubre?

⁹ El programa Alimentación escolar se subdivide en tres actividades: 1. Servicios De Alimentación Escolar Preprimaria; 2. Servicios De Alimentación Escolar Primaria; 3. Servicios De Apoyo En Escuelas Saludables.

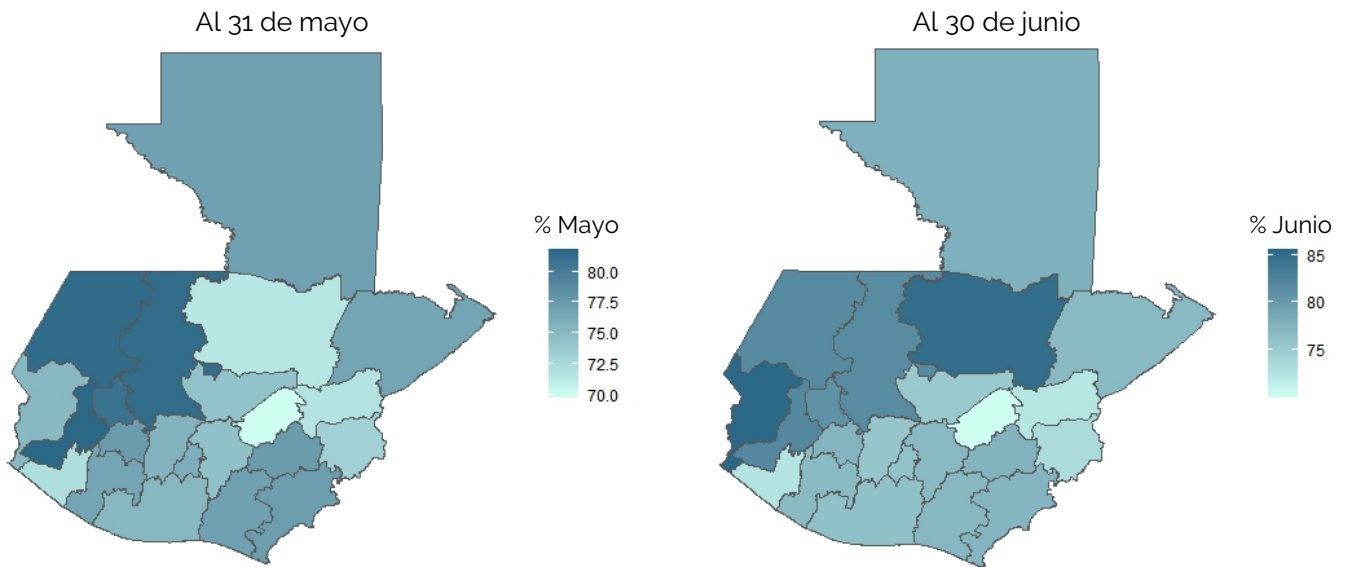
¹⁰ Situación similar en El Chol 17.4%, Guastatoya con 16.1%, San Marcos 20.0% y Totonicapán con 26.8%.

Mapa 2
Tasa de ejecución del presupuesto para alimentación escolar en el nivel preprimario



Fuente: Elaboración propia con base en Sicoín.

Mapa 3. Tasa de ejecución del presupuesto para alimentación escolar en el nivel primario



Fuente: Elaboración propia con base en Sicoín.

3. Bono familia

El Ministerio de Desarrollo Social (Mides) tiene a su cargo el programa *Bono Familia*, el cual consiste de transferencias monetarias no condicionadas mensuales de Q1,000 por tres meses, a 2 millones de hogares o personas.

El Mides elaboró un documento (versión 16 junio 2020) donde se explica el diseño metodológico para focalizar por lugares poblados.¹¹ Ahí, se estableció que el 90% o más de beneficiarios deben ser personas que habiten en una vivienda cuyo consumo eléctrico mensual no sea mayor de 200 kilovatios al mes de febrero de 2020, mientras que el 10% o menos de los beneficiarios deben ser personas sin servicio de energía eléctrica, seleccionados por su condición socioeconómica, aplicando criterios de priorización.¹² Se entiende, por lo tanto, que estos hogares sin electricidad deberían ser seleccionados por su condición de pobreza.

