

NOVIEMBRE  
2020  
NO. 4

# ¿A quién NO llega la ayuda?

Reporte final del monitoreo de  
programas de emergencia COVID-19 y  
recomendaciones para el futuro



Foto: Robin Canfield



# Introducción

Por medio de la serie de reportes “¿A quién NO llega la ayuda?” se logró evidenciar si los diferentes programas de emergencia y atención a la crisis COVID-19 llegaban, o no, a la población más vulnerable a lo largo de los meses de mayo a octubre.

A pesar de los retos observados en cada uno de los reportes de la serie, las transferencias monetarias y en especie han servido para mitigar, en parte, algunos de los impactos económicos que ha dejado la pandemia en el país. Según la opinión calificada del Fondo Monetario Internacional (FMI), después de su reciente visita virtual el 04 de noviembre del 2020, Guatemala presenta una contracción económica en torno al 2%, cifra que coloca al país en una mejor posición que el promedio global y regional. Según el FMI, este panorama relativamente optimista, es el resultado de: “la resiliencia de las remesas del país y de las exportaciones, así como de políticas de apoyo sin precedentes, [que] han mitigado el impacto del COVID-19”. No obstante, también señalaron que:

“La crisis del COVID-19 podría tener efectos económicos y sociales duraderos [...] para asegurar la recuperación, proteger a los más vulnerables y salvaguardar la estabilidad financiera, las autoridades deberían continuar con las medidas de apoyo fiscal, monetario y financiero en el corto plazo, y sólo retirarlas gradualmente<sup>1</sup>”.

Del mismo modo, según el trabajo de la iniciativa ciudadana Laboratorio de Datos<sup>2</sup> la pandemia por COVID-19 en Guatemala aún no se encuentra contenida ni desacelerada. Por el contrario, según su análisis con datos oficiales del Mspas<sup>3</sup>, Guatemala podría atravesar en el corto o mediano plazo una segunda ola de contagios a partir de las tendencias observadas. Al igual que en otros países, en Guatemala existe un subregistro importante sobre el número de muertes por COVID-19, al 20 de noviembre había un total de 4,067 personas fallecidas en el país, según las fuentes oficiales. Se espera que la enfermedad

llegue a afectar de una forma desproporcionada a los sectores de la población que por sus condiciones de pobreza no tienen acceso a la atención médica necesaria. En ese sentido, según el Índice de Accesibilidad a Hospitales elaborado por Diálogos y Propuesta Urbana (2020)<sup>4</sup> a partir de las condiciones topográficas, de infraestructura vial y de distancia hacia los hospitales nacionales, hay municipios como: Tectitán, Nentón, San Sebastián Coatán, Cuilco y San Miguel Acatán en Huehuetenango; así como Tacaná, Sibinal y San José Ojetenam en San Marcos que tienen muy limitado acceso a la red nacional de hospitales públicos. El 10% de los municipios con menor acceso a los hospitales nacionales suman aproximadamente 1.42 millones de personas según las proyecciones de población más recientes del INE.

Teniendo en cuenta esto último, en el primer apartado de este 4to reporte se analizan algunos indicadores de pobreza, migración y desnutrición para dimensionar el impacto que ha tenido la pandemia en la población guatemalteca. Por otro lado, en la segunda parte se evalúa la capacidad que tuvo cada entidad para ejecutar los fondos asignados a los programas de asistencia a lo largo de los meses de mayo a octubre, así como los retos y aprendizajes que dejaron estos para atender la emergencia sanitaria durante el año 2020. La tercera parte del reporte ejemplifica, a través de un Índice de Vulnerabilidad Social (IVS), qué entendemos por vulnerabilidad y cómo se podrían construir instrumentos para focalizar recursos hacia las poblaciones que más lo necesitan.

Por último, el reporte establece una serie de conclusiones y recomendaciones para el futuro de la emergencia. En ese sentido, es fundamental que Guatemala pueda apostar por una agenda de evaluación de impacto para proporcionar evidencia sobre qué acciones han tenido mejores resultados, y así seleccionarlas para su implementación, favoreciendo el uso eficiente de los siempre escasos recursos públicos.

<sup>1</sup> Para más información ver el comunicado de prensa: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/11/04/pr20332-guatemala-imf-staff-concludes-virtual-visit>

<sup>2</sup> Laboratorio de Datos de Guatemala es una iniciativa ciudadana que se crea para dar respuesta al vacío de información y falta de estadísticas oportunas del Mspas. Para más información ver: <https://www.labdedatosgt.com/>

<sup>3</sup> Según los hallazgos del conteo de éstos, el promedio móvil de pruebas realizadas por el Mspas hasta el 19 de noviembre es de 3,800, cuando la meta institucional ha sido de 5,000 pruebas diarias. Esto repercute en el porcentaje de positividad que al mes de noviembre se encuentra alrededor de un 14.0%.

<sup>4</sup> Diálogos y Propuesta Urbana (2020), Índice de Accesibilidad a Hospitales. *Por publicarse.*

# Panorama social y económico de la pandemia COVID-19 en Guatemala

## Perspectivas del FMI y medición de pobreza

Las proyecciones estimadas en octubre 2020 colocan a Guatemala en una mejor posición que la estimación a nivel mundial o regional, sin embargo, fuertemente dependiente de la estabilidad del ingreso de las remesas, exportaciones y de los programas de transferencias monetarias o en especie del gobierno.

Contra el pronóstico del Banco Mundial<sup>5</sup>, las remesas se han mantenido estables y con un crecimiento de 5.1% a octubre 2020. Sin embargo, la tasa de desempleo en Estados Unidos alcanzó un récord máximo, con una pérdida de 20.5 millones de puestos de trabajo (New York Times Mayo 08 de 2020).

**Tabla 1. Proyecciones de crecimiento económico por el FMI en enero, abril y octubre**

Región/País	Enero 2020	Abril 2020	Octubre 2020
Mundo	3.3%	-3.0%	-4.4%
Estados Unidos	2.0%	-5.9%	-4.3%
Europa	1.3%	-7.5%	-8.3%
China	6.0%	1.2%	1.9%
América Latina	1.6%	-5.2%	-8.1%
Guatemala		-2.0%	-2.0%

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

La precariedad de la economía estadounidense, junto con el aumento de casos de COVID-19 puede menoscabar a la población migrante y afectar de manera progresiva el flujo de este capital a Guatemala.

Sumado a la incertidumbre que existe en el flujo de capital de las remesas, se debe reconocer la precariedad del Sistema Estadístico Nacional (SEN) de Guatemala. El país siempre está rezagado en la generación de datos oportunos para la toma de decisiones informadas en materia de políticas públicas. Por ejemplo, el Censo de Población y Vivienda 2018 tuvo un rezago de seis años, según lo recomendado por las buenas prácticas internacionales.

Por otro lado, las Encuestas Nacionales sobre Condiciones de Vida (ENCOVI) que sirven para medir la pobreza se hacen de manera esporádica (siendo las últimas las de 2000, 2006, 2011 y 2014). En la actualidad, aunque ya se cuenta con los datos del censo 2018, desde septiembre 2019, aún no se han hecho públicas las nuevas estimaciones de pobreza estructural con el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o bien otras mediciones como pobreza multidimensional. En ese sentido, es mucho más complejo estimar el impacto que la pandemia por COVID-19 tendrá en los diversos indicadores sobre las condiciones de vida de la población, pues no se cuenta con la respectiva línea de base para la adecuada comparación intertemporal.

<sup>5</sup> Según proyecciones del Banco Mundial las remesas en abril, las remesas a consecuencia de la pandemia COVID-19 caerían alrededor de un 20%, América Latina debería caer en un total de 19.3%. Para más información: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>.



La falta de datos oportunos, tuvo un efecto en el diseño de los programas de emergencia aprobados para atender a la población más vulnerable. El Ministerio de Desarrollo Social (Mides), en un primer momento, desarrolló el *Proxy Means Test* (PMT) para identificar los municipios más pobres y estimar los casos especiales de familias sin acceso a energía eléctrica para el Bono Familia. Sin embargo, para realizar el cálculo se usaron parámetros de la ENCOVI 2006, datos que ya se encuentran obsoletos y sujetos a errores respecto a las características sociales y económicas de la población guatemalteca<sup>6</sup>.

Un aporte novedoso para medir pobreza con datos actualizados y desagregados territorialmente es el realizado recientemente por Figueroa, Peñate y Marsicovetere (2020) utilizando la técnica de análisis de datos machine learning. Ellos señalan como sus principales hallazgos: “una reducción en la pobreza general de 59.3% reportado en la Encovi 2014 a un 54.1% estimado con el Censo 2018, así como una mejora en los niveles de pobreza extrema, de 23.4% a 20.6%, respectivamente. Sin embargo, en su distribución geográfica, la pobreza continúa siendo un flagelo que afecta principalmente al

noroccidente del país, habitado principalmente por personas indígenas, donde la pobreza supera inclusive el 70%.

Teniendo en mente que la pandemia por COVID-19 tiene un efecto más grande en la población que pertenece a los estratos socioeconómicos medios y bajos (CEPAL, 2020) es importante diseñar políticas que puedan priorizar su atención y la mitigación de sus efectos, considerando las pérdidas económicas y vidas humanas por las recientes tormentas y huracanes que han afectado el territorio nacional, que a su vez, tendrán un impacto negativo en los indicadores de pobreza y desigualdad.

Para el caso específico de Guatemala, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020)<sup>7</sup> calculó que las tasas de pobreza extrema y pobreza general aumentarán alrededor de tres puntos porcentuales en 2020, respecto a sus propias estimaciones del año previo<sup>8</sup>. Si utilizamos las más recientes proyecciones de población del INE, eso significa que de un año al otro aumentaría en más 600 mil la cantidad de personas en situación de pobreza, como se muestra en la siguiente Tabla 2:

**Tabla 2. Proyecciones de personas en situación de pobreza en Guatemala**

Año	2019	2020	Diferencia 2019-20
Población	16,604,026	16,858,333	254,307
Porcentaje de pobreza	49%	52%	3%
Cantidad de pobres	8,069,557	8,698,900	629,343

Fuente: CEPAL (2020), y proyecciones de población del INE (2020).

