

AGOSTO 2020  
NO. 2

# ¿A quién NO llega la ayuda?

Análisis de los programas de emergencia  
#COVID19 del gobierno frente a los  
indicadores de pobreza y desnutrición



# Contexto

Diálogos a través de los reportes “¿A quién NO llega la ayuda?” evalúa el avance de los programas de asistencia social del gobierno ante la pandemia por Covid-19, para determinar si la ayuda efectivamente está beneficiando a la población más vulnerable. El objetivo de esta iniciativa es poner frente a la opinión pública un análisis de la ejecución de los programas, tanto en cantidad como en calidad, así como brindar recomendaciones que puedan orientar a los tomadores de decisión y contribuir a la construcción de una sociedad más transparente y justa.

Este segundo reporte presta especial atención a los programas de entrega de alimentos que, según el informe especial Covid-19 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), representan hasta un 33% de las medidas adoptadas por el gobierno. Dada su relevancia para el país, este trabajo tiene como objetivo evaluar si las transferencias en especie han llegado a los hogares con mayor porcentaje de pobreza y desnutrición aguda.

En el contexto regional se ha evidenciado el aumento de las brechas sociales en varios países, especialmente en la población que pertenece a los estratos socioeconómicos medios y bajos que han resultado más vulnerables y afectados por la pandemia (Cepal, 2020). En el caso de la población guatemalteca, esto ha generado una interacción negativa entre la precariedad laboral y la inseguridad alimentaria<sup>1</sup>.

En esa misma línea, según un estudio de ICEFI (2020), se estima la pérdida de 206,117 empleos en Guatemala para el año 2020. Asimismo, el estudio señala que la contracción económica afectará sobre todo a los trabajadores del sector informal,

principalmente en áreas dedicadas a la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, e industria manufacturera. Lo anterior, tendrá como consecuencia el incremento de 1.2 millones de personas en condiciones de pobreza, que se suman a los 8.5 millones de personas pobres del país<sup>2</sup>.

Teniendo en cuenta la necesidad de profundizar en estos factores sociales y económicos, el presente reporte analiza la tasa de morbilidad de casos de desnutrición aguda en niños y niñas del país y la incidencia de pobreza utilizando el *Proxy Means Test* aplicado por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides, 2020)<sup>3</sup>. Internacionalmente, ambos indicadores (pobreza y desnutrición) son utilizados como criterios para la focalización de los programas de asistencia lo que permite evaluar de manera más detallada si la ayuda ha llegado a las poblaciones más vulnerables.

<sup>1</sup> La seguridad alimentaria implica el acceso físico, social y económico de alimentos para satisfacer las necesidades energéticas diarias de las personas (FAO, 2011).

<sup>2</sup> Para calcular el número de personas en pobreza Icefi utiliza dos fuentes: Censo 2018 y ENCOVI 2015.

<sup>3</sup> El Mides elaboró un documento el 16 de junio en el cual se explica el diseño metodológico de pobreza conocido como el *Proxy Means Test* para identificar al 10% de beneficiarios sin energía eléctrica (casos especiales) por lugares poblados.

# Inseguridad alimentaria y pobreza en Guatemala

Según el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático para el 2014, Guatemala tenía un 30.4% de la población en una situación de inseguridad alimentaria y nutricional (Garrido & Ochoa, 2019). Otro estudio elaborado por la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en ese mismo año, estimó que se tenían unos 248,000 hogares en condiciones de inseguridad alimentaria moderada, y 30,000 en inseguridad alimentaria severa (Garrido & Ochoa, 2019).

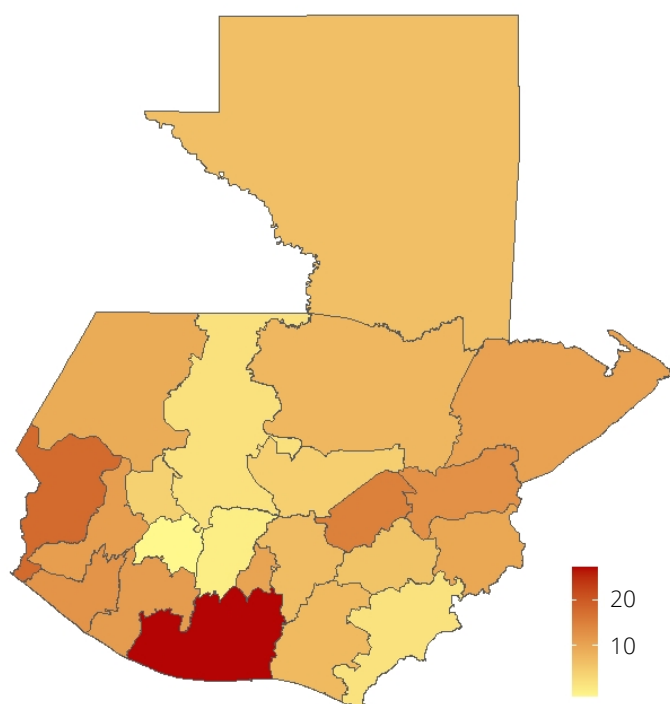
Bajo este contexto de alta vulnerabilidad, la crisis sanitaria tiene un impacto directo en la seguridad alimentaria (FAO, 2011) de la siguiente manera: la disponibilidad de alimentos, el acceso económico y físico a estos, su utilización y la estabilidad de acceso en el tiempo.

Para profundizar sobre el efecto de la pandemia, el Marco integrado para la clasificación de la seguridad alimentaria y de la fase humanitaria

(IPC) establece como un indicador relevante la tasa de mortalidad por desnutrición crónica o aguda (FAO, 2011). En esa línea, los datos preliminares del sistema de información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), al 15 de julio de este año, reportan un total 17,632 casos de morbilidad por desnutrición aguda en niñas y niños menores de cinco años, cifra que supera a los 15,395 casos que reportó en todo el año 2019, siendo una tendencia alarmante dado que aún faltan cinco meses para finalizar el año 2020.