El documento metodológico explica a detalle el mapa de pobreza elaborado a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2018, utilizando el Proxy Means Test (PMT), método recomendado por el Banco Mundial para identificar los municipios donde se encuentran las personas pobres, dados ciertos parámetros que, provenientes de las Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida (Encovi), permiten estimar el consumo de los hogares.

Los objetivos de la herramienta son: a) reducir la fuga de recursos de un programa al identificar a la población objetivo; b) reducir los costos; y c)

maximizar la reducción de pobreza por unidad de costo (World Bank, 2009).

Sin embargo, la aplicación del método PMT tiene una limitación importante: el uso de parámetros utilizados por el Banco Mundial en 2009 a partir de la Encovi 2006. Es decir, los parámetros no fueron actualizados con base a la Encovi 2014, la más reciente disponible. Esto es relevante porque sabemos que la pobreza y la extrema pobreza aumentaron entre ambas encuestas. La incidencia de pobreza total nacional pasó de 51.2% en 2006 a 59.3% en 2014. La incidencia de pobreza extrema nacional creció de 15.3% a 23.4% del 2006 al 2014 (INE, 2015).

Asimismo, según la información presentada se nota que el mapa de pobreza no se utiliza realmente para la priorización de lugares poblados para la entrega del *Bono Familia*. Por el contrario, el Mides establece que sólo podrán aplicar si el 65% o más de la población no se encuentra conectada a una red de energía eléctrica según el Censo 2018. Dicho criterio resulta insuficiente, ya que resta prioridad al método de focalización para determinar incidencia de pobreza (PMT). En este punto debe tomarse en cuenta que no todos los hogares sin electricidad son hogares pobres, ni tampoco todos los hogares con consumo por encima de los 200 kilovatios no son pobres.

Respecto a lo anterior, la Tabla 3 muestran la cantidad de municipios y su relación con la pobreza.

Tabla 3. Cantidad de municipios seleccionados y no seleccionados por método Mides respecto a su incidencia de pobreza (según PMT)

| Criterio MIDES Proxy Mean Test | Pobreza 60% o más | Pobreza menor de 60% | Total |
|--------------------------------|-------------------|----------------------|-------|
| Seleccionados | 35 | 142 | 177 |
| NO seleccionados | 53 | 110 | 163 |
| Total | 88 | 252 | 340 |

Fuente: elaboración propia con base a los datos proporcionados por el Mides, basados en parámetros de Encovi 2006 aplicados al Censo Nacional Poblacional y Vivienda, 2018.

¹¹ Este documento fue parte de los informes circunstanciados presentados por el Mides a la Bancada Semilla después de la Citación llevada a cabo el viernes 29 de mayo de 2020.

¹² Según el Decreto 12-2020 se priorizan a las madres solteras u hogares monoparentales, las personas en situación de pobreza, adultos mayores, personas con discapacidad, las personas con enfermedades crónicas y/o degenerativas, las familias con niños o niñas en estado de desnutrición, además del criterio de concentración de fuerza laboral por departamento.