<sup>6</sup> En una fase posterior al diseño de los criterios de inclusión y exclusión, el INE les dio acceso al MIDES a la información censal que permite desagregar a nivel de lugares poblados y que actualizaron los parámetros del proxy means test con datos de la ENCOVI 2014, pero Diálogos no ha tenido acceso a esos insumos técnicos para verificarlo. En todo caso, es relevante el ejemplo en Costa Rica, donde se realizan encuestas de hogares anualmente para medir la pobreza: <https://www.inec.cr/pobreza-y-desigualdad/pobreza-por-linea-de-ingreso>

<sup>7</sup> A nivel latinoamericano, la CEPAL (2020) espera que, debido a la pandemia: “el número de personas en situación de pobreza se incrementará en 45,4 millones en 2020, con lo que el total de personas en situación de pobreza pasaría de 185,5 millones en 2019 a 230,9 millones en 2020, cifra que representa el 37,3% de la población latinoamericana. Dentro de este grupo, el número de personas en situación de pobreza extrema se incrementaría en 28,5 millones, pasando de 67,7 millones de personas en 2019 a 96,2 millones de personas en 2020, cifra que equivale al 15,5% del total de la población.”

<sup>8</sup> Para el caso de la pobreza extrema, CEPAL estima que Guatemala pasará de 19,8% a 22,7% del 2019 al 2020. Eso significa que el país alcanzaría un aproximado de 3.8 millones de personas en extrema pobreza. CEPAL hizo sus proyecciones preliminares basadas en supuestos del impacto sobre el empleo y los ingresos laborales para los distintos sectores productivos, utilizando las encuestas de hogares de cada país. Esto demuestra la importancia de contar con encuestas recientes.

## Niñas y niños con desnutrición aguda

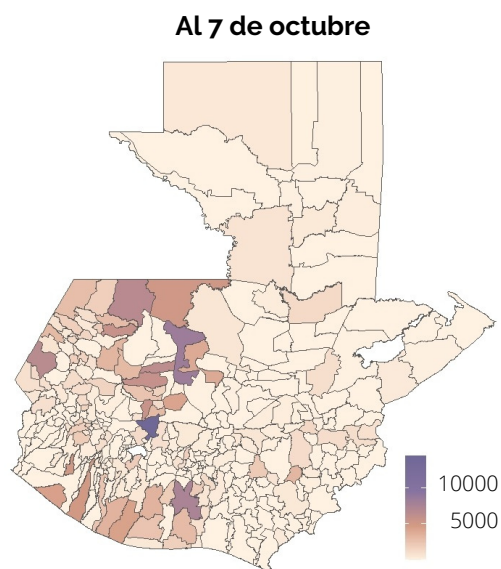
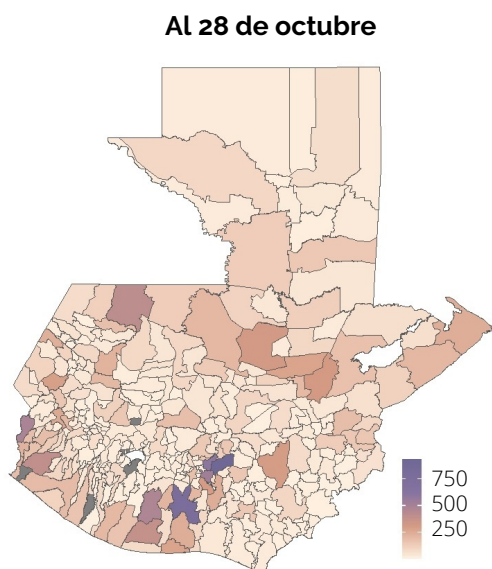
La pérdida de empleos tanto formales como informales ha tenido un efecto directo en el nivel de ingresos de las familias, lo que a su vez agrava la seguridad alimentaria de la población guatemalteca. Debido a ello, ya en junio se reportaba un total de 17,632 casos de niñas y niños con desnutrición aguda, número que supera los 15,395 casos registrados en año 2019. Con datos hasta el 28 de octubre, los casos han aumentado hasta un total de 24,202. Entre los departamentos con más casos hasta esa fecha se encuentran: Guatemala con un total de 3,616, seguido de Escuintla con 3,333 y San Marcos, departamento fronterizo con México, con un total de 3,388 casos. También empieza a notarse incrementos de casos de desnutrición aguda en el área del Polochic (Alta Verapaz e Izabal) y en la Costa Sur del país.

Una de las estrategias que implementó el Mspas ante esta problemática fue la búsqueda activa de menores con desnutrición aguda para la entrega de un suplemento con vitamina A y

micronutrientes espolvoreados a las familias afectadas (Acuerdo Ministerial 179-2020 vigente a partir de junio). Sin embargo, los resultados de la política parecen indicar que la búsqueda activa no ha llegado a los municipios y departamentos que reportan los mayores casos de desnutrición aguda. En ese sentido, el Mapa 1 muestra la comparación entre los municipios con mayor número de casos y los que han recibido la intervención de suplementos. Al comparar ambos se logra vislumbrar un mayor número niñas y niños beneficiadas con suplementos en el norte de Huehuetenango y Quiché, sin embargo ninguna presencia en municipios como Malacatán, San Marcos, con un alto número de casos de desnutrición aguda.

Los primeros resultados de la estrategia parecen indicar una falta de coordinación entre las actividades realizadas por el Mspas para lograr contener la tendencia en aumento de los casos de desnutrición aguda en el país.

**Mapa 1 cantidad de casos de niñas y niños menores de cinco años con desnutrición aguda al 28 de octubre (izquierda) y Mapa 2 cantidad de menores de 5 años beneficiados con atención para la desnutrición aguda al 07 de octubre (derecha)**



Municipio	Departamento	Casos de desnutrición aguda
Guatemala	Guatemala	939
Escuintla	Escuintla	786
Mixco	Guatemala	601
Villa Nueva	Guatemala	525
Malacatán	San Marcos	488

Municipio	Departamento	Cantidad de niños y niñas beneficiadas con suplementos
Sto. Tomás Chichicastenango	Quiché	14486
San Miguel Uspantán	Quiché	8337
Escuintla	Escuintla	7552
Santa Cruz Barillas	Huehuetenango	6641
Cuilco	Huehuetenango	6633

## Migraciones

La ausencia de una política social equitativa y adecuada para la población guatemalteca se ve reflejada en el flujo de migrantes hacia el extranjero. En ese sentido, las cifras de la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos reporta que en el año fiscal 2020 (octubre 2019 - septiembre 2020) fueron aprehendidos un total de 47,243 connacionales de los cuales un 59.2% fueron adultos, 23.1% unidades familiares y 17.8% menores migrantes no acompañados.

Es de reconocer que en el año 2019 la cantidad de guatemaltecos aprehendidos por esta institución fueron 264,447. Pese a las limitaciones de los datos sobre población migrante capturada<sup>9</sup>, la comparación interanual demuestra que el tránsito disminuyó, sin embargo, únicamente mientras las fronteras restringieron el tránsito entre países. Un claro ejemplo de ello es que tan sólo en el primer mes del año fiscal estadounidense 2021 (octubre 2020) ya se reportaba un total de 7,055 adultos aprehendidos, es decir, en un sólo mes se alcanzó

el 25.4% de lo que se tuvo durante el año fiscal 2020. Por lo tanto, en los siguientes meses se podría esperar una oleada de migrantes desde Guatemala hacia los Estados Unidos.

Una evidencia que refuerza la anterior hipótesis son las cifras que reporta la Secretaría de Gobernación de México, las cuales indican que en mayo de 2020 (con fronteras cerradas) se detectó y detuvo a un total de 218 guatemaltecos, cifra que llegó a los 1,252 en septiembre.

Lo anterior, pone en evidencia que la pandemia no detuvo el éxodo guatemalteco a México o a los Estados Unidos, sino únicamente evitó documentarlo o lo contuvo durante algunos meses. Asimismo, los fenómenos recientes de desastres naturales con la llegada de tormentas tropicales y pérdida de cosechas en el país podría desencadenar un aumento de personas dispuestas emigrar hacia Estados Unidos.

## Programas ejecutados en el periodo fiscal 2021

El gobierno con el visto bueno del Congreso aprobó decretos valorados en un total de Q13,423.8 millones del presupuesto<sup>10</sup> asignado para la emergencia COVID-19, equivalentes al 2.1% del PIB, de los cuales al 31 de octubre se había ejecutado un total de Q10.391.7, es decir, una tasa de ejecución del 77.4%.

Sin embargo, dicha cifra se presta a una generalización equivocada del desempeño que han tenido los diferentes programas de emergencia y atención al COVID-19. A raíz del trabajo realizado en los reportes ¿A quién No llega la ayuda? se ha mostrado la disparidad existente entre las diferentes carteras ministeriales, lo cual se puede observar en la **Tabla 3** donde el Ministerio de Educación (Mineduc) llegó al mes de

octubre a una ejecución del 99.8%, mientras que el programa de Apoyo al Adulto Mayor en el Ministerio de Trabajo (Mintrab) tiene una ejecución del 29.4% a la referida fecha con una erogación de Q14.7 millones.

Para el programa de Apoyo al Adulto Mayor del Mintrab se asignaron Q50 millones adicionales. En este caso particular, al ser un programa preexistente a la emergencia, los fondos adicionales obedecen a la Ley de Aporte Económico del Adulto Mayor (Decreto 85-2005 y sus reglamentos). Según la normativa en cuestión, el 1.0% de sus fondos pueden ser utilizados para usos de administración<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Nótese que este es el flujo migratorio que se puede documentar, mucha población ha migrado de Guatemala hacia los Estados Unidos, vía México.

<sup>10</sup> Decreto 12-2020, Decreto 13-2020 y Decreto 20-2020.