El Mapa 1 muestra la tasa de morbilidad por desnutrición aguda en niñas y niños en los 22 departamentos del país<sup>4</sup>. A partir del análisis, se evidencia la alta tasa de morbilidad en el departamento de Escuintla con 29.7 por cada 1,000 niñas y niños, seguido de los departamentos de El Progreso y Zacapa, con 17.8 y 14.5; los cuales pertenecen al corredor seco.

**Mapa 1. Tasa de morbilidad por desnutrición aguda por cada 1,000 niñas y niños menores de 5 años, al 15 de julio del 2020**



## Departamentos con mayor tasa de desnutrición aguda al 15/07/2020

Departamento	Tasa de casos en relación a la población
Escuintla	29.7
San Marcos	17.8
El Progreso	14.5
Zacapa	12.5
Retalhuleu	11.1

Fuente: Datos obtenidos por medio de la Ley de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). La tasa se calculó según las nuevas estimaciones y proyecciones de población del INE, publicadas el 19 de agosto del 2020.

<sup>4</sup> Debido a la falta de proyecciones poblacionales por grupos etarios en el INE, no se logró calcular la tasa a nivel municipal. Las recientemente publicadas estimaciones y proyecciones de población, según sexo y edad, para el período 2010 - 2050, únicamente están disponibles a nivel departamental. Datos en sitio web del Instituto Nacional de Estadística (INE): <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/>

Por otra parte, no existe un método único para medir la pobreza, al contrario existe una tipología de métodos <sup>5</sup> desarrollados con el fin de identificar: “la proporción de pobres, la intensidad de su pobreza, la identificación de dónde viven y a qué se dedican los pobres, entre otros muchos elementos que las mediciones de pobreza pueden proporcionar” (Boltvinik & Damián, 2020). La claridad de lo anterior es indispensable para el diseño de las políticas públicas y programas de cada país.

La medición de pobreza en Guatemala no ha estado exenta de estos debates metodológicos importantes, sin embargo a falta de instrumentos actualizados de alcance nacional como las encuestas de condiciones de vida y los censos poblacionales, la elaboración de estas mediciones no ha sido una tarea fácil.

Sin embargo, a raíz del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2018 se ha logrado una

medición de pobreza utilizando el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En este se identificó que un 48% de los hogares se encontraban en situación de pobreza estructural, es decir, mostraban al menos una NBI <sup>6</sup>. Según el Censo 2002, bajo los mismos criterios, había un 60% de hogares pobres. Por lo tanto, la incidencia de pobreza medida de esta manera se redujo en aproximadamente 12 puntos porcentuales.

No obstante, en términos absolutos, el número de hogares pobres creció de 1.3 a 1.6 millones. En población, dado que el número de personas en cada hogar pobre es mayor al promedio nacional, la cantidad de personas en situación de pobreza en 2018 ya se acercaba a los 9 millones, tomando en cuenta la omisión censal. Esto evidencia la deuda que tiene el país en la erradicación de la pobreza, así como también la persistencia de los factores estructurales que inciden en las familias más pobres.

## Avances y retrocesos de los programas de emergencia del gobierno

Entre los hallazgos destacados en el primer reporte, se evidenció un pobre desempeño del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) al mes de junio por tener un 0% de ejecución del presupuesto para su programa de Dotación Alimentaria, el cual se encuentra dentro del programa de intervenciones realizadas por COVID-19 (Programa 94).

Para el mes de julio (Tabla 1) esta cartera ministerial sigue sin ninguna ejecución en dicho programa. El Acuerdo Gubernativo 60-2020 estipula que los beneficiarios de este programa serán: “las familias [...] que han vivido en situación de vulnerabilidad y que derivado de los efectos de la pandemia se encuentran en mayor riesgo alimentario y de salud”.

Esta institución también ejecuta el Programa de Apoyo a la Agricultura Familiar (Programa 11), el cual a la misma fecha alcanzó una ejecución presupuestaria del 29.1%, de la cual un 78.6% fue por pago de servicios profesionales y un 15.4% por materiales y suministros. Además, para la

compra de alimentos tan solo se había ejecutado un 28% contando con un presupuesto vigente de Q85.3 millones.

La demora en la entrega de alimentos por parte del Maga se puede explicar, en gran medida, por la contradicción entre la ley anual del Presupuesto de 2019, que en su artículo 24 indica que los alimentos se pueden adquirir a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA), y el Decreto 8-2020 donde se establece que no se pueden adquirir alimentos a Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), ni a intermediarios.

Para solventar esta contradicción jurídica el Congreso de la República publicó el pasado 11 de mayo el Decreto 21-2020 que en su artículo tercero exceptúa de esa limitación específicamente al PMA, entidad con la cual el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional suscribió el 14 de mayo el convenio para realizar procesos de compra de alimentos para el programa de apoyo alimentario y prevención del Covid-19.

<sup>5</sup> Según Boltvinik y Damián (2020) los métodos de medición de pobreza se pueden clasificar en cinco categorías: 1. no normativos; 2. indirectos unidimensionales; 3. indirectos multidimensionales; 4. directos; 5. combinados.

<sup>6</sup> Cálculo propio, siguiendo metodología INE (2006). Necesidades Básicas Insatisfechas al 2002. Vol. II, con algunas modificaciones. El índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI) toma en cuenta los siguientes factores: calidad de vivienda, hacinamiento, abastecimiento de agua, servicio sanitario, asistencia escolar y precariedad ocupacional.



