



¡Marcando el rumbo!

Análisis del Fondo Bono Familia

Guatemala, 12 de diciembre de 2020

Documento preparado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) con apoyo del Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE). Su contenido (información, metodología, procesos y procedimientos) está sujeto a los respectivos derechos de autor. Cualquier reproducción del mismo, sea total o parcial, y sin importar el medio que se utilice para ello, requiere citar la fuente. Este documento fue elaborado por Irene Flores bajo la coordinación de Jorge Lavarreda.



CONTENIDO

CONTENIDO	2
1. INTRODUCCIÓN	4
2. CONTEXTO DEL ANÁLISIS	4
2.1. Antecedentes	4
2.2. Problemática	6
2.3. Respuestas de otros países a la problemática	6
2.4. Importancia del diseño y planificación en situaciones de emergencia o calamidad pública	8
2.5. Respuesta del gobierno de Guatemala a la problemática	11
3. ANÁLISIS DEL FONDO BONO FAMILIA	17
3.1. Descripción del Fondo Bono Familia	17
3.2. Análisis del modelo lógico del Fondo Bono Familia	23
3.2.1. Análisis de la estrategia del Fondo Bono Familia	28
3.2.2. Cambios al diseño original del Fondo Bono Familia	31
3.3. Análisis de la efectividad del Fondo Bono Familia	32
3.3.1. Resultados alcanzados	32
3.3.2. Productos alcanzados	32
3.3.3. Discusión de factores que afectan el logro de objetivos alcanzados	34
3.3.4. Discusión de fortalezas en la implementación	37
4. PRINCIPALES CONCLUSIONES	38
5. RECOMENDACIONES	41
6. REFERENCIAS	44



¡Marcando el rumbo!

Abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
BF	Bono Familia
BANGUAT	Banco de Guatemala
CHN	Crédito Hipotecario Nacional
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CODEDES	Consejos Departamentales de Desarrollo
CONADI	Consejo Nacional de Discapacitados
COVID-19	Enfermedad producida por el coronavirus SARS-CoV-2
CUI	Código Único de Identificación
DAS	Dirección de Asistencia Social de MIDES (ver abajo)
DPI	Documento Personal de Identificación
FECS	Fichas de Condiciones Socioeconómicas
FODES	Fondo de Desarrollo Social de MIDES (ver abajo)
FPS	Fondo de Protección Social
IGSS	Instituto de Seguridad Social
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
MAGA	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINECO	Ministerio de Economía
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OMS	Organización Mundial de la Salud
PpR	Planificación y Presupuesto por Resultados
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
RENAP	Registro Nacional de las Personas
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación
SIB	Superintendencia de Bancos
TM	Transferencia Monetaria
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas

1. INTRODUCCIÓN

El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), gracias al financiamiento del Centro para la Empresa Privada Internacional (en inglés *Center for International Private Enterprise* (CIPE)) y la respuesta favorable del Ministro de Desarrollo Social, realiza esta investigación sobre el Fondo denominado Bono Familia. El propósito principal del análisis es apoyar a mejorar el diseño, la implementación y el control de los programas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

El Fondo denominado Bono Familia es una intervención temporal, aprobado por el Congreso de la República e implementado por el Gobierno de Guatemala a través del MIDES, como respuesta de atención al impacto económico provocado por las medidas impuestas para evitar la propagación de la pandemia del COVID-19. Su ejecución innovadora y relativamente rápida merece un acercamiento que permita identificar fortalezas y debilidades que sirvan como insumos para mejorar la gestión de los programas de asistencia social.

Las principales fuentes de investigación de esta evaluación independiente consisten en la revisión de fuentes secundarias, desarrollo de entrevistas con actores clave internos y externos al MIDES, tanto del sector público como de organizaciones de la sociedad civil. La información se presenta de forma agregada y no se hace alusión a personas o instituciones en particular.