<sup>11</sup> Según información proporcionada por el ministerio, actualmente se cuenta con un total de 8 trabajadores sociales, 5 asesores jurídicos y 4 notificadores para cubrir todo el país.

**Tabla 3. Porcentaje de ejecución presupuestaria por programa de asistencia económica a la emergencia COVID-19 del 01 de enero al 31 de octubre del 2020**

Entidad	Programa	Presupuesto vigente en millones de quetzales al 31 de octubre	Porcentaje de ejecución al 31 de julio	Porcentaje de ejecución al 31 de agosto	Porcentaje de ejecución al 30 de septiembre	Porcentaje de ejecución al 31 de octubre	Incremento porcentual de julio a octubre
MAGA	Intervenciones realizadas por COVID-19	446.5	0.0%	1.5%	5.2%	9.99%	9.99%
MAGA	Apoyo a la agricultura familiar	518.4	29.1%	34.2%	41.8%	47.9%	18.8%
MINEDUC	Alimentación escolar preprimaria	379.7	61.2%	86.2%	90.8%	99.2%	38.0%
MINEDUC	Alimentación escolar primaria	1,619.7	78.7%	98.6%	92.8%	99.8%	21.1%
MSPAS	Intervenciones realizadas para la atención de la emergencia COVID-19	1,544.5	16.7%	32.3%	39.0%	48.6%	31.9%
MIDES	Bono familia	6,000.0	34.8%	56.5%	82.8%	91.2%	56.4%
MIDES	Bono al comercio popular	100.0	100%	100%	100%	100%	0%
MIDES	Alimentos para personas	365.0	2.3%	3.1%	3.5%	4.5%	2.2%
MINECO	Fondo para protección del empleo	2,000.0	33.6%	64.8%	77.6%	87.0%	53.4%
MINECO	Préstamos al sector privado	400.0	0%	0%	0%	0%	0%
MINTRAB	Apoyo al adulto mayor	50.0	9.4%	15.2%	22.0%	29.4%	20.0%

Fuente: elaboración propia con base en datos de Sicoin. El cálculo de la ejecución presupuestaria se realizó entre el periodo de enero a agosto.

Sobre los fondos asignados para alimentos al Mides y Maga, se evidenció al mes de octubre, el mayor rezago en su ejecución con un 4.5% y 9.9%, respectivamente. Cabe resaltar que ambas carteras realizaron el desembolso al Programa Mundial de Alimentos (PMA) desde finales de abril, sin embargo esta transferencia aún no aparece registrada en la contabilidad pública.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo (Mides) al 31 de octubre alcanzó una ejecución del 100.0% en el programa del Bono de Apoyo al Comercio Popular, y un 91.2% en el Bono Familia.

En lo que respecta al programa de Fondo de Protección al Empleo del Ministerio de Economía (Mineco) se alcanzó una ejecución del 87.0%. Sin embargo, a pesar del alto porcentaje de ejecución al mes de octubre, el programa fue suspendido al derogarse el estado de Calamidad Pública el 23 de septiembre, a través del Acuerdo Ministerial 338-2020. Según la disposición ministerial se estableció como última fecha el 01 de octubre para la admisión de nuevas suspensiones laborales individuales o colectivas. Existe por lo tanto un remanente importante del 13%, el cual no se ha esclarecido cómo se usará.

Asimismo, la cartera del Mineco tiene a su cargo la ejecución del fondo para préstamos a la micro, pequeña y mediana empresa por Q400 millones, para ello el ministerio suscribió un convenio con el Banco de Desarrollo Rural (Banrural), sin embargo a pesar de realizar los desembolsos aún no ha contabilizado.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mspas) requiere un análisis más detallado sobre la ejecución de los fondos asignados para atender la crisis sanitaria de la pandemia. En primer lugar es importante mencionar que la entidad pasó de tener un presupuesto vigente de Q550.0 millones en marzo a Q1,694.4 en junio. Sin embargo, a partir de ese mes se han reducido los fondos hasta llegar al 31 de octubre a un presupuesto de Q1,544.5 millones. La razón por la cual se suele disminuir el monto, responde a una práctica frecuentada por las entidades para construir tasas “artificiales” de ejecución presupuestaria, es decir, se espera que al 31 de diciembre su presupuesto vigente pueda reducirse aún más y de esa forma presentar una alta tasa de ejecución al finalizar el periodo fiscal. Aún con la reducción del monto asignado, la ejecución del Mspas es de 48.6%<sup>12</sup>. La distribución por grupo de gasto fue la siguiente:

- a). Transferencias directas a personas 98.7
- b). Servicios no personales 77.6%
- c). Ministerio de Salud 48.6%
- d). Servicios personales 48.1%
- e). Materiales y suministros 43.9%
- f). Propiedad, planta y equipo 28.0%

Este detalle sobre el gasto revela varios aspectos importantes, primero las transferencias corrientes directas a personas ha sido lo más fácil de ejecutar, con un 98.7%, seguido de servicios no personales, con un 77.6%<sup>13</sup>. En este grupo de gasto, el subgrupo de servicios técnicos y profesionales, donde se contabiliza el pago del personal médico que atiende a los pacientes apenas registró una ejecución del 47.4% de un presupuesto vigente de Q336.7 millones.

Por su parte los materiales y suministros así como la propiedad, planta y equipo mostraron las tasas de ejecución más bajas en el Mspas siendo del 43.9% y 28.0% respectivamente. Lo anterior demuestra falta de conocimiento sobre cómo utilizar la Ley de Compras y Contrataciones (LCE) por parte de las unidades ejecutoras durante y después del estado de Calamidad Pública.

Es necesario resaltar la diferencia entre unidades ejecutoras del Mspas. Sobre éstas, se evidencia que el Hospital Nacional Especializado de Villa Nueva (que sirvió como modelo de atención COVID-19) fue la cuarta con menos ejecución del presupuesto con apenas un 26.6% de ejecución al 31 de octubre, y un presupuesto vigente de Q109.5 millones. Otras unidades ejecutoras con serios problemas para utilizar los recursos y atender de mejor manera a los pacientes con COVID-19 son: el Hospital de la Tinta, en Alta Verapaz, el Hospital de Salamá, el de Nebaj y la Dirección de área de salud de Retalhuleu, con 16.6%, 21.1%, 23.2% y 28.7%, respectivamente.

Importante resaltar que según la Ley Orgánica del Presupuesto los fondos no ejecutados en el año fiscal 2020 deberán regresar al Fondo Común del Estado, la cual es una cuenta registrada en el Banco de Guatemala y le sirve al Ministerio de Finanzas Públicas como saldo de caja para iniciar el nuevo periodo fiscal en 2021. A su vez, esos recursos pueden ser reasignados a diferentes finalidades de gasto.

<sup>12</sup> El porcentaje al 20 de noviembre ya había aumentado al 51.0%.

<sup>13</sup> Aquí se desagrega por subgrupo de gasto encontrando que que en divulgación apenas se había ejecutado a la referida fecha el 5.0%, siendo esto cuestionable porque el MSPAS debería informar más y mejor a la ciudadanía sobre los riesgos del Covid-19.



# ¿A dónde está llegando la ayuda?

## Bono Familia del Mides

### Resultado del monitoreo

Uno de los cambios más importantes realizados por el Mides entre la primera y la segunda entrega del Bono Familia fue la implementación de la ficha de priorización digital para beneficiarios y posibles candidatos del programa, en la que se verificó a través de siete preguntas, si la persona cumplía con los criterios de pobreza, pertenecía o tenía algún familiar con discapacidad, desnutrición, diabetes, de hogar monoparental o tenía más de 65 años de edad.

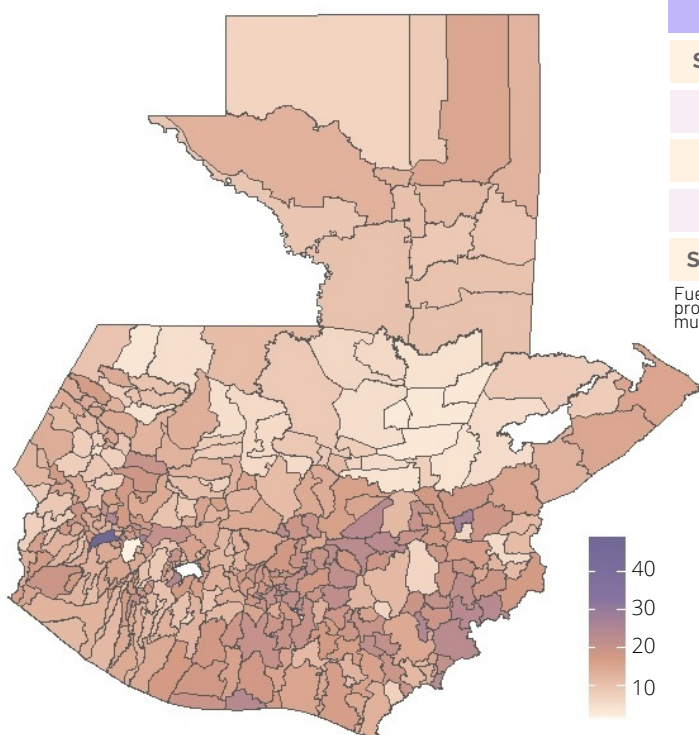
A pesar de su nombre, la ficha de priorización no afectaba o alteraba la designación del pago. Esto quiere decir, que inclusive cuando las respuestas de las siete preguntas fueran negativas, las personas que habían sido beneficiadas por la primera entrega del bono debían de recibir nuevamente el segundo pago. En la práctica el instrumento ayudó a proporcionar estadísticas sobre beneficiarios, sin ningún poder retroactivo.

Las respuestas deben ser vistas con mucha cautela en términos del sesgo metodológico por el carácter de autoselección de las preguntas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la cantidad de beneficiarios para el segundo pago del bono contó con un total de 2,493,338, lo que es inferior al total de la primera entrega de 2,535,205, una reducción del 2%. Sin embargo, cabe destacar los casos correctivos de personas que luego de actualizar el registro aparecían como fallecidas o que tenían criterios de exclusión de otros programas de emergencia, las cuales ya no recibieron el segundo pago.