**Tabla 1. Porcentaje de ejecución presupuestaria por programa de asistencia económica a la emergencia COVID-19 del 01 de enero al 31 de julio del 2020**

Entidad	Programa	Presupuesto vigente en millones de quetzales al 31 de julio	Ejecución al 31 de mayo	Ejecución al 30 de junio	Ejecución al 31 de julio	Incremento porcentual de junio a julio
MAGA	Intervenciones realizadas por COVID-19	418.4	0.0%	0.0%	0%	0%
MAGA	Apoyo a la agricultura familiar	558.8	14.2%	19.3%	29.1%	9.8%
MINEDUC	Alimentación escolar preprimaria	432.3	58.6%	60.1%	61.2	1.1%
MINEDUC	Alimentación escolar primaria	1,436.8	76.5%	79.1%	78.7	-0.4%
MSPAS	Intervenciones realizadas para la atención de la emergencia COVID-19	1,659.9	2.5%	8.0%	16.7%	8.7%
MIDES	Transferencias a personas	6,100.0	9.0%	28.7%	35.9%	7.2%
MIDES	Alimentos para personas	363.4	0%	0%	2.3%	2.3%
MINECO	Fondo para protección del empleo	2,401.0	5.2%	21.0%	33.6%	12.6%

Fuente: elaboración propia con base de datos del Sicoin. El cálculo de la ejecución presupuestaria se realizó entre el periodo de marzo a julio 2020.

En lo que respecta al Ministerio de Educación (Mineduc), en la Tabla 1 se muestra una tasa de ejecución en el programa de Alimentación Escolar del 61.2% para el nivel preprimario y 78.7% para el primario. Debe notarse que durante el mes de julio se redujo el presupuesto vigente para el nivel preprimario por Q6.1 millones para trasladarlo al nivel primario, lo que explica la cifra negativa en el cambio porcentual de junio a julio.

Por su parte el Mspas con un presupuesto vigente de Q1,659.9 millones logró devengar Q276.4 millones al 31 de julio, significando una ejecución del 16.7% <sup>7</sup>. Al realizar un análisis desagregado de la ejecución, se identifica un avance importante en el grupo de gasto para servicios no profesionales con un 33.7% <sup>8</sup>, allí el subgrupo que mostró una mayor ejecución fue el de servicios técnicos y profesionales, donde se contabiliza el pago a médicos bajo el renglón 189; devengando a

la misma fecha Q67.3 millones de un presupuesto vigente de Q173.2, lo que significa un avance al pasar de 18.7% en el mes de junio a 38.8% de ejecución en julio.

En el contexto de la pandemia resulta relevante analizar la ejecución del presupuesto para el subgrupo de materiales y suministros del Mspas la cual, al 31 de julio, llegó al 14.7%; cuando en junio se situó en 8.1%. Se puede percibir una mejora por parte del equipo administrativo para agilizar los procesos de compra, pero es necesario que estos sean más eficientes para aumentar la ejecución de los fondos de emergencia.

En lo que respecta al programa Bono Familia del Mides, se alcanzó una ejecución del 35.9% al mes de julio <sup>9</sup>, un incremento de 7.2 puntos porcentuales en comparación con junio.

<sup>7</sup> Es de hacer notar que en momentos anteriores al devengado en este programa el Mspas logró comprometer (obligaciones con firma de contrato) Q336.7 millones y pre-comprometer (obligaciones fase de adquisición) Q282.5 millones; lo cual permite inferir que para el 31 de agosto la tasa de ejecución en este programa subirá mucho más.

<sup>8</sup> El grupo del gasto que más avanzó fue en el de transferencias corrientes con 88.0%, pero únicamente es un presupuesto vigente de Q27.6 millones.

<sup>9</sup> Este análisis incluye Q100 millones de transferencias directas a personas.

En el programa de alimentos para personas del Mides (también referido como programa de Dotación Alimentaria) sólo se ha ejecutado alrededor de 2.3%<sup>10</sup>.

Por último, en el Mineco la ejecución del presupuesto alcanzó un 33.6% pero esto solo de la fuente de financiamiento "colocaciones

internas" ya que del préstamo externo por Q400 millones para financiar préstamos al sector privado, al 31 de julio, el Sicoin reportaba 0% de ejecución.

## ¿A dónde está llegando la ayuda?

### La compra de alimentos

Entre los diez programas de asistencia económica anunciados por el Gobierno, tres<sup>11</sup> se enfocaron en el suministro de alimentos. En el caso de los programas de apoyo alimentario a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) y del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) se establecieron como criterios de priorización las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, adultos mayores y personas de la tercera edad que se encuentren en centros y asilos.

Estos programas tienen la particularidad de ofrecer transferencias en especie pero están sujetos a un proceso de compra y adquisición distinto por parte de las entidades responsables. Para cumplir con esto, tal y como se señaló anteriormente, se suscribieron los Convenios 1-2020, 2-2020 y 4-2020 para realizar la compra de alimentos a través del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA)<sup>12</sup>. El PMA se encarga de diseñar y ejecutar los procedimientos para la compra de los productos alimenticios<sup>13</sup> en el área rural para el Maga y en el área urbana para el Mides<sup>14</sup>.

Según el convenio de cooperación (01-2019)<sup>15</sup> suscrito el 22 de abril del 2019 se acordó "realizar un apoyo interinstitucional para la elaboración de un padrón alimentario que permita gestionar propuestas de compras más eficientes y acertadas". En ese sentido, es función del PMA llevar a cabo la compra de los productos alimenticios de forma eficiente y transparente en base al cronograma de adquisiciones definido por las autoridades competentes y transportarlos a las bodegas del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (Indeca).

Sin embargo, dentro los términos del Convenio, el proceso de compras y adquisiciones entre el Gobierno y el PMA se considera de *carácter confidencial*, por lo cual se establece que la información solo podrá ser trasladada a la Contraloría General de Cuentas y no se presentará públicamente como otros procesos de compra. Esto último genera un grave problema en la transparencia ya que al ser fondos públicos estos debieran ser auditados y fiscalizados bajo los mismos estándares de toda compra o contratación.

<sup>10</sup> Este último está financiado Q350 millones con un préstamo externo del cual a la referida fecha su ejecución era cero por ciento y Q13.4 millones con ingresos corrientes de los cuales se había devengado Q8.3.

<sup>11</sup> Los programas de asistencia económica destinados a llevar alimentos a la población afectada son: Alimentación Escolar, Cajas Juntos Saldremos Adelante y Dotación Alimentaria. El primero, a cargo del Mineduc, no es parte de la ampliación presupuestaria del paquete de decretos aprobados por el Congreso. Asimismo, el segundo programa referido como "Juntos Saldremos Adelante" fue un programa compuesto de donaciones privadas.