En la primera sección se describe de forma sintetizada los elementos del contexto que se deben considerar para comprender elementos del diseño y de la implementación. En la segunda sección se realiza un análisis del programa partiendo de la descripción de todos sus elementos, una evaluación crítica sobre el modelo lógico de la estrategia y se finaliza con una discusión sobre la efectividad del programa y los principales cuellos de botella para su ejecución. Los principales hallazgos del análisis son los insumos para realizar conclusiones o reflexiones finales y algunas recomendaciones prácticas que se espera sirvan al MIDES para mejorar la gestión de sus programas de asistencia social.

2. CONTEXTO DEL ANÁLISIS

2.1. Antecedentes

La COVID-19 es una enfermedad infecciosa causada por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2 descubierto recientemente y notificado por primera vez en la ciudad de Wuhan en China el 31 de diciembre de 2019. Tan solo unos meses después de ser notificado el primer caso, la Organización Mundial de la Salud (OMS) lo declaró pandemia el 11 de marzo de 2020. Al 11 de diciembre se habían confirmado 69,143,017 casos de personas infectadas y 1,576,516 personas fallecidas en todo el mundo¹.

Los primeros casos de COVID-19 en América Latina y el Caribe (ALC) se reportaron a finales de febrero; desde entonces los casos han crecido aceleradamente reportando cerca de 12,064,500 casos

¹ OMS COVID-19 Dashboard. Se pueden consultar datos en: https://covid19.who.int/?gclid=CjwKCAjwoc_8BRAcEiwAzJevtUZYS3hLYVlgENhVUUKqwgI_ffhtIKeGdCWHKQKLyUaLtCakUXLRRoCy2sQAvD_BwE

confirmados y 424,141 fallecidos². En Guatemala, el primer caso confirmado se registró el 13 de marzo³. Desde entonces, al día 11 de diciembre se reportan 129,099 casos acumulados y 4,405 personas fallecidas⁴. Según proyecciones de la Comisión Presidencial para Atención a la Emergencia del COVID-19, COPRECOVID, en Guatemala podrían ocurrir entre 30 y 40 mil casos más estimados para finales de diciembre del año 2020⁵.

A pesar de que la OMS reporta que en algunos países de ALC (Brasil, México y Colombia principalmente) los indicadores de nuevos casos diarios y de muertes han empezado a descender, resalta que otros países (Argentina, algunos del Caribe y regiones internas dentro de países) están evidenciando incrementos de casos nuevos y de muertes. Por lo tanto, la OMS no ha podido afirmar que en la región se haya superado el contagio de la enfermedad hasta no tener una baja consistente en nuevos casos reportados en todos los países⁶.

La enfermedad del COVID-19 puede propagarse fácilmente de persona a persona por secreciones respiratorias⁷ y contacto directo, y así sucedió. Esta pandemia atacó al mundo y sin capacidad de respuesta: sin vacuna que impide el contagio, sin medicamentos para curarlo y sin equipos sanitarios suficientes para atender oleadas de enfermos⁸.

Los modelos epidemiológicos sugieren que, dados los límites en los sistemas de salud de ALC las muertes podrían llegar a los 3.2 millones de casos, en ausencia de intervenciones para frenar la tasa de infección⁹. Por ello, las medidas de distanciamiento social y aislamiento son aspectos esenciales de la respuesta de salud pública, con el fin de reducir el número promedio de personas sanas que un enfermo puede contagiar (este es el número de reproducción), a lo largo del tiempo, a un valor por debajo de 1. En el caso de Guatemala, estas medidas de restricción de contactos entre personas eran necesarias para reducir la propagación de la pandemia, tal como lo señala el CIEN en su informe sobre COVID-19 (Lavarreda, 2020):

“Según la modelización epidemiológica del impacto mundial de COVID-19, si el gobierno de Guatemala hubiera decidido “no hacer nada” se estimaba que alrededor de 329,400 personas podrían haber sido hospitalizadas y 55,650 podrían haber muerto en un periodo de 250 días. En las mismas proyecciones se estima que las medidas de mitigación leves (que reducen las tasas de contacto social en un 40% y en un 60% para los ancianos) reducirían las hospitalizaciones a cerca de 199,200 y 184,700 y las muertes a 32,600 y 27,500 respectivamente. Una estrategia de supresión más amplia,

² Reporte situacional COVID-19 en Latinoamérica a 16 de noviembre, publicado por Statista y se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.statista.com/statistics/1103965/latin-america-caribbean-coronavirus-deaths/>.