Los departamentos con más beneficiados en la segunda entrega del bono fueron: Guatemala (27.9%), Huehuetenango (6.4%), Escuintla (6%). Por otro lado, desde la perspectiva a nivel municipal se logra destacar casos atípicos como el municipio de San Juan Ostuncalco en Quetzaltenango con un total de 49.4% de

**Mapa 3. Porcentaje de beneficiarios al Bono Familia para la segunda entrega del mes de agosto hasta octubre**



Municipio	Departamento	% en relación a la población total de municipios
San Juan Ostuncalco	Quetzaltenango	49.4
Salcajá	Quetzaltenango	28.1
Panajachel	Sololá	27.9
Estanzuela	Zacapa	27.5
San Pedro La Laguna	Sololá	25.5

Fuente: elaboración propia con base a datos del registro de beneficiarios proporcionada por el Mides y las proyecciones poblacionales del INE en cada municipio actualizadas el 19 de agosto de 2020.

beneficiarios en relación al total de su población, seguido de Salcajá en Quetzaltenango con un 28.1%.

Un hallazgo favorable en la segunda entrega ha sido la distribución positiva hacia mujeres que conforman el 54% de las personas beneficiadas, mientras los hombres componen el restante 46% del registro del padrón.

Por otra parte, sobre el total de personas que contestaron la ficha de priorización<sup>14</sup> (Tabla 4), el 75% pertenecen al grupo prioritario, mientras que el restante 25% se consideran como no prioritarios. Este último representa un alto porcentaje de fuga del

programa, esto es, una alta cantidad de personas que recibieron el bono sin cumplir con los criterios de priorización, ya que no pertenecen a la población objetivo. Adicionalmente se tuvieron un total de 123,719 personas que no respondieron la encuesta pero forman parte del padrón de beneficiarios.

**Tabla 4. Resultados de la ficha de priorización utilizada para la entrega del segundo pago del Bono Familia**

Descripción	Total de personas
Priorización	2,045,003
No priorización	650,174
Excluidos	128,690
No contestaron encuesta	123,719

Fuente: elaboración propia con base a datos proporcionada por el Mides al 23 de octubre.

## Retos y desafíos

En relación al Bono Familia el trabajo del monitoreo de la serie ha documentado una ejecución eficiente y continúa que tuvo como efecto un padrón de beneficiarios que excedió el número inicial de 2 millones de habitantes, y a su vez, logró cumplir con las disposiciones para incluir a pensionados del Estado (que han recibido menos de 2,000 quetzales). Lo anterior ha sido algo importante a rescatar del proceso considerando los altos desafíos de un programa que nunca antes se ha implementado en Guatemala.

A pesar de su efectividad en la ejecución, en la serie de ¿A quién no llega la ayuda? se ha logrado detectar que el bono no ha priorizado en su implementación a las personas con condiciones de vulnerabilidad más alta, por ejemplo, en el cruce de la variable de pobreza para la primera entrega se detectó que los municipios con más incidencia de pobreza fueron los que menos porcentaje de beneficiados tenían, los cuales a su vez, pertenecen a los sectores rurales del país, que han sufrido grandes pérdidas y se han visto altamente afectados por las tormentas tropicales en el mes de noviembre.

La implementación de la ficha de priorización para el segundo pago no generó ningún valor adicional para la detección de personas con más grado de vulnerabilidad, al no tener efecto retroactivo

sobre los beneficiarios inscritos en el primer pago, este instrumento sólo ofrecía estadísticas sobre el perfil de beneficiarios. A pesar de los sesgos derivados de algunas preguntas<sup>15</sup>, los resultados mostraron un alto porcentaje de personas denominadas como no prioritarias, equivalente al 25%, cifra que revela un alto porcentaje de fuga del programa.

Por último, el diseño del Bono Familia utilizó primordialmente el criterio de consumo de energía eléctrica para la selección de beneficiarios, dejando tan sólo a una pequeña parte de hogares sin acceso a energía eléctrica como casos especiales. A pesar de los cambios que se realizaron para ampliar la cantidad de beneficiarios del grupo casos especiales, debido al diseño que se estableció para llegar a estos hogares y la prioridad que se definió en términos de cobertura y ejecución, los mecanismos para focalizar y realizar el trabajo de campo para llevar la ayuda a esta población se implementó hasta en octubre. En ese sentido al mes de noviembre, a siete meses después de la aprobación del programa, todavía se encuentran entregando la única transferencia de Q2,300 a las personas sin acceso a energía eléctrica, que cumplieron con los requisitos de la ficha socioeconómica. La demora en esta población fue unos de los desafíos más grandes, pero además, el no priorizar a los más necesitados en el programa fue resultado de la falta de criterios claros sobre qué se entiende por vulnerabilidad y pobreza.

<sup>14</sup> Cabe mencionar que la ficha de priorización se tenía que llenar antes de la calificación y acreditación de los criterios de inclusión, exclusión. Por lo tanto, registra el total de personas que contestaron la ficha, no representa la cantidad que recibió o no el segundo pago.

<sup>15</sup> Por ejemplo, la pregunta relacionada a la condición de pobreza es un indicador imperfecto, sujeto a la percepción y autoselección del individuo, desde un abordaje metodológico, la medición de pobreza está compuesto de diferentes métodos directos o indirectos, basado en datos de encuestas de censales y de condiciones de vida.

# Fondo de Protección al Empleo al Mineco y Mintrab

## Resultado del monitoreo

Con una ejecución del 87%, el programa benefició en total a 187,527 trabajadores y 16,742 empresas. Según datos al 21 de octubre, un 26% (49,795) de trabajadores pertenecían al municipio de Guatemala, seguido del municipio de Quetzaltenango con un 2.3% (1196) y Taxisco en el departamento de Santa Rosa con un 1.8% (910).

Existen 1429 casos sin ubicación por departamento y municipio, equivalente al 0.7%. Asimismo, a través de la información proporcionada se pudo identificar que las empresas con más empleados en relación al total de beneficiados rondaban entre los 900 a 2,121 empleados (Tabla 5).

**Tabla 5. Las cinco empresas con más trabajadores beneficiados**

Empresas con más trabajadores	Cantidad de trabajadores	Porcentaje en relación a población total de trabajadores
SAM SOL, Sociedad Anónima	2121	12.7
MPRH, Sociedad Anónima	2082	12.4
SAE A TEXPIA, Sociedad Anónima	2029	12.1
DENIMVILLE, Sociedad Anónima	1743	10.4
KOA MODAS, Sociedad Anónima	983	5.9

Fuente: elaboración propia con base a datos proporcionados por el Mineco al 21 de octubre.

## Retos y desafíos

El Fondo de Protección al Empleo es uno de los programas que ha dejado varias preguntas pendientes de resolver a lo largo del monitoreo de esta serie. Con datos de agosto se registró a través de las solicitudes de acceso a la información pública alrededor de 42% de valores omitidos sobre la ubicación de las empresas y trabajadores beneficiados por el programa.

Sin embargo, no sólo se detectan inconsistencias en el registro de datos, sino también problemas asociados al diseño del programa.

Para comenzar, no se definió con precisión las características de la población objetivo a la que se pretendía beneficiar. Si bien la transferencia estaba pensada para aliviar las condiciones económicas de los trabajadores con suspensiones laborales derivadas de las restricciones impuestas durante el estado de Calamidad Pública (Decreto 05-2020), el programa a través del Mineco no realizó acciones para priorizar a los sectores económicos más afectados por la pandemia. No existía tampoco requerimiento en la solicitud para priorizar empresas grandes de las empresas medianas y pequeñas.

Adicionalmente, la implementación del fondo no aseguraba la veracidad y rendición de cuentas necesaria para garantizar que el programa llegaría a los trabajadores del sector formal con mayor condición de vulnerabilidad. Por ejemplo, el proceso para la suspensión laboral se realizó a través de una plataforma digital, en el que se debían de presentar como documentos mínimos:

- Formulario de solicitud firmado por el patrono individual, persona individual o representante legal
- Nombre de trabajadores
- Objeto de la suspensión
- Código Único de Identificación
- Número de cuenta bancaria y/o número de teléfono celular
- Cargo o actividad que desempeña
- Fecha en que fuera o será suspendido el contrato de trabajo según el caso
- Documento de identificación de patrono individual y de representantes legal
- Número de inscripción patronal ante el IGSS

Sin embargo, para la acreditación de la información el Mintrab utilizó las declaraciones juradas<sup>16</sup> de los propietarios de las empresas. Asimismo, según disposiciones ministeriales del Mintrab (Acuerdo Ministerial 140-2020), las inspecciones de trabajo se estarían llevando a cabo posterior a la acreditación realizada de las solicitudes, según la fecha que se presentará en el formulario electrónico. Ahondando en lo anterior, la actualización de los datos de forma quinquenal requería de una coordinación interinstitucional clara y constante, pero fue evidente la poca capacidad para realizar estos esfuerzos sin el andamiaje institucional necesario.

## Apoyo Alimentario y Prevención del Covid 19 del Maga y Mides

### Resultado del monitoreo

En el caso del programa de Apoyo Alimentario, el trabajo de monitoreo ha resaltado y puesto en evidencia la continua falta de ejecución presupuestaria, que ha dejado al programa como uno de los menos efectivos en términos del gasto público de la emergencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, según datos al 06 de octubre del 2020 el Maga ha beneficiado a un total de 23,854 personas, entre las cuales se ha favorecido de forma positiva a las mujeres, que representan un 62% (14,802) sobre el total beneficiarios, mientras que el 38% restante lo componen los hombres (9,052).