<sup>12</sup> PMA es un programa autónomo conjunto subsidiario de las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO).

<sup>13</sup> Entre los alimentos adquiridos se encuentran: Frijol negro, arroz blanco, harina de maiz, aceite comestible de origen vegetal, pasta, avena en hojuelas, mezcla de maiz con soya fortificada, azúcar fortificada con vitamina A, Sala yodada.

<sup>14</sup> El Convenio 01-2020 suscrito entre el Maga y PMA establece que este último cobrará un 7.0% de comisión por las gestiones realizadas en la adquisición de alimentos.

<sup>15</sup> El Convenio tiene como objetivo la implementación del Plan Estratégico del País 2018-2021, entre el Gobierno de Guatemala y el Programa Mundial de Alimentos del 16 de enero 2018.

# 1 . Dotación Alimentaria y Apoyo a la Agricultura Familiar

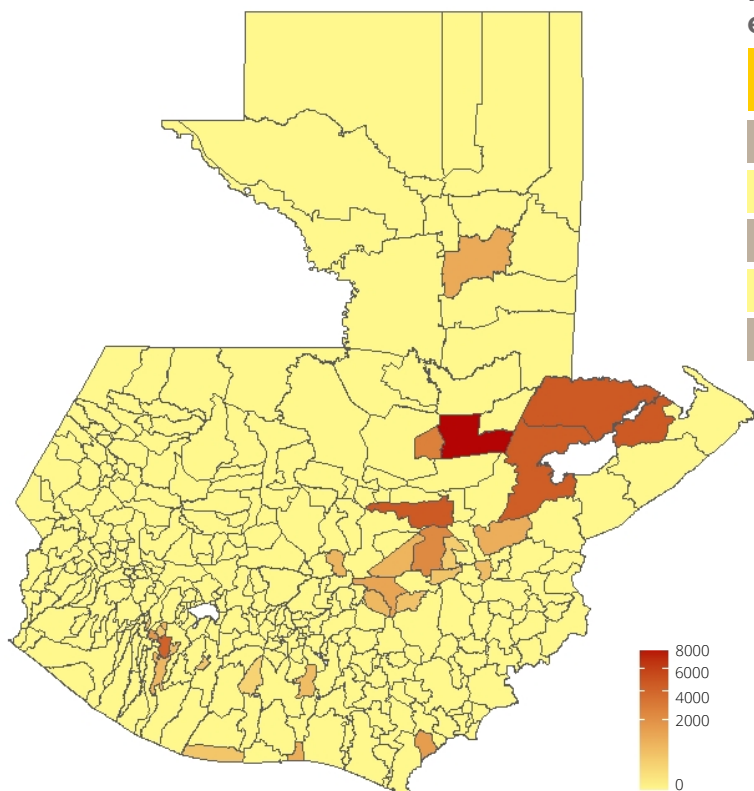
Según la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) para el seguimiento de los programas sociales y económicos<sup>16</sup>, el programa Dotación Alimentaria del Maga ha dado hasta un 86% en el anticipo de recursos por convenios o fideicomisos al PMA, no obstante para el mes de julio la entrega de alimentos, según solicitud de acceso a la información pública, se encontraba en proceso sólo en los departamentos de El Progreso y Suchitepéquez.

Por otro lado, los fondos adicionales al programa preexistente, Apoyo a la Agricultura Familiar (Programa 11), están sujetos a un reordenamiento presupuestario durante el actual período fiscal. En ese sentido, una vez se logre avanzar en las actividades que el Maga tiene suscritas con el PMA, el foco de análisis deberá cambiar de la ejecución presupuestaria a la selección de los beneficiarios.

De acuerdo con los datos obtenidos a través de la LAIP, se encontró que al 27 julio el programa de Apoyo a la Agricultura Familiar (Programa 11) había beneficiado a un total de 48,375 personas, siendo 55.2% mujeres jefes de hogar y 44.8% hombres jefes de hogar. Sin embargo, lo más relevante es que según lo muestra el Mapa 2, difícilmente la selección de beneficiarios esté orientada a atender los lugares donde han surgido más casos de desnutrición aguda.

En el caso del departamento de Escuintla, la tasa de morbilidad por desnutrición aguda es de 29.7 niñas y niños menores de cinco años por cada mil pero este, concentra sólo el 5.0% del total de beneficiarios del programa, mientras que uno de cada cuatro beneficiarios está en Alta Verapaz, donde la tasa de desnutrición aguda fue de 8.1. Asimismo, el programa aún no tiene presencia en San Marcos que tiene una tasa de desnutrición aguda de 17.8.

**Mapa 2. Total de beneficiarios del Programa Asistencia Alimentaria al 27 de julio del Maga**



**Municipios con mayor cantidad de raciones entregadas por Maga, al 27/07/2020**

Municipio	Departamento	Raciones	Porcentaje
Santa María Cahabón	Alta Verapaz	8293	17
Livingston	Izabal	4670	9.6
Purulhá	Baja Verapaz	4605	9.5
El Estor	Izabal	4496	9.2
San Antonio Suchitepéquez	Suchitepéquez	4129	8.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Maga

16 Para más información acceder a la página: [https://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com\\_content&view=article&id=6387](https://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com_content&view=article&id=6387)