³ Ver noticia de anuncio del primer caso oficial en: <https://radiotgw.gob.gt/guatemala-confirma-primer-caso-de-coronavirus/>

⁴ Datos del portal: “Situación de COVID-19 en Guatemala” del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Se puede consultar en: <https://tablerocovid.mspas.gob.gt/>

⁵ Según declaraciones oficiales proporcionadas por el Comisionado Presidencial que dirige la COPRECOVID, que se pueden consultar en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/esta-guatemala-preparada-para-la-segunda-ola-de-covid-19/>

⁶ Declaraciones de la OMS a 23 de septiembre recogidas en reportaje de la BBC que se puede consultar en: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-52711458>

⁷ <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

⁸ A. Blackman, A. M. Ibáñez, A. Izquierdo, P. Keefer, M. Moreira, N. Schady y T. Serebrisky (2020). *La Política Pública frente al COVID-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe*. BID.

⁹ *Ibíd.*

equivalente a un cierre nacional, que reduzca las tasas de contacto interpersonal en un 75%, reduciría el número de hospitalizados a 28,100 y las muertes a 4,550”.

2.2. Problemática

En el corto plazo, la manera más efectiva de enfrentar la crisis sanitaria para la mayoría de los países fue recurrir a medidas de confinamiento generalizadas. Guatemala no fue la excepción aplicando medidas de distanciamiento social, confinamiento, restricciones de movilidad, trabajo en casa y cierre de actividades económicas especialmente en sectores y lugares que se consideraron tener más alta probabilidad de elevar la tasa de contagio.

Sin embargo, los confinamientos generalizados están asociados con fuertes costos económicos en términos de desempleo, caídas en los salarios y aumentos en la pobreza. En Guatemala, de acuerdo con información del Banco Interamericano de Desarrollo, en 2015 el 52.1% de la población vivía en situación de pobreza y 33.0% en situación de vulnerabilidad¹⁰, por lo que cerca del 80.0% de la población requeriría de protección social ante eventos económicos adversos¹¹.

De acuerdo con organismos internacionales, se prevé una contracción del Producto Interno Bruto (PIB) en la región de entre 1.8% y 5.5% para el período 2020-2022¹². Asimismo, el Banco de Guatemala en su revisión de proyecciones macroeconómicas de octubre de 2020 estima para Guatemala una caída de entre el 0.5% y el 2.5% del PIB en 2020¹³, cuyo efecto inmediato ha sido una importante reducción en el empleo formal (hasta 70,000 empleos formales) y se agudizará en la situación de empleo informal¹⁴. Ante eventos de esta dimensión, es de esperar que las personas que vivían en situación de pobreza o vulnerabilidad antes de la crisis hayan sido afectadas fuertemente en sus ingresos.

En esta situación, los gobiernos tienen el reto de reconciliar el objetivo de salvar vidas mientras se implementan medidas que buscan proteger a las personas más afectadas por la caída en los ingresos, compensar a los trabajadores y empresas más afectados por la contracción económica y evitar los efectos negativos en la economía en el largo plazo. Este reto implica también un importante esfuerzo fiscal ya que las necesidades de recursos sobrepasan la capacidad de los gobiernos, por lo que se hace necesario identificar grupos poblacionales, empresas y/o sectores económicos más afectados para priorizar.

2.3. Respuestas de otros países a la problemática

Son muchos los países que han implementado programas de protección social y ayudas de alivio económico a empresas como paquetes de respuesta a la crisis del COVID-19 en este año 2020 (Gentilini, 2020). Una evaluación sobre las respuestas de otros países a la mitigación de la pandemia

¹⁰ Datos obtenidos de Sociómetro-BID que se puede consultar en: <https://test-iadb.pantheonsite.io/es/investigacion-y-datos/pobreza,7526.html> Las cifras de Sociómetro usan líneas de pobreza de US\$5 diario por persona para pobreza y el rango entre US\$5 y US\$12,4 diarios por persona para vulnerabilidad.