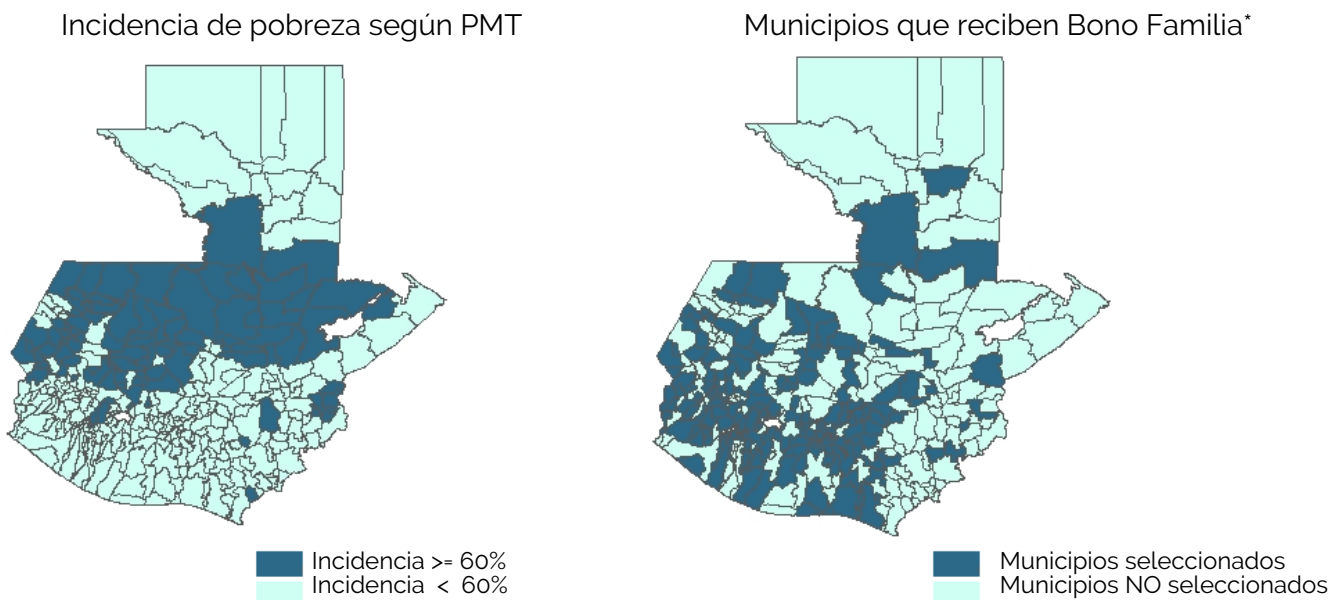
Según los datos existen 53 (de un total de 88) municipios arriba del 60% de pobreza que se han quedado fuera del bono, lo que representa hasta un 60%. Esta cifra alta refleja un proceso de focalización poco claro y que en su aplicación no logra identificar a las poblaciones más vulnerables.

El Mapa 4 muestra la diferencia entre el mapa priorizado con el método PMT para medir incidencia de pobreza y cómo quedan después de aplicar el criterio del 65% de energía eléctrica los

municipios seleccionados para recibir el bono. Tal y como se puede observar existe una diferencia entre ambos mapas.

Sobre lo anterior, es importante constatar que el diseño del bono se ha modificado a partir de la reforma, Decreto 22-2020. Según esta normativa se debe incluir como beneficiarios a todas las familias sin acceso a energía eléctrica, además de cubrir a personas jubiladas del Estado que reciban pensiones menores a Q2,000 quetzales y con un consumo menor a 200 kilovatios de energía eléctrica.

Mapa 4. Municipios según Proxy Means Test (PMT) y municipios que reciben Bono Familia



*Donde hay lugares poblados ccon 65% o más de falta de acceso a electricidad.

Fuente: elaboración propia con base a datos del registro de beneficiarios proporcionada por el Mides

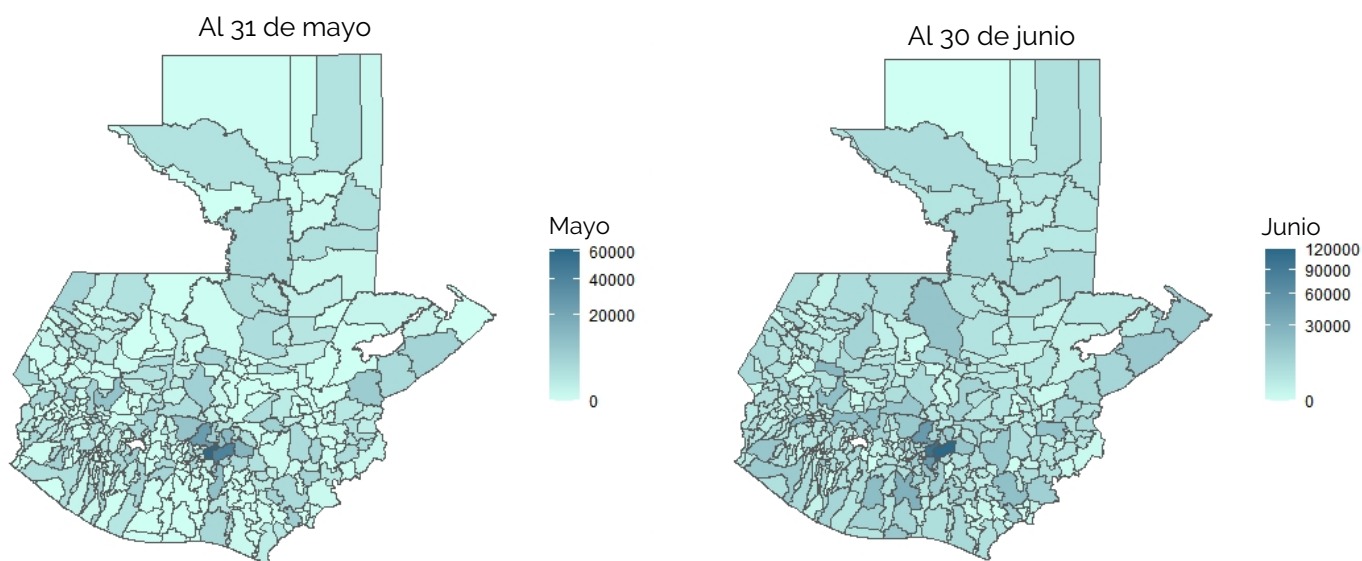
Esta ampliación de beneficiarios implica, primero, que el bono ha aumentado su alcance para cubrir a más de 2 millones de hogares; segundo, que se requerirá destinar fondos adicionales a los 6 mil millones de quetzales; y por último se necesitará reestructurar el diseño para asegurar que se pueda entregar el monto asignado por los tres meses que establece el programa.