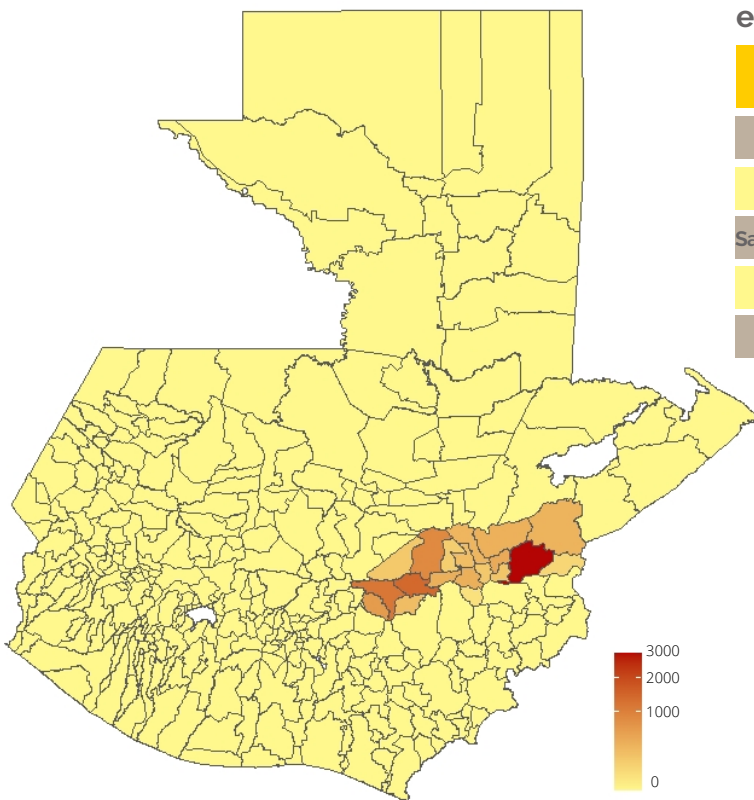
## 2. Dotación Alimentaria del Mides

De manera similar al Maga, la adquisición de los alimentos del Mides se estará realizando a través del PMA. Para el mes de julio se está reportando la primera ejecución de alimentos en dos departamentos del país: El Progreso y Zacapa.

Según los datos obtenidos a través de la LAIP, se han beneficiado un total de 10,370 personas, desagregadas de la siguiente manera: 4,875 en el departamento de El Progreso (47%) y 5,495 en Zacapa (52%).

Tal y como se indicó previamente, le corresponde al Mides repartir alimentos en áreas urbanas. A partir de esto se logra evidenciar que las dos cabeceras municipales de ambos departamentos registran la mayor cantidad de beneficiarios, con un total de 29% en el municipio de Zacapa y un total de 13% en el municipio de Guastatoya.

**Mapa 3. Total de beneficiarios del Programa Asistencia Alimentaria al 31 de julio del Mides**



**Municipios con mayor cantidad de alimentos entregados por el Mides, al 31/07/20**

Municipio	Departamento	Raciones	Porcentaje
Zacapa	Zacapa	3030	29.2
Guastatoya	El Progreso	1398	13.4
San Agustín Acasaguastlán	El Progreso	1132	10.9
Sanarate	El Progreso	862	8.3
San Antonio La Paz	El Progreso	595	5.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Mides



### 3. Bono Familia del Mides

Uno de los grandes desafíos que tiene la implementación del Bono Familia de cara al futuro inmediato, sobre todo para el nuevo proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado 2021, es que pueda llegar a quienes más lo necesitan y pase de ser un instrumento de reactivación económica a uno de protección social para la población más vulnerable. Se debe recordar que entre los criterios de priorización del programa se tienen a personas o hogares en situación de pobreza.

Sobre lo anterior, el primer reporte evidenció que para los casos especiales de hogares sin acceso a energía eléctrica, según los criterios del diseño del programa de Bono Familia se estaría dejando fuera a 53 de 88 de los municipios arriba del 60% de incidencia en pobreza<sup>17</sup>. La falta de un criterio claro de focalización para el programa ha sido un obstáculo grande para su correcto seguimiento, evaluación y fiscalización.

El Mapa 4 muestra a los beneficiarios del Bono Familia para los meses de mayo, junio, y julio respecto a la población que habita en cada municipio del país<sup>18</sup>. Se puede destacar en el mapa al 31 de julio una proporción más grande de beneficiarios en el centro-sur del país, con el caso

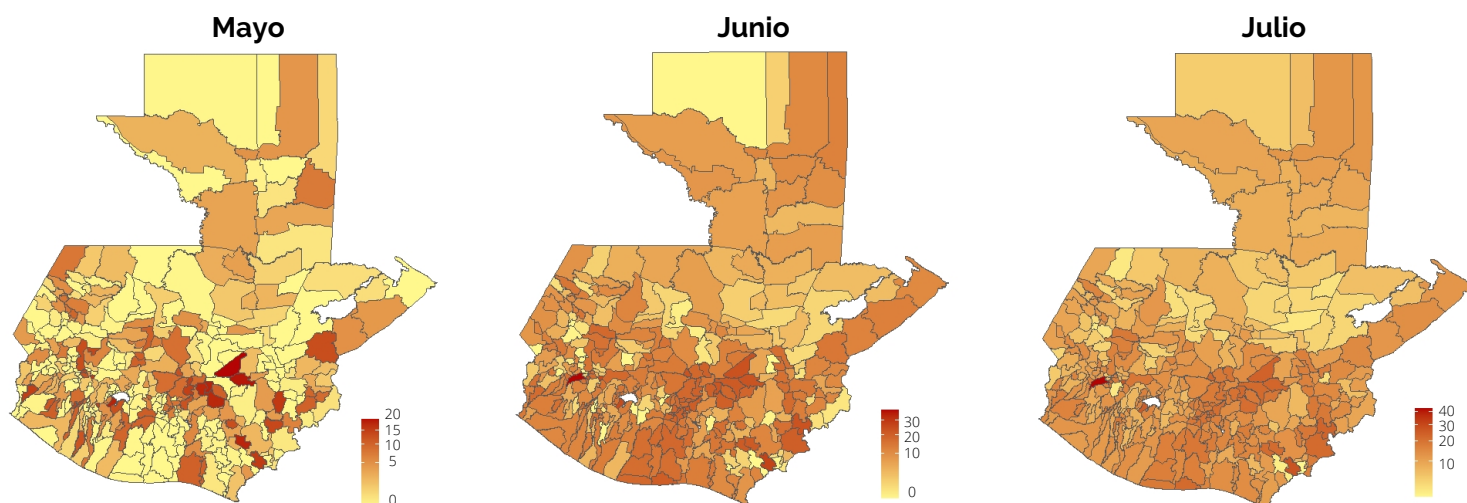
atípico del municipio San Juan Ostuncalco en Quetzaltenango que tiene alrededor de 42.8% de beneficiarios al Bono Familia.