¹¹ Estimaciones del BID a partir de datos procesados de Sociómetro.

¹² BID (2020). *Políticas para Combatir la Pandemia*. V. Nuguer, A. Powell, BID. Ver <https://publications.iadb.org/es/informe-macroeconomico-de-america-latina-y-el-caribe-2020-politicas-para-combatir-la-pandemia>

¹³ <https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/conferencias/cbanguat754.pdf>

¹⁴ CIEN (2020). *Propuestas para superar el impacto negativo del COVID-19 en Guatemala*.

(CIEN, 2020) señala que los países desarrollados y con más capacidad económica han impulsado paquetes de alivio económico más generosos, y aquellos con mejores sistemas de protección social previo a la crisis han podido apoyar de mejor manera a la población.

El Banco Mundial (Gentilini, 2020) refiere que en los últimos 6 meses, 212 países han implementado un total de 1,179 medidas de protección social ante la pandemia¹⁵. La principal respuesta de los países en el mundo está orientada a medidas de asistencia social que representan un 61.4% del total de las medidas implementadas (724 medidas implementadas en 188 países); un 24.2% son medidas canalizadas a través de la seguridad social (286 medidas implementadas en 131 países); y un 14.3% son medidas que se destinan al mercado de trabajo, tanto del lado de la oferta como de la demanda (169 medidas en 99 países).

El mismo estudio señala que las transferencias monetarias predominan en la categoría de medidas de asistencia social y representan un 51.0% del total en esta categoría; las pensiones representan un 31.3% de las medidas implementadas en esta categoría. Otro tipo de medidas como la distribución de comida, alimentación escolar y *vouchers* son significativas en el portafolio de respuestas de los gobiernos, con un 22.3% del total de medidas en esta categoría.

Las transferencias monetarias que se han implementado son nuevos programas (68.0% de las intervenciones contabilizadas en esta categoría) mientras que un 29.0% son programas preexistentes de activación temporal durante la crisis¹⁶. La mayoría de los programas de transferencias tienen una duración de 3 meses, con un promedio mundial de 3.3 meses de duración.

El monto de los aportes de las transferencias monetarias ha sido generoso (Gentilini, 2020). Para una muestra de 95 países en el mundo, los programas de transferencias monetarias representan un 26.0% del promedio mensual del producto interno bruto per cápita de su país; en el caso de países de bajo ingreso, esta proporción se incrementa a un 52.0% (Haití, Madagascar y Afganistán son los países que entregan los aportes mas altos)¹⁷.

Casi 2 billones de personas en el mundo han sido beneficiadas por programas de asistencia social como respuesta de los gobiernos ante la pandemia, de los cuales 1.3 billones han recibido transferencias monetarias, lo que equivale al 17.0% en promedio de la población mundial; y los análisis más actualizados revelan que la gran mayoría de estos programas (83.0%) están en fase de ejecución o en fase de planificación (en condición de iniciar ejecución) (Gentilini, 2020).

¹⁵ En esta sección se realiza una síntesis del informe del Banco Mundial (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: a Real-Time Review of Country Measures*. "Living paper", version 13 (September 18, 2020). Todos los datos son obtenidos del mismo informe que se identificó como el más actualizado a la fecha de elaboración de este reporte. Este reporte se cita en el texto como (Gentilini, 2020).

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

2.4. Importancia del diseño y planificación en situaciones de emergencia o calamidad pública

Normativa que aplica para el diseño y formulación de intervenciones en contextos de emergencia

En el Gobierno de Guatemala existen disposiciones sobre los requerimientos en materia de diseño, ejecución, evaluación y rendición de cuentas que deben aplicar las entidades públicas en el uso de fondos públicos para atender situaciones de emergencia declaradas en estados de calamidad pública.

Durante el estado de calamidad como consecuencia del COVID-19 declarado en los términos que refiere el Decreto Gubernativo 5-2020, ratificado por el Decreto Número 8-2020 del Congreso de la República, la normativa presupuestaria y administrativa no fue suspendida, al contrario, el decreto establece que los mandatos legales en términos de gestión presupuestaria y administrativa deben aplicarse¹⁸.