Por otro lado, la ayuda se ha distribuido en siete departamentos y 26 municipios del país, lo que significa un aumento en la presencia del

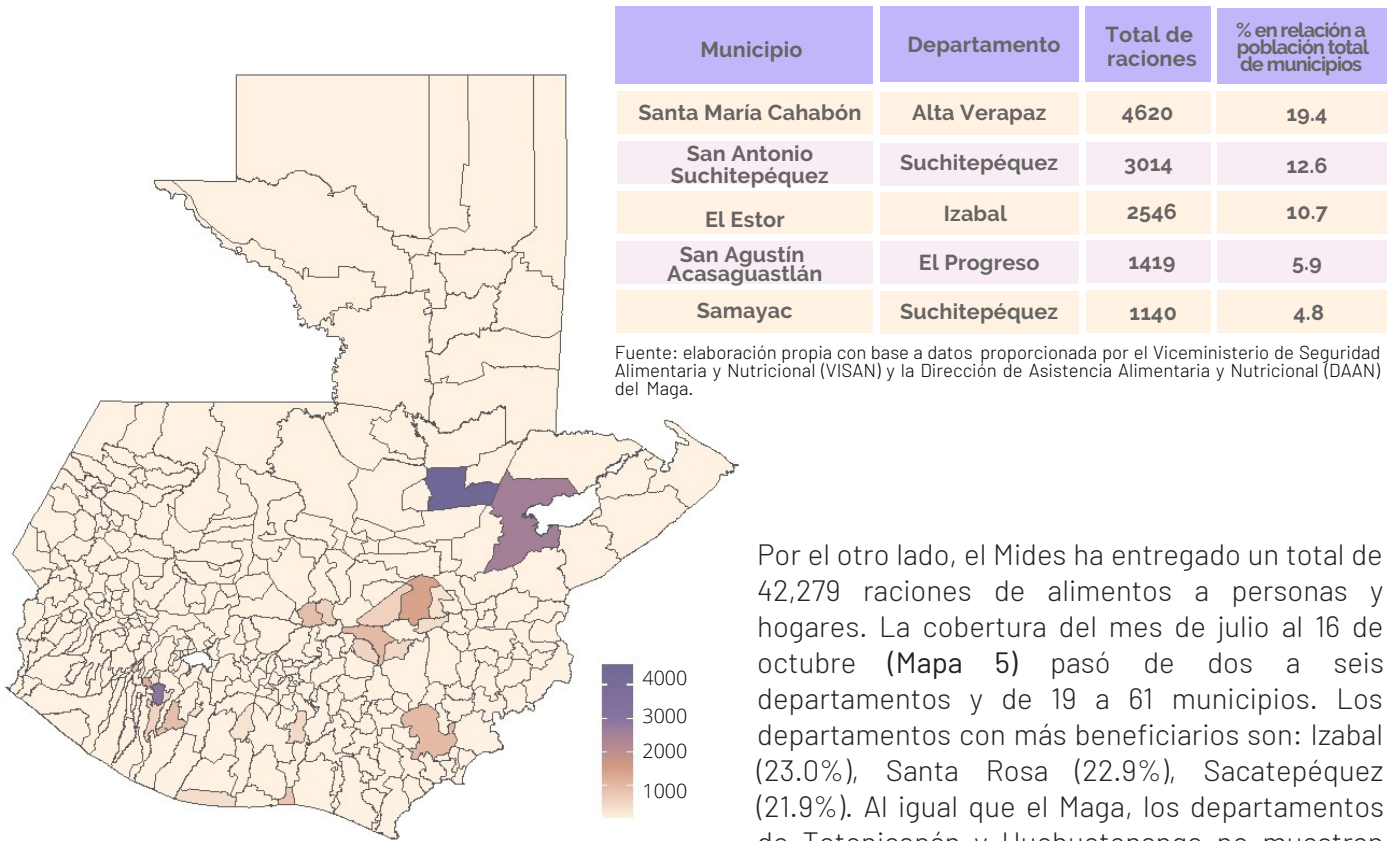
programa entre agosto y octubre, en tres departamentos y 11 municipios. Los departamentos que más beneficiarios reportan son: Suchitepéquez (30%), Alta Verapaz (19.3%), El Progreso (19.0%). No obstante, como lo muestra el **Mapa 4** una gran parte del país no cuenta con ningún beneficiario del programa.

Asimismo, es importante notar que no se han entregado, ni priorizado los departamentos de Totonicapán, Huehuetenango, identificados por el algoritmo de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (Sesan) como los que más beneficiarios deberían de tener, considerando sus características socioeconómicas de pobreza y cantidad de personas (Plaza Pública, 2020).

<sup>16</sup> Según el Acuerdo Ministerial 140-2020 (Mintrab) publicado el 23 de marzo el procedimiento para el registro, control y autorización de suspensiones se definía de carácter temporal y de aplicación exclusiva mientras persistan las causas de suspensión individual o colectiva total suscritos en el artículo 71 del Código de Trabajo. El mecanismo para validar estos procesos se realizó mediante un portal electrónico o sitio web.

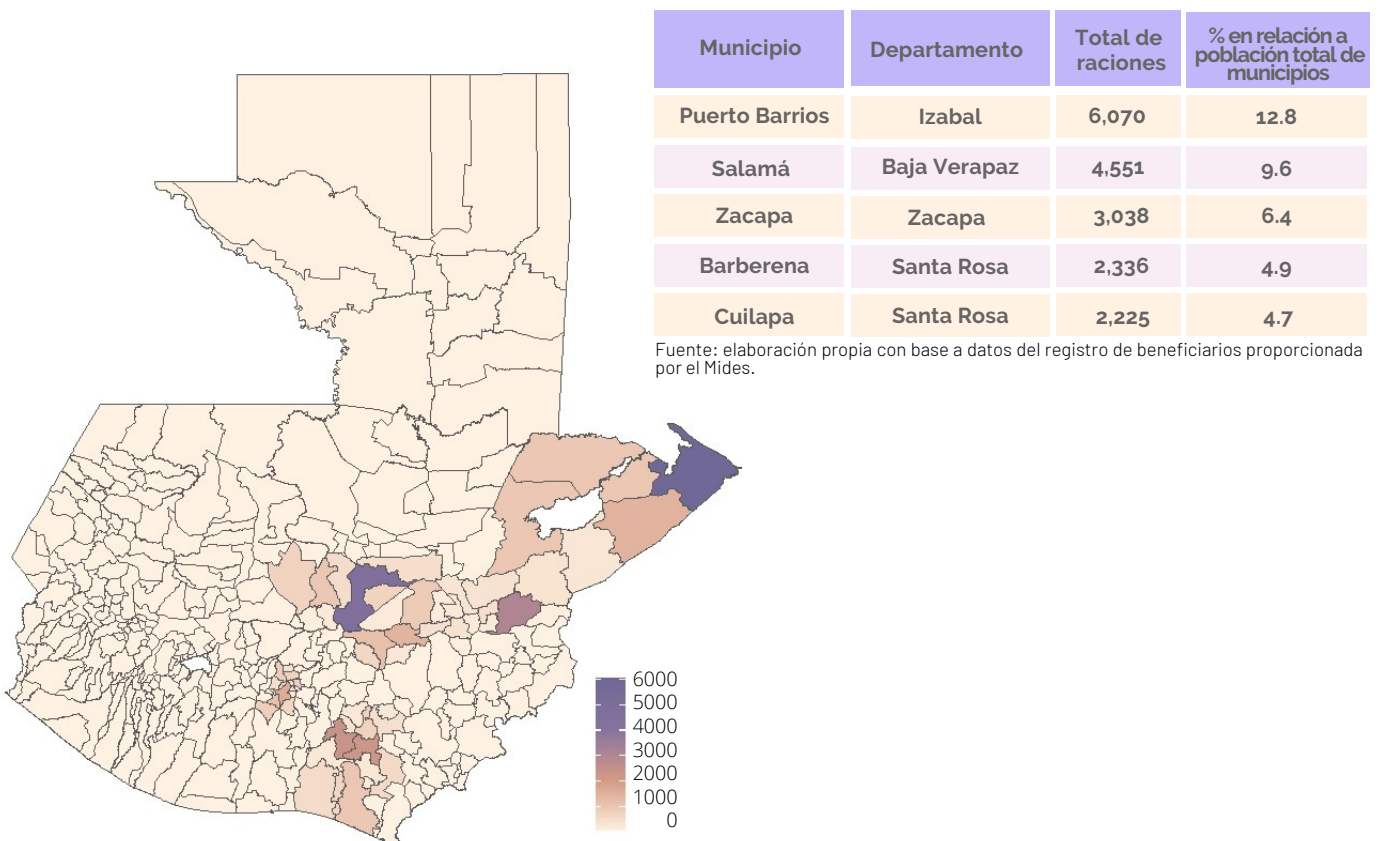


**Mapa 4. Total de beneficiarios del programa Apoyo Alimentario y Prevención del Covid 19 del Maga al 06 de octubre**



Por el otro lado, el Mides ha entregado un total de 42,279 raciones de alimentos a personas y hogares. La cobertura del mes de julio al 16 de octubre (Mapa 5) pasó de dos a seis departamentos y de 19 a 61 municipios. Los departamentos con más beneficiarios son: Izabal (23.0%), Santa Rosa (22.9%), Sacatepéquez (21.9%). Al igual que el Maga, los departamentos de Totonicapán y Huehuetenango no muestran ningún beneficiario.

**Mapa 5. Total de beneficiarios del programa Apoyo Alimentario y Prevención del Covid 19 del Mides al 16 de octubre**



## Retos y desafíos

Además de la poca cobertura y ejecución que ha tenido el programa de Apoyo Alimentario, entre los desafíos se logra evidenciar retos en la estrategia de implementación. Como punto inicial, se debe tener presente el rol del Programa Mundial de Alimentos (PMA) para la compra de los productos alimenticios para el programa de Apoyo Alimentario y prevención del COVID-19.

Sin embargo, a diferencia de otros programas de transferencias monetarias no condicionadas como el Bono Familia y el Fondo de Protección al Empleo, en este programa de ayuda en especie,

el proceso se llevó a cabo a través del Comité de Operaciones de Emergencia, el cual junto con los líderes comunitarios de los Cocodes debían elaborar las fichas informativas para establecer si la persona u hogares eran elegibles para recibir los alimentos. Este mecanismo para levantar la información de los beneficiarios implicó, por lo tanto, un esfuerzo de coordinación y trabajo de campo significativo.