Los mapas muestran un pronunciado crecimiento entre el mes de mayo y junio, pasando de 51 mil beneficiarios a 1 millón en junio, hasta alcanzar 2.09 millones para el mes de julio. El número de personas beneficiarias para el mes de julio, ya supera la cantidad de 2 millones establecidos por el Decreto 13-2020. Sin embargo, la inscripción al bono cerró el 30 de junio pero, a esa fecha no se había realizado aún el segundo pago. Una futura evaluación deberá verificar el cumplimiento del pago de los Q1,000 a beneficiarios por los tres meses que estableció el programa<sup>19</sup>.

#### Municipios con mayor porcentaje de beneficiarios del Bono Familia por el Mides, 31/07/20

Municipio	Departamento	Raciones	Porcentaje
San Juan Ostuncalco	Quetzaltenango	26017	42.8
Comapa	Jutiapa	1007	27.4
Salcá	Quetzaltenango	5593	26.8
San Pedro la Laguna	Sololá	2973	25.6
Panajachel	Sololá	3973	23.8

#### Mapa 4. Porcentaje de beneficiarios al Bono Familia respecto a las proyecciones poblacionales del INE en cada municipio actualizadas el 19 de agosto



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

<sup>17</sup> Se utiliza el método de pobreza calculado por el Mides conocido como el Proxy Means Test.

<sup>18</sup> En el primer reporte no se contaba con las proyecciones poblacionales del INE, por lo que no fue posible estimar la proporción de beneficiarios respecto a los habitantes de cada municipio, sin embargo a raíz de su publicación ya fue posible estimar la proporción de personas que reciben el bono en base a al total de personas en cada municipio.

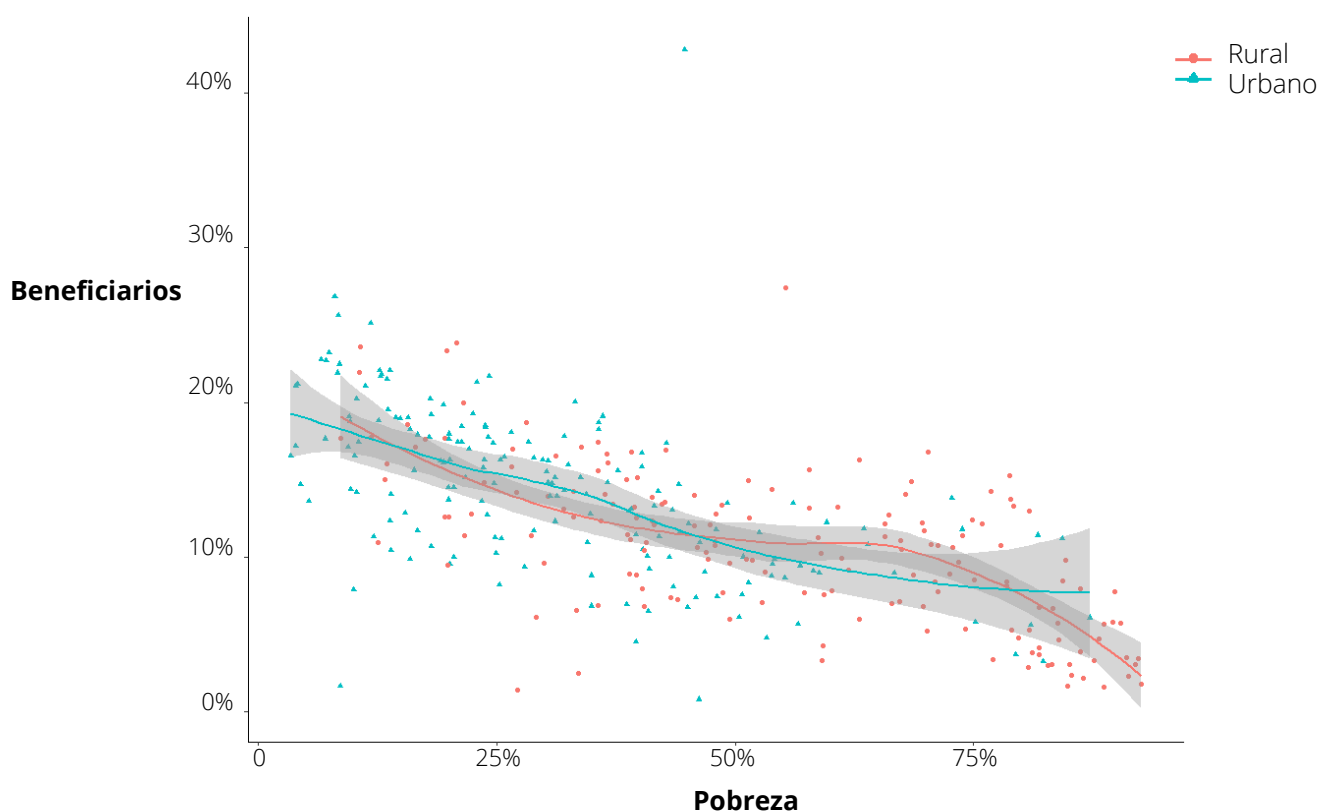
<sup>19</sup> La ampliación del padrón de beneficiarios el 06 de julio con su reforma al Congreso (Decreto 22-2020) aumentó el número de beneficiarios, por lo cual se prevé una reducción considerable del monto estimado para el tercer pago.

Por otro lado, con el fin de evaluar la efectividad del bono en hogares pobres, la Gráfica 1 muestra la dispersión entre el porcentaje de pobreza y la proporción de población beneficiaria al Bono Familia en cada municipio. El resultado arroja una relación significativa y moderada<sup>20</sup> a la inversa. Esto quiere decir que los municipios con menor incidencia de pobreza, según el método Proxy Means Test, tienden a ser los más beneficiados

por el Bono Familia (datos al 31 de julio) mientras, los municipios con más incidencia de pobreza son los menos beneficiados del programa.