En ese sentido, la Ley Orgánica del Presupuesto establece que todo presupuesto público es la expresión anual de un plan¹⁹; que en los presupuestos de egresos de las entidades públicas debe observarse la estructura programática coherente con la gestión por resultados²⁰; y que las entidades deben actualizar y publicar sus planes operativos y los indicadores de resultado y producto, en función de sus reprogramaciones presupuestarias²¹. También se indica que la evaluación presupuestaria comprende la medición de resultados obtenidos de las intervenciones que se realizan y los efectos producidos, el análisis de variaciones observadas (respecto de lo planificado), y recomendaciones de medidas correctivas²².

Así mismo, en el Artículo 6 del Decreto 13-2020 del Congreso de la República, Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por el COVID-19, establece que para el monto adicional de Q.11,000 millones financiados por medio de la emisión de Bonos del Tesoro, le son aplicables las disposiciones contenidas en el Decreto 25-2018 del Congreso de la República²³, en el que se establecen los siguientes mandatos (entre otros):

- Las entidades públicas deben ejecutar su presupuesto conforme la metodología de Presupuesto por Resultados (PpR)²⁴.
- La ejecución física y financiera debe llevarse a cabo de acuerdo con los productos y subproductos definidos en su planificación estratégica²⁵.

¹⁸ Decreto Gubernativo 5-2020 Artículo 9.

¹⁹ Artículo 8, Decreto 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto

²⁰ Artículo 12, Decreto 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto.

²¹ Artículo 17 Bis, Decreto 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto

²² Artículo 34 Bis, Decreto 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto

²³ Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019.

²⁴ Artículo 13 del Decreto 25-2018, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019.

²⁵ Artículos 14 del Decreto 25-2018, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019

- Las máximas autoridades de las instituciones son responsables de medir, verificar y cuantificar el avance en los indicadores de resultados definidos para la provisión de bienes y servicios²⁶.

Adicionalmente, como evidencia de la necesidad de realizar procesos de diseño y planificación que den sentido a las intervenciones durante estados de calamidad, en el Numeral 1.9 del Sistema Nacional de Inversión Pública se establece que *“La SEGEPLAN emitirá normas específicas para formular, evaluar, registrar y presentar proyectos que surjan como producto de un estado de emergencia o calamidad pública”*²⁷. En casi todas las situaciones de emergencia que ha vivido el país, la SEGEPLAN ha aplicado esta normativa específica, por ejemplo: el Acuerdo Interno 53-2020 en el que se emite normativa específica para implementar proyectos de inversión para atender los daños causados por la tormenta ETA; el Acuerdo Interno Número 24-2018 que aprueba las normas específicas para proyectos en departamentos afectados por la catástrofe del Volcán de Fuego; o bien el Acuerdo Interno 35-2014 que contiene normativa que deben cumplir proyectos de atención por los daños ocasionados por el sismo del 7 de julio de 2014.

Los elementos mínimos que la SEGEPLAN requiere para la formulación y presentación de proyectos en casos de emergencia o calamidad son: i) problema a solucionar; ii) objetivo general y específico; iii) resultados y metas; iv) estudio de mercado o de necesidades; v) solución al problema (alternativa técnica seleccionada); vi) población beneficiaria directa; y vii) localización del proyecto.

Buenas prácticas en materia de diseño y planificación en contextos de emergencia por COVID-19

Además de la obligación normativa, también se debe revisar cuáles han sido las mejores prácticas internacionales en materia de planificación en el contexto de la emergencia que ha generado la pandemia en todos los países. La emergencia del COVID-19 ha requerido que muchos gobiernos den respuesta con gran celeridad a las necesidades de los grupos de población más afectados. En estas circunstancias, las entidades y funcionarios no siempre tienen el tiempo y el espacio de análisis y planificación adecuados.