Teniendo en mente lo anterior, es importante constatar que la responsabilidad no sólo recae en el ministerio, sino en el gobierno que debió de prever los retos logísticos y facilitar no sólo la compra de alimentos, sino la distribución de los mismos durante el estado de Calamidad Pública.

## Bono al Comercio Popular del Mides

### Resultado del monitoreo

El programa Bono al Comercio Popular fue uno de los primeros en ejecutarse al 100% en el mes de julio según información presupuestaria del SICOIN. Sin embargo, los datos al mes de octubre no han cambiado desde el último monitoreo realizado en el mes agosto<sup>17</sup>. En total el registro de beneficiarios consta de 62,260 personas beneficiarias, teniendo un déficit importante de 37,740 personas que todavía no han recibido la transferencia única de Q1,000. La falta de personas en el padrón muestra la incongruencia entre lo que reporta el SICOIN y lo que registra el MIDES para su base de datos.

Según el diseño del programa se dejó a disposición del alcalde qué sectores de la economía informal estarían recibiendo el bono.

Además, es importante notar que sólo el 53% (181) de las municipalidades presentaron las listas y las declaraciones juradas, el restante 47% (159) no lograron cumplir con este requerimiento. La falta de experiencia y alta rotación política que existe en las corporaciones municipales afectó la respuesta. No obstante, el no presentar listas, excluía y no permitía que una de las poblaciones más afectadas por la pandemia, el sector informal del país, tuviera acceso a esta ayuda.

## Retos y desafíos

La decisión del gobierno y la aprobación del Congreso de disponer de listas elaboradas por los recién juramentados alcaldes municipales abrió la oportunidad para que el programa se prestará a prácticas clientelares y pagar la deuda electoral que cobran todo actor político después de una contienda electoral.

<sup>17</sup> El 3er reporte de la serie añade el monitoreo del programa del Bono al Comercio Popular: <https://dialogos.org.gt/publicaciones/quien-no-llega-la-ayuda-retos-en-el-registro-de-beneficiarios-de-programas-covid-19-y>

## Fondo de Crédito para Capital de Trabajo del CHN

### Resultado del monitoreo

Con un presupuesto vigente de Q3 mil millones, el Fondo de Crédito para Capital de Trabajo se aprobó con el objetivo de: “financiar de forma directa, o a través de los mecanismos financieros necesarios capital de trabajo con condiciones blandas para mantener la capacidad productiva” (Decreto 13-2020). Para ello, el Organismo Ejecutivo realizó la transferencia del dinero al Crédito Hipotecario Nacional (CHN).

La información proporcionada por el CHN en el mes de octubre contabiliza un total de 10,346 créditos a personas individuales o jurídicas por un valor total de aproximadamente mil 142 millones de quetzales, equivalente al 38% del total asignado para el programa de créditos.

Asimismo, según el registro se benefició en un 95% a personas individuales (9907) y en un 5% (438) a personas jurídicas. La base de datos también permite observar la distribución por sexo, en la que se detectó una desproporción a favor de los hombres con un total de 64.8% de créditos individuales y un 35.1% a mujeres. Asimismo, entre grupos de edades los jóvenes (entre 18 a 35 años de edad) componían el 34% de los beneficiados.

Por otro lado, en la **Tabla 6** se puede detectar que los créditos han favorecido sobre todo a la actividad económica de comercio con un 70%, seguido de servicios con un 15.3%, mientras que el sector de agricultura tan sólo recibió un 1.6% del total de créditos otorgados por el CHN <sup>18</sup>.

**Tabla 6. Cantidad de créditos por actividad económica**

Actividad económica	Cantidad	Porcentaje sobre el total de créditos
Comercio	7264	70.2
Servicios	1584	15.3
Transporte	498	4.8
Manufactura	363	3.5
Agropecuaria	176	1.7
Agricultura	174	1.6
Turismo	144	1.3
Construcción	107	1.0
Bienes raíces	35	0.3
NA	1	0

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el CHN.

<sup>18</sup> Esta cifra contrasta con la reportada en la plataforma de seguimiento de programas sociales y económicos del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), en la cual aparecen ejecutados un total de 2,730 millones, equivalentes al 84%. Sin embargo, los datos derivados de la plataforma no revelan el número de beneficiados, sino representan el total contabilizado por SICOIN.

En relación a la distribución territorial del fondo, en el departamento de Guatemala se concentran el 16.2% de créditos concedidos, seguido del departamento de Quetzaltenango con un 9%,

Petén con un 6.9% y Huehuetenango con un 6.7%. La distribución municipal se reflejada en la Tabla 7.

**Tabla 7. Municipios con mayor número de beneficiarios por el Fondo de Crédito para Capital de Trabajo**

Municipio	Departamento	Cantidad de créditos	% en relación al total de créditos
Guatemala	Guatemala	757	7.4
Quetzaltenango	Quetzaltenango	307	3.0
Mixco	Guatemala	221	2.8
Huehuetenango	Huehuetenango	208	1.7
Coatepeque	Quetzaltenango	175	1.4

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el CHN.

## Fondo de de Protección de Capitales del CHN

### Resultado del monitoreo

En el caso del Fondo de Protección de Capitales se asignó un total de Q250 millones para otorgar préstamos a: comerciantes, individuales, profesionales, empresas y cooperativas de ahorro y crédito. Se especificó que para este fondo se debería de contar con un requisito elaborado por el CHN, sin embargo, dado el tipo de la entidad responsable, el documento público no es de fácil acceso.

Hasta finales del mes de septiembre, se ejecutaron el 95% (alrededor de Q.237 millones) del monto total de la ayuda, con un total de 449 préstamos aprobados, sobre los cuales se otorgó a 191 (43%) personas individuales y 257 (57%) personas jurídicas. Asimismo, el porcentaje de hombres representa más del doble de la cantidad de mujeres con un 70.1% beneficiados y un 29.8% de mujeres. Además, la Tabla 8 revela un alto número de créditos al sector de comercio (40.3%) y servicios (26.5%).



**Tabla 8. Cantidad de créditos por actividad económica**

Actividad económica	Cantidad	Porcentaje sobre el total de créditos
Comercio	181	40.3
Servicios	119	26.5
Transporte	48	10.6
Manufactura	27	6.0
Agropecuaria	27	6.0
Agricultura	24	5.3
Turismo	11	2.4
Construcción	10	2.2
Bienes raíces	1	0.2
NA	1	0.2

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el CHN.

Por último, para este fondo de ayuda se encontró una alta concentración de los créditos en el departamento de Guatemala con un total de

82.6%, tan sólo el municipio de Guatemala tiene el 54.4% de personas beneficiadas por este fondo (Tabla 9).

**Tabla 9. Municipios con mayor número de beneficiarios por el Fondo de Protección de Capitales**

Municipio	Departamento	Cantidad de créditos	% en relación a la población total de municipios
Guatemala	Guatemala	244	54.4
Quetzaltenango	Quetzaltenango	54	12.0
Mixco	Guatemala	24	5.3
Huehuetenango	Huehuetenango	14	3.1
Coatepeque	Quetzaltenango	9	2.0

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el CHN.

## Retos y desafíos

Similar a otros países en la región y el mundo, Guatemala aprobó una serie de créditos para empresas con el fin de mejorar el flujo de caja, la capacidad productiva de las empresas, y prevenir el cierre de negocios.

Sin embargo, los créditos favorecieron sobre todo al sector comercio y servicios, teniendo poca accesibilidad a sectores como: turismo y agricultura. Además, la mayor cantidad de créditos beneficiaron a la población masculina.

A eso se le debe de sumar que el fondo para el capital contó con una alta concentración de créditos y préstamos en el departamento de Guatemala y su municipio. Por último, es importante resaltar que la falta de información de la persona, debido al secreto bancario puede menoscabar la transparencia de estos fondos de ayuda y la efectividad del gasto público.

## Índice de Vulnerabilidad Social (IVS)

Una de las debilidades más apremiantes que se identificó a lo largo de estos meses de investigación para la elaboración de esta serie, ¿A quién No llega la ayuda?, fue la falta de criterios de inclusión y exclusión que lograrán identificar y focalizar a las poblaciones con mayor vulnerabilidad frente a la pandemia por COVID-19 y la consiguiente crisis sanitaria. Incluso, cuando las poblaciones vulnerables no representan un grupo homogéneo ni particular, existen instrumentos, siempre falibles e imperfectos, pero confiables para priorizar programas sociales y cualquier política social hacia las personas más necesitadas de la ayuda gubernamental.

El concepto de vulnerabilidad social hace referencia a los factores socioeconómicos y demográficos que afectan la capacidad de respuesta de una comunidad ante un shock externo. A mayor vulnerabilidad social, mayor es la probabilidad de efectos adversos (pérdida de vidas humanas y pérdidas económicas) debido a la aparición de un evento impredecible provocado por un desastre natural o una pandemia, por ejemplo, y menos probable la pronta recuperación de la comunidad afectada.

Teniendo en cuenta esto, existen diferentes tipos de modelos para medir el grado de vulnerabilidad social de las poblaciones, entre las cuales se destaca el creado por el Centro para el Control y Prevención de las Enfermedades del Gobierno de los Estados Unidos de América (mejor conocido por sus siglas en inglés como el CDC)<sup>19</sup>.