Al mismo tiempo que se aplican estos cambios, en la fase de implementación del bono, entre los meses de mayo y junio, se evidencia el aumento más pronunciado de las entidades analizadas, con un incremento del 18.5% de su ejecución. Esto muestra avances en términos de la implementación de la ayuda dirigida a la población beneficiaria.

Sin embargo, las cifras de mayo y junio han revelado una desproporción en la distribución del bono, tal y como se muestra en el Mapa 5 al 31 de mayo con una tasa de ejecución del 8.5% del total, evidenciando los cinco municipios con la mayor cantidad de beneficiarios: Mixco (12%), Guatemala (8%), San Juan Sacatepéquez (5%), Palencia (3%) y San Pedro Ayampuc (2%). En ese mes se puede evidenciar que un 29% de los municipios del país registran un 0% de beneficiarios, el resto de municipios contó con menos del 2% hogares beneficiados.

A su vez, la tendencia se mantuvo para el mes de junio, siendo los mismos municipios de Mixco (6%), Guatemala (7%), Villa Nueva (3%) y San Juan Sacatepéquez (2%) los más beneficiados. En relación a estos dos meses, se puede notar que la ayuda y el registro de beneficiarios ha sido incipiente y de limitada cobertura, lo que de mantenerse estaría generando un efecto perverso en los objetivos del programa.

Mapa 5. Beneficiarios al bono de familia



Fuente: elaboración propia con base a datos del registro de beneficiarios proporcionada por el Mides

A pesar de contar con datos iniciales, este hallazgo puede estar arrojando luz sobre posibles obstáculos en el proceso de registro de beneficiarios, que actualmente se compone de tres mecanismos: 1. página electrónica, 2.

mensaje de texto y 3. llamada al call center. Esto de nuevo refuerza la necesidad de mejorar el diseño de focalización dentro del programa, y de esa forma asegurar que la ayuda pueda llegar a las personas que más lo necesitan.

4. Fondo de protección al empleo

Por otra parte, el *Fondo de protección al empleo* del Mineco, con una ejecución del 49% al 09 de julio, ha beneficiado a 148,265 trabajadores del sector formal. Este fondo está destinado a los

trabajadores que hayan sido suspendidos de forma individual o colectiva por la empresa, estando debidamente notificados ante el Ministerio de Trabajo.