Sin embargo, en casos de emergencia es cuando la planificación es más necesaria que nunca y las buenas prácticas internacionales orientan ese proceso (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. SIEMPRO., 2020). A continuación, se enumeran algunas recomendaciones sobre buenas prácticas a nivel internacional, en materia de diseño y formulación de estrategias de atención a la población afectada por la pandemia:

- Realizar análisis o evaluación de la situación actual que vive la población afectada, que permita conocer las necesidades socioeconómicas y tener un panorama preciso de su posible evolución (UNICEF, 2020).
- Utilizar herramientas simples pero que provean respuestas robustas en el análisis de los problemas, y que permitan una retroalimentación constante del problema que se está analizando (Courtney, Kirkland, & Viguerie, 1997).

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ (Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública para el Ejercicio Fiscal 2020, 2020)

- Flexibilidad metodológica. Implementar métodos híbridos de planificación que responden a metodologías complementarias para el análisis de los problemas y diseño de acciones (UNICEF, 2020).
- A partir del análisis del problema, se debe avanzar en diseñar las acciones inmediatas y estratégicas necesarias, estableciendo rápidamente un modelo lógico operativo práctico y flexible (McKinsey & Company, 2020).
- El enfoque de las acciones debe tener una mirada territorial. Es necesario conocer la población más afectada por la crisis y su localización, que permitan focalizar los recursos e implementar acciones bajo medidas de distanciamiento social.
 - Utilizar nuevos instrumentos para focalizar. Para identificar los hogares y personas más afectados, los gobiernos deben ser creativos en el uso de diferentes fuentes de datos²⁸.
- Re priorizar los objetivos institucionales priorizando aquellos que den respuesta a los desafíos de la emergencia²⁹.
- Identificar innovaciones tecnológicas y organizacionales que permita la implementación de las medidas de protección social evitando el contacto físico (McKinsey & Company, 2020).
- Realizar evaluaciones de impacto en el corto plazo, adaptadas a las condiciones de aislamiento social, que permitan recoger información sobre el cambio que ocurre en la población beneficiada: i) determinar si se ha observado un cambio en la población sujeto en relación a determinadas variables resultado que son de interés (efectos) y ii) determinar en que medidas el programa/política es responsable de dichos cambios (atribución) y la relación que pudiera tener con otras variables de contexto (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. SIEMPRO., 2020).
 - En materia de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, las buenas prácticas internacionales recomiendan que siempre sean acompañadas por rigurosas evaluaciones de impacto, sobre todo de corto y mediano plazo (BID, 2017).

Elementos imprescindibles de la planificación

A partir de las recomendaciones descritas anteriormente y los estándares metodológicos en materia de planificación del Gobierno de Guatemala, se presentan los elementos que no pueden obviarse para un adecuado diseño de los programas y estrategias de atención a los problemas ocasionados por la pandemia COVID-19³⁰:

1. Acordar y priorizar el problema central; identificar sus causas y sus efectos. La construcción de un árbol de problemas permite visualizar la situación de la problemática que se desea transformar. Es importante definir un indicador o indicadores del problema, de la brecha percibida en el problema priorizado. En el Plan General de Atención a la Emergencia COVID-

²⁸ BID (2020). La Política Pública Frente al COVID-19, pandemia, crisis sanitaria, política pública. Washington, D.C., Estados Unidos.

²⁹ UNICEF (2020). Planificar para seguir educando. 5 Desafíos. 5 Propuestas. Buenos Aires, Argentina. Mayo, 2020.

³⁰ Los estándares que se toman en cuenta para construir esta propuesta de elementos que no pueden obviarse en materia de diseño de intervenciones en situaciones de emergencia se basan en los elementos de la metodología de Planificación por Resultados, PpR, específicamente los que se requieren para diseñar Modelos Lógicos o la Teoría de Cambio de las estrategias de intervención que realizan las entidades públicas; también se tomó en cuenta los elementos mínimos de los proyectos de inversión que requiere la Segeplan en casos de emergencia. Puede consultarse la metodología de PpR en la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala, elaborada por MINFIN y SEGEPLAN.