El índice de vulnerabilidad social (IVS) del CDC utiliza 15 indicadores extraídos del censo de población o encuestas de hogares, desagregados al nivel del sector censal (census tracts: subdivisión de los condados), incluyendo pobreza, transporte, y hacinamiento de la vivienda, entre otros, para presentar un índice compuesto que permita destacar los municipios con el percentil más alto, por encima del 90% de la población, que tiene más vulnerabilidad ante los shocks externos. Los indicadores se agrupan en cuatro grandes componentes<sup>20</sup>:

- Estatus socioeconómico
- Estructura del hogar y discapacidades
- Estatus de minorías étnicas e idiomas
- Tipos de vivienda y transporte

<sup>19</sup> Véase también, por ejemplo, el índice de vulnerabilidad social de la Secretaría de Salud de México(2017), disponible en Internet: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/%C3%8Dndice%20de%20Vulnerabilidad%20Social%202017.pdf>

<sup>20</sup> Con base a los indicadores de cada componente, se crean mapas para representar el grado vulnerabilidad de cada sector censal. En el caso de Guatemala sería ideal tenerlo a nivel del lugar poblado, pero el INE aún no libera los datos para poder hacer ese tipo de análisis. Sólo puede hacerse a nivel municipal. Luego, éstos se ordenan con relación a los demás (*ranking*), según su calificación en cada tema, y se hace también un ordenamiento general con ponderaciones, si se considera necesario, y se generan alertas para los más vulnerables.

El método del IVS ofrece información precisa y oportuna sobre las poblaciones y comunidades que requerirán mayor atención antes, durante y después de la aparición de un acontecimiento externo (Flanagan et al., 2011). Derivado del análisis se pueden generar alertas sobre las características que presentan más alta vulnerabilidad con relación a los indicadores sociales y económicos que se seleccionen para la elaboración de una propuesta de política pública.

Diálogos utilizó como modelo el índice de vulnerabilidad social del CDC para identificar los municipios donde se encuentra la población más vulnerable ante la pandemia COVID-19, utilizando los datos oficiales más recientes y desagregados del Censo de Población 2018, definiéndose 16 variables pertinentes para la población más afectada por la crisis sanitaria.

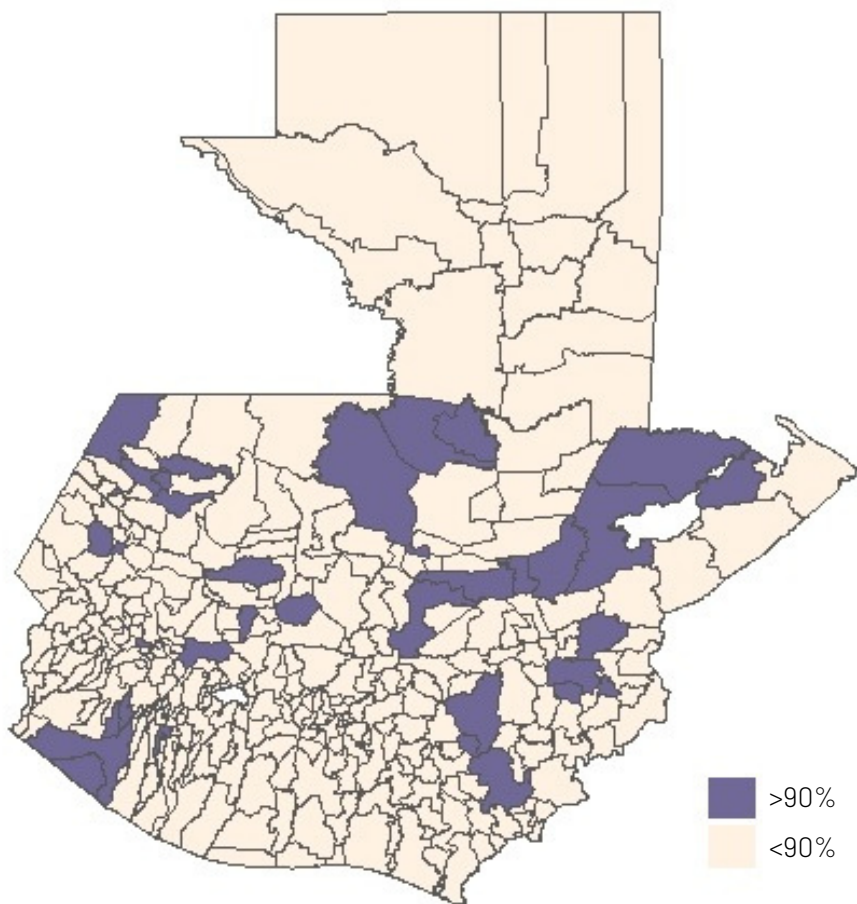


Derivado del análisis de IVS el **Mapa 6** muestra los municipios por encima del percentil 90, lo que equivale a los 34 municipios (10% de los 340 municipios en total) con más alta vulnerabilidad. Entre los departamentos con más municipios con alta vulnerabilidad se encuentran: Huehuetenango (23%), Alta Verapaz (14%), Retalhuleu (11%), Chiquimula (8%).

mayor capacidad para desarrollar estas herramientas. En ese sentido, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) en su calidad de órgano de planificación debe adquirir un rol protagónico para la implementación de datos e información pertinente y así poder asegurar que la ayuda llegue a los que más lo necesitan.

El IVS es una herramienta, entre tantas otras, valiosa para seleccionar a la población prioritaria de los programas sociales. Este es un punto inicial para el diseño de las políticas conocer el tamaño y la distribución de la población con base a los criterios de selección de los beneficiarios. Para evitar el desfase entre el diseño e implementación que se evidenció en el paquete de programas de la emergencia es indispensable que exista una

**Mapa 6. Índice de vulnerabilidad social municipal, 2018**



Municipio	Departamento
Livingston	Izabal
Panzós	Alta Verapaz
Cobán	Alta Verapaz
El Asintal	Retalhuleu
Sacapulas	Quiché

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, 2018 (INE).



# Conclusiones

## Panorama social y económico

- El presupuesto aprobado para el 2021 (17 de noviembre) ha eliminado la mayor parte de los programas de emergencia y atención al COVID-19, sin embargo la pandemia no ha desaparecido, al contrario las proyecciones advierten la llegada de una nueva oleada de contagios en el país.
- Asimismo, ya se pueden vislumbrar algunos efectos negativos en la población más vulnerable, por ejemplo, en algunos indicadores como: pobreza y desnutrición.
- En primer lugar, según las estimaciones de pobreza de la CEPAL y las proyecciones de población del INE para el país se espera un aumento de 629,343 personas en situación de pobreza para el 2020.
- Asimismo, el trabajo mostró la tendencia ascendente de casos de niñas y niños con desnutrición aguda en el país, cifra que se encuentra por encima de los 24 mil casos con datos al 28 de octubre. A pesar de los esfuerzos conducidos por el Mspas para otorgar suplementos a menores de 5 años, la ayuda no ha llegado a los municipios y departamentos con más casos de desnutrición aguda.
- Por último, la gravedad de la situación repercute en el flujo migratorio, que a pesar de una reducción de casos de aprehensiones debido a las restricciones de movilidad, han comenzado a crecer en los últimos meses.

## Disparidad en la ejecución de los programas de emergencia

- Sobre un total de Q13,423.8 millones de presupuesto aprobado para los programas de emergencia COVID-19, equivalente al 2.1% del PIB, en el mes de octubre se ejecutaron un total de 10,391.7, equivalente a un 77.4%. Sin embargo, la cifra de ejecución presenta una alta disparidad entre carteras ministeriales.
- El Mides con el Bono de Apoyo al Comercio Popular reporta una ejecución del 100% desde el mes de julio. Sin embargo esto se contrasta con la entrega de las transferencias, con un registro de beneficiarios de alrededor 62% , todavía hace falta contabilizar al 38%, ya registrados en los datos de contabilidad de SICOIN. Por otro lado, en el Bono Familia, el ministerio tiene una ejecución al mes de octubre del 91.2% a el 2020.
- De la misma forma el Fondo de Protección al Empleo del Mintrab y Mineco ejecutó un total de 87% de sus fondos asignados. Sin embargo, el 01 de octubre fue el último día para registrar suspensiones temporales y permanentes, por lo que el programa ha terminado con un remanente importante del 13% sin ejecutar.
- En el caso del Mspas se requiere de un análisis más detallado, debido a la alta variabilidad de los montos asignados para la pandemia. Sin embargo, se pueden evidenciar grandes disparidades entre unidades ejecutoras, lo que resalta una falta de claridad en el proceso de adquisiciones del Estado con y sin estado de Calamidad Pública.

- Por otro lado, existen importantes rezagos en la ejecución de algunos programas, por ejemplo, el programa de Apoyo al Adulto Mayor del Mintrab con un 29.4% en las transferencias a personas mayores de 65 años. Con una inversión del 1% para gastos administrativos (por disposición de Ley), y sin un sistema de bancarización de las transferencias, el programa cuenta con poca capacidad para brindar cobertura nacional.
- El programa con mayor rezago para ejecutar ha sido el de Apoyo Alimentario (también referido como Dotación Alimentaria). Al 31 de octubre, el Maga reporta una ejecución del 9.9% y el Mides del 4.5%. Esto quiere decir, que para el año fiscal del 2020, el dinero que no se ejecutó, deberá regresar al Fondo Común del Estado para el próximo año.