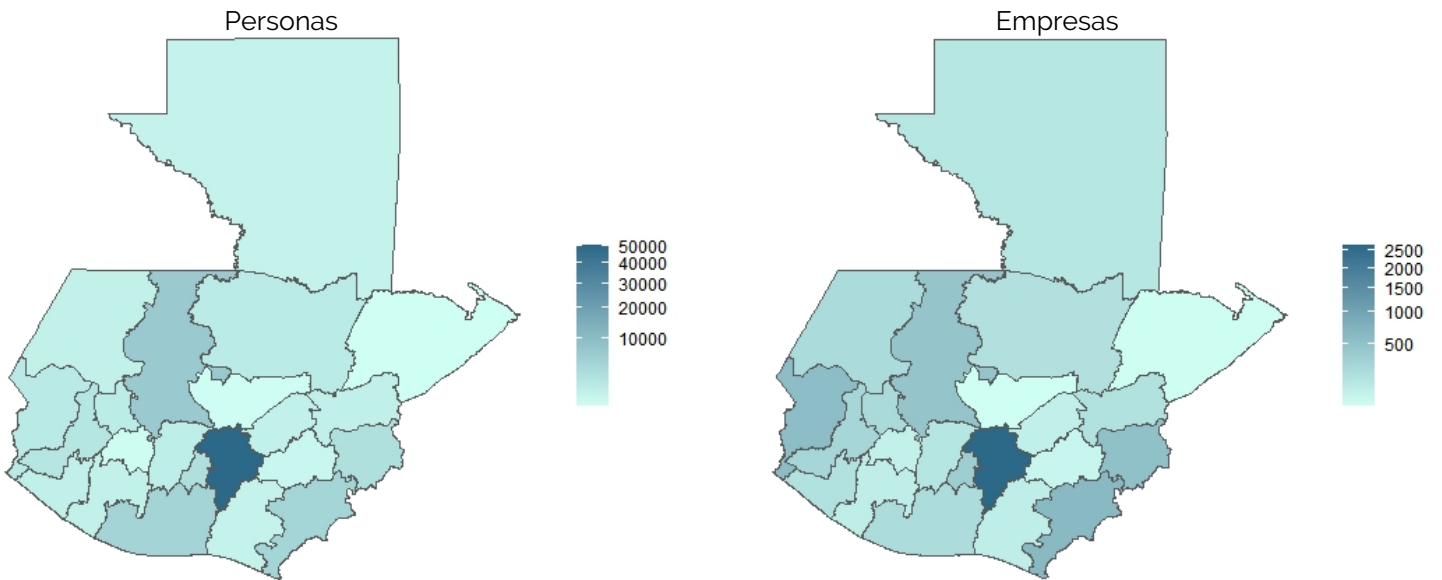
Dada esta particularidad, es difícil establecer criterios de focalización de este programa, no obstante, se logra evidenciar entre las limitaciones del Mineco, la ausencia de un registro adecuado de beneficiarios, por ejemplo, los datos proporcionados por el ministerio no se encuentran desagregados por municipios.

A eso se le debe agregar que el 42% de las empresas (4,957) se tipifican como "sin localizar". Es decir, no existe información sobre dónde se encuentran las empresas o dónde residen los empleados de cada empresa.

Esta información es de suma relevancia no sólo para el monitoreo del programa, pero además para el diseño de una estrategia de país de la ayuda y el impacto que pueda generar la misma.

A pesar de este vacío, el Mapa 6 muestra que entre las empresas que sí están georeferenciadas, el 22% se encuentran en el departamento de Guatemala, seguido del 5% en el departamento de Quetzaltenango y el 5% en Sololá. Por otra parte, los departamentos de Baja Verapaz, Jalapa y Jutiapa son los departamentos con la menor cantidad de empresas registradas.

Mapa 6
Beneficiarios del Fondo de Protección del Empleo al 9 de julio 2020



Fuente: elaboración propia con base a datos del registro de beneficiarios proporcionada por el Mides