- 19 del Gobierno de Guatemala (SEGEPLAN, 2020) se esbozan los problemas priorizados que deben ser atendidos.
2. Visualizar la solución futura que se desea alcanzar. Identificar posibles soluciones y los objetivos que se pretende lograr con cada intervención. Construir un árbol de objetivos es una herramienta ágil para visualizar esa situación futura que se desea alcanzar. En el Plan General de Atención a la Emergencia COVID-19 del Gobierno de Guatemala (SEGEPLAN, 2020) se establecen los principales objetivos y los medios (componentes principales) para alcanzarlos.
 3. Definir la población objetivo: criterios de elegibilidad y mecanismos de su focalización, que permita identificar claramente la población beneficiaria. En el Plan General de Atención a la Emergencia COVID-19 del Gobierno de Guatemala (SEGEPLAN, 2020) se establecen los principales criterios de focalización que ayudan en el proceso de definir a la población beneficiaria.
 4. Desarrollar el modelo lógico de la estrategia: consiste en una serie de relaciones de causa y efecto entre acciones prácticas y efectivas que resuelven el problema planteado en la población beneficiaria. El Plan General de Atención a la Emergencia COVID-19 del Gobierno de Guatemala (SEGEPLAN, 2020) establece algunas orientaciones en materia de priorización de acciones a realizar.
 5. Seleccionar una estrategia óptima. Elegir una de las alternativas de solución, en función a su incidencia y su viabilidad técnica, presupuestaria y política.
 6. Establecer la cadena de resultados. Es una concatenación lógica de cómo interactúan los insumos, las actividades y los productos para lograr resultados esperados.

En función a estos elementos mínimos de diseño, se realiza el análisis del Fondo denominado Bono Familia y de la respuesta del Gobierno de Guatemala a la problemática en general.

2.5. Respuesta del gobierno de Guatemala a la problemática

Ante la ausencia de una vacuna para prevenir la enfermedad, en Guatemala se tomaron medidas para evitar el contagio, minimizar la pérdida de vidas y proteger los ingresos de las personas (CIEN, 2020). Las acciones de urgencia adoptadas para tratar de evitar el colapso del sistema sanitario fueron: a) intervenciones para reducir las tasas de contagio; b) fortalecer las capacidades sanitarias y c) apoyo económico a familias y empresas (Lavarreda, 2020).

Las medidas para reducir el contagio fueron: cierre de fronteras, suspensión de clases y labores, se cerraron los establecimientos comerciales en un horario definido y se restringió la movilidad al domicilio actual de las personas, principalmente entre departamentos (Lavarreda, 2020).

Para el fortalecimiento de las capacidades sanitarias, se aprobaron fondos adicionales por Q1,196 millones para el MSPAS para mejoras en infraestructura, equipamiento, e insumos, incluidos Q26 millones para el pago de bonos de riesgo al personal sanitario (Lavarreda, 2020).

El Organismo Ejecutivo también aprobó un paquete de medidas de apoyo a las familias y a las empresas, entre ellos: diferimientos de pagos a centros educativos y universidades, para los créditos en las instituciones bancarias, y para el pago de impuestos y otras contribuciones; subsidios y transferencias monetarias y en especie. Además se aprobaron tres fondos para proveer de capital de

trabajo a las empresas. También se tomaron medidas para mantener la estabilidad macroeconómica como la reducción de la tasa de interés líder en 0.75 puntos básicos (Lavarreda, 2020), entre otras.

Según el informe del Observatorio COVID del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN, 2020) la ejecución de los programas de atención a la pandemia que tienen asignación presupuestaria vigente en el presupuesto del año 2020, es muy heterogénea. El CIEN refiere que en abril de 2020 el Organismo Ejecutivo dio a conocer el lanzamiento de diez programas para brindar apoyo económico a las empresas y a las personas afectadas por las medidas tomadas para reducir el contagio del COVID-19 y que implicaron una asignación presupuestaria de Q.14,235.4 millones³¹. En el mismo reporte del Observatorio COVID-19 del CIEN refiere que al 30 de noviembre hay siete (7) programas finalizados, es decir con una ejecución cercana a 100% o ya se ha dado por concluido; un (1) programa con nivel de ejecución intermedio (Fondo de Crédito para Capital de Trabajo); y el resto de programas se encuentran “rezagados” con un nivel de ejecución menor al 40%³².