La Gráfica 1 muestra que esta relación afecta particularmente a municipios más rurales, caracterizados por tener más porcentaje de población en situación de pobreza.

**Gráfico 1. Relación entre el porcentaje de pobreza a nivel municipal (2018) y la proporción de beneficiarios del Bono Familia como parte de la población total de cada municipio a 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en el método de incidencia de pobreza (Proxy Means Test) elaborado por el Mides y según las proyecciones poblacionales del INE. El modelo tiene un R2 de 0.43.

Este hallazgo evidencia que el diseño del Bono Familia dista de sus objetivos: atender a la población más vulnerable.

En línea con la propuesta presentada por Icefi (2020), los hallazgos reafirman la necesidad de modificar el diseño del Bono Familia para crear un programa que pueda focalizar y llevar la ayuda a los hogares con mayor incidencia de pobreza, atendiendo especialmente a grupos en condiciones de vulnerabilidad como personas en áreas rurales, indígenas, mujeres, entre otros.

<sup>20</sup> El modelo de regresión lineal muestra un P-Valor de  $<2e-16$ , por lo que se puede rechazar con confianza la hipótesis nula de que el coeficiente  $\beta$  del predictor es cero con un R-Cuadrado de 0.43.

## 4. Alimentación Escolar

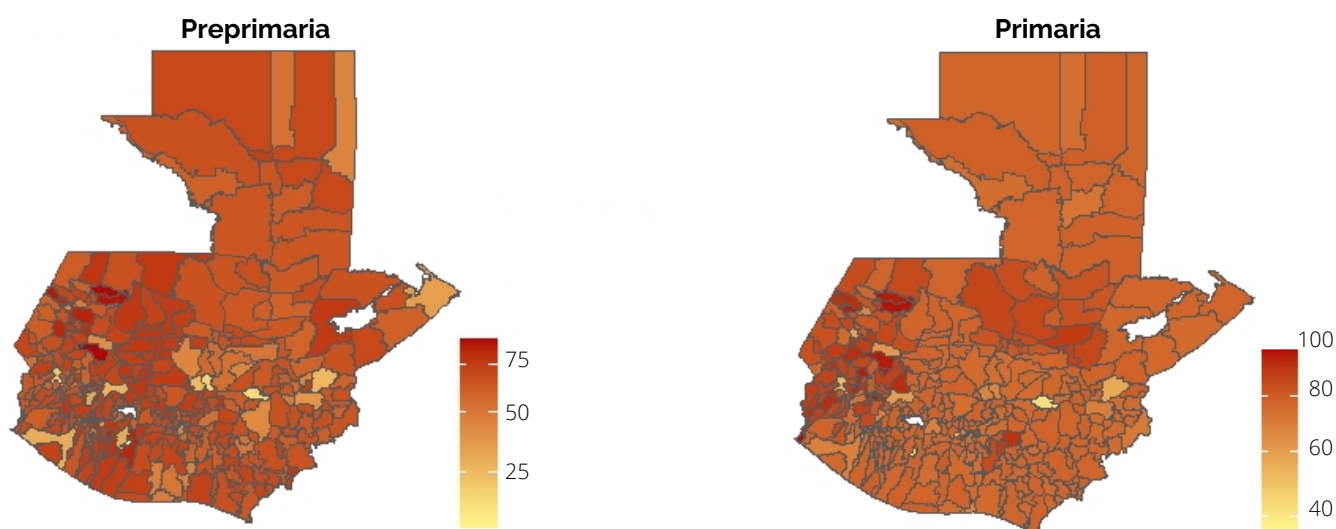
Sobre el Programa de Alimentación Escolar del Mineduc, el primer reporte mostró en los meses de mayo y junio un mejor desempeño en la entrega de alimentos a las escuelas en el nivel primario comparado con el nivel preprimario, situación que persiste al 31 de julio con una ejecución del 60.1% para preprimaria y 78.7% en primaria.

El análisis de la ejecución presupuestaria a nivel municipal muestra varias similitudes entre los meses de junio y julio. Por ejemplo, para el nivel preprimario el municipio de San Juan Bautista, Suchitepéquez, continúa con el mismo porcentaje de ejecución de tan sólo 9.6% a dos

meses de concluir el ciclo escolar. Situación similar en los municipios de Guastatoya, Santa Cruz El Chol y San Marcos con un 16.1%, 17.4% y 20.9%, respectivamente.

Algo importante a destacar es que los municipios con menor porcentaje de ejecución a nivel preprimario también son los que presentan las cifras más bajas para el nivel primario. Tal es el caso de los municipios de San Juan Bautista, Guastatoya y San Marcos con 36%, 42% y 51%, respectivamente. Sobre lo anterior, el análisis al mes de julio, vuelve a enfatizar la necesidad de priorizar la ejecución de los fondos destinados para atender a niñas y niños pertenecientes al corredor seco en los próximos dos meses.

**Mapa 5. Tasa de ejecución del presupuesto para Alimentación Escolar en el nivel preprimario y primario, al 31 de julio de 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Mides

**Municipios con mayor y menor porcentaje de Alimentación Escolar preprimaria ejecutada, al 31 de julio de 2020**

Municipio	Departamento	Porcentaje
<b>con mayor porcentaje</b>		
Malacatancito	Huehuetenango	92
Santa Eulalia	Huehuetenango	91
San Pedro Soloma	Huehuetenango	89
Santa Ana Huista	Huehuetenango	88
San Miguel Panán	Suchitepéquez	86

Municipio	Departamento	Porcentaje
<b>con menor porcentaje</b>		
Zacapa	Zacapa	26
San Marcos	San Marcos	20
Santa Cruz El Chol	Baja Verapaz	17
Guastatoya	EL Progreso	16
San Juan Bautista	Suchitepéquez	10