Conclusiones y recomendaciones

- Uno de los principales desafíos de los programas de asistencia económica es la falta de un sistema de monitoreo y evaluación de carácter nacional que pueda integrar las acciones de los programas y verificar el cumplimiento de los mismos.
- El trabajo evidencia bajos niveles de eficiencia en la ejecución presupuestaria al mes de junio en la mayoría de entidades. Entre éstas se destaca el 0% de fondos ejecutados por el Maga y Mides para el programa *Dotación Alimentaria* para finales del mes de junio. Similarmente, el Mspas muestra un desempeño alarmante con una tasa de ejecución del 2.5% en el mes de mayo y 8% en el mes de junio.
- Otros ministerios tienen tasas de ejecución presupuestaria superiores al 10%, al 30 de junio en los programas de la emergencia COVID-19. Sin embargo, al desagregar el presupuesto, se muestra una disparidad entre las actividades. Este fue el caso del programa de *Alimentación escolar* del Mineduc que ha logrado mejores resultados en el nivel primario que en el nivel preprimario.
- Para este primer análisis de Diálogos se detectaron numerosos retos para acceder al registro de beneficiarios. En ese sentido, existe una mayor capacidad por parte del Mides para levantar el registro de beneficiarios, en comparación al Mineco.
- En el caso de *Bono Familia* existe un desfase entre el proceso de diseño e implementación. Por una parte, al estimar el número de municipios en condiciones de pobreza a través del Proxy Means Test (PMT), utilizando el criterio de energía eléctrica definido por el Mides, se evidencia que el 60%, es decir, 53 de 88 municipios catalogados como pobres, quedan fuera del bono. Esta cifra despierta una alerta importante sobre el criterio de focalización utilizados en la detección de las poblaciones vulnerables. Por el otro lado, en la fase de implementación se logra evidenciar una alta concentración del *Bono Familia* en el departamento de Guatemala, con una diferencia significativa respecto al resto del país.
- A raíz del cambio de reforma al *Bono Familia*, se debe traer a discusión los métodos de diseño de focalización del programa para determinar qué tanto se ha logrado llevar la ayuda a la población más pobre y afectada por la crisis de la pandemia. De acuerdo a ello, se podrá evaluar la efectividad de los mecanismos para implementar el programa y reajustar hacia otras estrategias.
- Por otra parte, habiendo alcanzado casi la mitad de los trabajadores del sector formal, el *Fondo de protección al empleo* del Mineco debe realizar grandes mejoras a su sistema de información para garantizar una mayor transparencia en los criterios de selección de los trabajadores y las empresas a las que se les ha transferido la ayuda. Sin esa garantía, no será posible determinar, en primer lugar, si se han cumplido con las disposiciones legales y, en segundo lugar, si el programa ha logrado el impacto deseado.

Referencias bibliográficas

- Bancada Semilla. (2020). *Análisis de ejecución presupuestaria, adquisiciones y abastecimiento del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social durante la emergencia del Covid-19*. Guatemala.
- ICEFI. (2020). *Guatemala: seguimiento a la ejecución presupuestaria, con énfasis en los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia del COVID-19*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Obtenido de <https://icefi.org/publicaciones/guatemala-seguimiento-la-ejecucion-presupuestaria-con-énfasis-en-los-10-programas>
- INE. (2015). *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Principales resultados*.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2020). *Solicitudes de información realizadas en los meses de mayo, junio y julio relacionadas al número de beneficiarios de Bono Familia*. Guatemala.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2020). *Bono Familia ante Covid-19*. Guatemala.
- Ministerio de Economía. (2020). *Solicitudes de información realizadas en los meses de junio y julio relacionadas a beneficiarios al fondo de protección al empleo*. Guatemala.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2020). *Situación epidemiológica de la desnutrición aguda en niños menores de 5 años, a la semana epidemiológica número 26*. Guatemala.
- Sistema de Contabilidad Integrada. (2020). *Consultas realizadas en SICOIN sobre ejecución presupuestaria en los meses de mayo y junio del 2020 para Maga, Mides, Mineduc, Mineco y Mspas*. Guatemala.
- Klasen, S., & Lange, S. (2015). Accuracy and poverty impacts of proxy means-tested transfers: An empirical assessment for Bolivia, Discussion Papers, No. 164 . Courant Research Centre 'Poverty, Equity and Growth in Developing and Transition Countries', University of Göttingen.
- World Bank: Central America Department. (2009). *Guatemala Poverty Assessment Good Performance at Low Levels*. Document of the World Bank.

Autores

Sofía Montenegro
Carlos Mendoza
Enrique Maldonado

Colaboración especial

Iliana Peña
Walter Corzo

Diseño y diagramación

Catalina Godoy



Diálogos es un centro de pensamiento de segunda generación que busca promover la difusión y el avance de la investigación empírica y de las ciencias sociales, así como el análisis basado en evidencia de las políticas públicas y el diálogo público e informado, plural y democrático sobre los problemas públicos a nivel local, nacional y regional. Diálogos tiene una naturaleza independiente y apartidista, no está ligado a ninguna organización política, religiosa, empresarial ni sindical.

Guatemala, Julio de 2020