## Aprendizajes del monitoreo de los programas

- El Bono Familia fue el único de los programas con cobertura nacional y un padrón de beneficiarios de más 2 millones de personas. Entre los aciertos que ha tenido el programa ha sido una ejecución efectiva con un sistema de bancarización amplio y numeroso. Por otro lado, uno de los desaciertos que tuvo el programa fue el uso del criterio de inclusión basado en el consumo de energía eléctrica. Con base a lo anterior, el bono benefició en mayor proporción a los hogares no pobres, que los hogares pobres. Asimismo, en la segunda entrega la ficha de priorización que contenía estadísticas de las personas mostró que el 25% de beneficiarios pertenecían a la categoría de “no priorizados”, lo que implica un alto número de fuga del programa, esto es personas que recibieron la transferencia pero no pertenecían a la población objetivo. Por último, se debe mencionar la apremiante demora de los “casos especiales” de las personas sin energía eléctrica que representan a la población más vulnerable. Respecto a éstos, el trabajo en campo, (ubicación basado en el proxy means test y la ficha socioeconómica) requirió de un esfuerzo singular, pero implicó la espera de 6 meses para recibir el único aporte de Q2,300.
- El Fondo de Protección al Empleo del Mineco evidenció desde su diseño poca claridad sobre los criterios para la priorización de los trabajadores en el sector formal que requerían de la ayuda. Debido a la ausencia de mecanismos de validación (sólo se requería la declaración jurada) y con poca capacidad para realizar inspecciones, el fondo no contó con mecanismos para asegurar que la ayuda llegaría a la población objetivo.
- Sobre el programa de Apoyo Alimentario del Mides y Maga con un total de 42,279 entregas para el primero y 23,854 para el segundo, ambas carteras no han repartido alimentos en los departamentos de Huehuetenango y Totonicapán, los cuales según algoritmo de la Sesan debían beneficiar el mayor número de personas. En ese sentido, el programa ha tenido dificultades y retos asociados con la participación de los diferentes actores. Por ejemplo, en el proceso para adquirir los alimentos encargado al Programa Mundial de Alimentos (PMA) y, por otro lado, con registro de las personas beneficiarias a cargo del Comité de Operaciones de Emergencia. El resultado ha sido que al mes de octubre, ambas carteras tendrán un remanente considerable que deberán ejecutar el próximo año en condiciones diferentes, después de los daños que han dejado las tormentas tropicales en el país.
- Sobre el programa Bono al Comercio Popular se debe destacar el uso de listas elaboradas por los recién juramentados alcaldes municipales, lo que abrió la oportunidad para posibles prácticas clientelares. Asimismo, según los datos proporcionados, el programa dejó afuera al 47% (159) de las municipalidades, y por ende, a su comercio informal con una alta necesidad de recibir el bono. A diferencia, de otros programas no hubo un proceso para validar criterios de las personas que recibieron de forma directa la transferencia y existe incertidumbre sobre las 37,740 personas que todavía no han recibido la transferencia única de Q1,000, y que, por lo tanto, todavía no se reportan en el padrón de beneficiarios.

# Recomendaciones para el futuro de la emergencia

- De cara a futuras emergencias los programas de gobierno deberán contar con una coordinación basada en la Ley del Organismo Ejecutivo que propicie una mejor articulación a nivel institucional con los actores en las diferentes fases de diseño, implementación, seguimiento y posteriormente la evaluación de resultados.
- En ese sentido, la apuesta debe ir encaminada hacia el fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional (SEN) de Guatemala, que pueda brindar a las entidades información relevante y pertinente para la toma de decisiones. Para ello, será necesario contar con información censal y encuestas de condiciones de vida periódicas en formatos de datos abiertos y en plataformas interconectadas y de libre acceso para la adecuada fiscalización y evaluación de los programas.
- Asimismo, una de las acciones fundamentales para la modernización del sistema de protección social en Guatemala es la elaboración de un padrón único de beneficiarios, que le permita al Estado identificar quiénes son las personas que por su condición de vulnerabilidad han sido destinatarias de programas. Dicha herramienta tendrá un efecto directo en el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas. A su vez, este paso requerirá que el Estado asuma la discusión no sólo sobre el acceso a datos, sino sobre cómo asegurar que se resguarde la información personal y los derechos digitales de las personas beneficiadas.
- Paralelamente, el Ministerio de Finanzas Públicas deberá iniciar un programa masivo, de fortalecimiento de las unidades ejecutoras, inicialmente de los Ministerios clave en política social, para que tengan una capacidad de respuesta más ágil e inmediata a la población, a su vez, deberá revisar los procesos de ejecución presupuestaria para que no se esté recurriendo a convenios con entidades ajenas al Gobierno a fin adquirir los bienes y servicios que requiere la población. El fortalecimiento institucional en esta vía permitirá en un futuro ampliar la cobertura, eficiencia y equidad de las políticas públicas.
- Por último, entidades encargadas de la planificación como Segeplan deberán mejorar sus herramientas y capacidades técnicas para actualizar mapas de pobreza y otras herramientas como el índice de vulnerabilidad social (basado en indicadores del evento de *shock*) para identificar de forma temprana cuáles son las poblaciones con mayor nivel de vulnerabilidad. Este ejercicio deberá ser continuo y puesto a discusiones técnicas entre actores de gobierno y sociedad civil especializada. Es necesario que se puedan garantizar espacios de retroalimentación continua para asegurar una correcta gobernanza en contextos de crisis y emergencia.

## Referencias Bibliográficas

- Acuerdo Ministerial 179-2020, [Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social] Implementación de acciones inmediatas, necesarias, excepcionales y temporales encaminadas a mejorar el estado nutricional de la población guatemalteca. 15 de julio del 2020.
- Acuerdo Ministerial 140-2020 [Ministerio de Trabajo y Previsión Social] Procedimiento electrónico para registro, control y autorización de suspensiones de contratos de trabajo. 23 de marzo del 2020.
- Acuerdo Ministerial 338-2020 [Ministerio de Trabajo y Previsión Social]. Deroga del Acuerdo Ministerial 140-2020 y sus reformas del Ministerio De Trabajo Y Previsión Social, que crea el "Procedimiento electrónico para registro, control y autorización de suspensiones de contratos de trabajo" 29 de septiembre del 2020.
- CEPAL. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.*
- CEPAL (2020). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones, Informe Especial COVID-19, N° 5.* Santiago, julio. Disponible en Internet: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45782-enfrentar-efectos-cada-vez-mayores-covid-19-reactivacion-igualdad-nuevas>
- Coronado, Elsa. (2020). El gobierno solo ha entregado el 7.5% de los víveres por el COVID19. 23/09/2020, de Plaza Pública Sitio web: <https://plazapublica.com.gt/content/elgobierno-solo-ha-entregado-el-75-de-losviveres-por-el-covid19>
- Decreto 101-97 [Congreso de la República de Guatemala] Ley Orgánica del Presupuesto. 12 de noviembre de 1997.
- Decreto Gubernativo 05-2020 [Presidencia de la República] Declaración del Estado de Calamidad Pública. 05 de marzo del 2020.
- Diálogos (2020). ¿A quién no llega la ayuda? Monitoreo de los programas de emergencia del gobierno. Número 1. Julio. Disponible en: [www.dialogos.org.gt/publicaciones/quien-no-llega-la-ayuda-monitoreo-de-losprogramas-de-emergencia-del-gobierno](http://www.dialogos.org.gt/publicaciones/quien-no-llega-la-ayuda-monitoreo-de-losprogramas-de-emergencia-del-gobierno)
- Diálogos (2020). ¿A quién no llega la ayuda? Monitoreo de los programas de emergencia del gobierno. Número 2. Agosto. Disponible en: [www.dialogos.org.gt/publicaciones/quien-no-llega-la-ayuda-analisis-de-los-programasde-emergencia-covid19-frente-los](http://www.dialogos.org.gt/publicaciones/quien-no-llega-la-ayuda-analisis-de-los-programasde-emergencia-covid19-frente-los)
- Diálogos (2020). ¿A quién no llega la ayuda? Monitoreo de los programas de emergencia del gobierno. Número 3. Septiembre. Disponible en: [www.dialogos.org.gt/publicaciones/quien-no-llega-la-ayuda-retos-en-el-registro-de-beneficiarios-de-programas-covid-19-y](http://www.dialogos.org.gt/publicaciones/quien-no-llega-la-ayuda-retos-en-el-registro-de-beneficiarios-de-programas-covid-19-y)
- Diálogos (2020). Índice de Vulnerabilidad Social Municipal. *Por publicarse.*
- Diálogos y Propuesta Urbana (2020). Índice de Accesibilidad a Hospitales. *Por publicarse.*
- Figueroa, Walter, Mark Peñate & Paolo Marsicovetere (2020), Estimación de pobreza a nivel municipal en Guatemala mediante la utilización de machine learning. Versión preliminar disponible en Internet: [https://www.researchgate.net/publication/343678849\\_Estimacion\\_de\\_pobreza\\_a\\_nivel\\_municipal\\_en\\_Guatemala\\_mediante\\_la\\_utilizacion\\_de\\_machine\\_learning](https://www.researchgate.net/publication/343678849_Estimacion_de_pobreza_a_nivel_municipal_en_Guatemala_mediante_la_utilizacion_de_machine_learning)
- Fondo Monetario Internacional. (4 de noviembre del 2020) *El personal técnico del FMI concluye visita virtual a Guatemala* [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/11/04/pr20332-guatemala-imf-staff-concludes-virtual-visit>

## Referencias Bibliográficas

- Flanagan, Barry E.; Gregory, Edward W.; Hallisey, Elaine J.; Heitgerd, Janet L.; and Lewis, Brian (2011) "A Social Vulnerability Index for Disaster Management," Journal of Homeland Security and Emergency Management: Vol. 8: Iss. 1, Article 3. DOI: 10.2202/1547-7355.1792 Disponible en Internet: <http://www.bepress.com/jhsem/vol8/iss1/3>
- Instituto Nacional de Estadística (2019). Censo de Población y Vivienda, 2018. Datos disponibles en <https://www.censopoblacion.gt/>
- Instituto Nacional de Estadística (2020). Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2050. Datos disponibles en <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Pobreza y desigualdad por la Línea de Ingreso. Costa Rica: Pobreza y Desigualdad. Recuperado de: <https://www.inec.cr/pobreza-y-desigualdad/pobreza-por-linea-de-ingreso>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (2020). Solicitudes de información realizadas en el mes de octubre relacionadas al número de beneficiarios de Apoyo a la Agricultura Familiar y Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos. Guatemala.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2020). Solicitudes de información realizadas en el mes de octubre relacionadas al número de beneficiarios de Bono Familia, Apoyo Alimentario y Bono de Apoyo al Comercio Popular. Guatemala.
- Ministerio de Economía. (2020). Solicitudes de información realizadas en el mes de octubre relacionadas a beneficiarios del fondo de protección al empleo. 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  
Carlos Mendoza

## **Colaboración técnica**

Walter Corzo  
Isabel Reyes

## **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, Noviembre de 2020**