**Municipios con mayor y menor porcentaje de Alimentación Escolar primaria ejecutada, al 31 de julio de 2020**

Municipio	Departamento	Porcentaje	Municipio	Departamento	Porcentaje
<b>con mayor porcentaje</b>			<b>con menor porcentaje</b>		
Ocós	San Marcos	100	Zacapa	Zacapa	57
Petatán	Huehuetenango	99	Parramos	Chimaltenango	54
San Pedro Soloma	Huehuetenango	99	San Marcos	San Marcos	51
San Miguel Siguilá	Quetzaltenango	98	Guastatoya	El Progreso	42
Santa Eulalia	Huehuetenango	97	San Juan Bautista	Suchitepéquez	36

# Conclusiones y recomendaciones

- Derivado del monitoreo y evaluación de los programas se resalta la necesidad del padrón único de beneficiarios como condición mínima para la transparencia de los programas de asistencia del Gobierno ante la pandemia por Covid-19. Contar con un registro de beneficiarios para todos los programas permitirá establecer si la ayuda llega a las personas más necesitadas y además fiscalizar de forma adecuada actuales y futuros programas de asistencia.
- El segundo informe resalta la importancia del uso de criterios como incidencia de pobreza e inseguridad alimentaria en el diseño de programas de protección social para hogares y personas en condiciones de vulnerabilidad. Esto es de suma relevancia en el presente contexto de la pandemia Covid-19 que ha tenido y seguirá teniendo un impacto negativo al aumentar la pobreza general y extrema, así como la tasa de desnutrición aguda.
- Respecto al avance presupuestario de los programas, se debe destacar la ausencia en la ejecución del programa de Dotación Alimentaria del Maga. De manera similar, el programa de Alimentación Escolar, sujeto a modificaciones en sus dos programas de primaria y primaria evidencian un rezago en su tasa de ejecución a dos meses del cierre del ciclo escolar.
- Para el caso de Mspas se percibió un aumento moderado en el grupo de gasto para pago de servicios técnicos y profesionales y subgrupo de materiales y suministros. Sin embargo, es importante recalcar que la ejecución al mes de julio ronda en un 16.7%, por lo que se requieren acciones más concentradas para agilizar los procesos de adquisiciones y compras en el sector de salud.
- En el caso del programa de Dotación Alimentaria, es importante mencionar el rol protagónico del PMA de Naciones Unidas en el proceso de adquisiciones de alimentos. Existe preocupación respecto a las cláusulas de confiabilidad del Convenio que suscribe el PMA y el Gobierno para el apoyo alimentario Covid-19.
- En el caso del Maga para el Apoyo a la Agricultura Familiar se registran al 27 de julio un total de 48,375 beneficiarios, con un 55% de beneficiarias mujeres. No obstante, al contrastar la distribución de la ayuda con la tasa de desnutrición aguda departamental se demuestra la falta de criterio de priorización, en el cual departamentos como Escuintla y San Marcos con una alta tasa de desnutrición aguda representan una minoría de beneficiarios de este programa.
- Por su parte, en el caso del programa de Dotación Alimentaria del Mides se han ejecutado apenas un 2.3% del total de los fondos en 2 de los 22 departamentos del país.



# Conclusiones y recomendaciones

- A diferencia de lo anterior, el Bono Familia muestra una tasa de ejecución del 35.9% al mes de julio, superando los 2 millones de beneficiarios establecidos por el programa. Pese a esto, al observar con mayor detenimiento el registro de beneficiarios del programa se evidencia la relación inversa entre incidencia de pobreza y la proporción de beneficiarios por población de cada municipio. Esto quiere decir, que a raíz de los datos es posible observar que la ayuda del bono no ha priorizado a los hogares más pobres. Esto es importante, si se toma en cuenta el criterio de priorización del bono y el carácter de cobertura nacional del programa.
- Por último, el programa de Alimentación Escolar aumentó sus niveles de ejecución en varios municipios, pero aún continúan brechas entre los más rezagados, casos que fueron citados en el anterior informe. Ahora el Mineduc planifica el último desembolso y debería de priorizarse en la entrega a quienes se han dejado atrás.

## Referencias bibliográficas

- CEPAL. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Diálogos (2020). *¿A quién no llega la ayuda? Monitoreo de los programas de emergencia del gobierno*. Número 1. Julio. Disponible en: <https://dialogos.org.gt/publicaciones/quien-no-llega-la-ayuda-monitoreo-de-los-programas-de-emergencia-del-gobierno>
- FAO. (2011). *La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>
- Garrido, A. L., & Ochoa, W. (2019). Agricultura y seguridad alimentaria. En A. P.-E.-A. J. Castellanos, *Primer reporte de evaluación del conocimiento sobre cambio climático en Guatemala* (págs. 108-141). Guatemala: Editorial Universitaria UVG.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2020). *Reactivar la economía protegiendo a las personas*. Guatemala: ICEFI.
- Instituto Nacional de Estadística. (19/08/2020). Obtenido de <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/>
- Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación. (2020). *Convenio de Cooperación 002-2020 entre el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos*. Guatemala.
- Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación. (2020). Solicitudes de información realizadas en el mes de agosto relacionadas al número de beneficiarios del programa Dotación Alimentaria y Apoyo a la Agricultura Familiar.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2020). *Convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Programa Mundial de Alimentos en el marco del Decreto Legislativo 12-2020 para realizar procesos de compra y alimentos para el programa de apoyo alimentario prevención Covid-19*. Guatemala.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2020). *Fondo Bono Familia. Casos especiales de beneficiarios sin energía eléctrica: Aplicación del Proxy Means Test para focalizar lugares poblados*. Guatemala.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2020). Solicitudes de información realizadas en el mes de agosto relacionadas al número de beneficiarios de Bono Familia y programa de Alimentos. Guatemala.
- Ministerio de Economía. (2020). Solicitudes de información realizadas en el mes de agosto relacionadas a beneficiarios del 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 el mes de julio del 2020 para Maga, Mides, Mineduc, Mineco y Mspas. Guatemala.

## **Autores**

Sofía Montenegro  
Enrique Maldonado

## **Colaboración técnica**

Carlos Mendoza  
Walter Corzo

## **Diseño y diagramación**

Catalina Godoy

## **Foto de portada**

Esteban Biba



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, Agosto de 2020**