En este informe se pone la atención en el paquete de 14 medidas de atención a la pandemia, que aprobó el Gobierno de Guatemala por medio de los Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020³³, que representan un total de Q14,610 millones en ampliaciones presupuestarias, equivalente al 95% de los recursos destinados a la emergencia³⁴. En el cuadro 1 se presentan las medidas aprobadas por medio de éstos decretos, que se crearon exclusivamente para atender la crisis (nuevos programas), y que son exclusivamente temporales³⁵.

En el cuadro 1 se relaciona cada programa con: i) el objetivo formalmente expresado en los instrumentos de creación, ii) con el problema que atiende, iii) la población priorizada, iv) el organismo ejecutor a quien se le asigna la responsabilidad, y iv) el monto aprobado. Estos elementos del diseño son los más relevantes para construir el modelo explicativo³⁶ de la lógica conceptual del paquete de medidas aprobadas. Esto sirve como punto de partida para el análisis del BF.

³¹ En abril de 2020 el mensaje del Gobierno de Guatemala fue “Gobierno impulsa 10 programas para ayudar a familias vulnerables” <https://twitter.com/GuatemalaGob/status/1250077829682925568?s=20>.

³² El monto total asignado por el Gobierno central en respuesta a la pandemia del COVID-19 corresponde al presupuesto asignado al Programa 94 “Atención por Desastres Naturales y Calamidades Públicas”, Subprograma 09 “Estado de Calamidad Pública por Emergencia COVID-19 (DG 5-2020)” y Actividad 001 “Intervenciones Realizadas para la Atención de la Emergencia COVID-19”, y a recursos clasificados como de apoyo al COVID-19 en otros programas del Decreto 20-2020 (Infraestructura de Salud, Proyectos para Reactivación Económica a través de los CODEDES, y Subsidio a la Energía Eléctrica)

³³ Estos tres decretos suman ampliaciones por Q.19,806.4 millones (73.8% para COVID-19).

³⁴ Incorporar los análisis de todos los programas y medidas aprobados por el Gobierno supera el alcance de esta evaluación.

³⁵ No se incluyen en el análisis del cuadro 1 los programas que ya existían previo a la crisis y que tuvieron incrementos presupuestarios, porque los elementos de su diseño no son exclusivos de atención a la pandemia. Entre ellos el Programa de Alimentación Escolar, el Programa del Adulto Mayor, el Programa de Agricultura Campesina. Estos programas fueron creados en circunstancias distintas a la crisis de COVID-19, y sus elementos de diseño responden a problemáticas distintas, incentivos y objetivos que no tienen relación entre ellos, y que no se producen en estado de crisis, por lo que la comparación de sus modelos conceptuales incrementa el nivel de variabilidad de elementos de diseño, que supera el sentido de esta evaluación. Por ejemplo, el aporte del INDE a la tarifa social que se entrega a la población que cumple con criterios establecidos en la Ley de Tarifa Social, y que pueden variar según la dinámica del mercado de producción de energía; o el Programa de Alimentación Escolar que se asocia con temas de nutrición.

³⁶ Para realizar el análisis del diseño se aplican los criterios y requerimientos de la metodología oficial de planificación pública que es la Planificación y Presupuestación por Resultados, PpR. Para conocer sobre los requerimientos de la metodología PpR consultar la “Guía Conceptual de Planificación y Presupuestación por Resultados, para el Sector Público de Guatemala”, elaborada por MINFIN y SEGEPLAN (2013), Primera Edición.

Cuadro 1: Programas del Gobierno de Guatemala seleccionados para responder a la crisis causada por la implementación de medidas para evitar la propagación de la pandemia del COVID-19

Nombre del programa ³⁷	Objetivo oficial	Bienes y servicios que entrega (productos)	Problema identificado ³⁸	Ejecutor	Población objetivo (afectada)	Monto en millones
<i>Fondo de emergencia, FEMER (aprobado mediante Decreto 12-2020)³⁹ (vigencia a partir del 1 de abril)</i>						
1. Programa de remodelación e infraestructura de hospitales y centros de salud, equipamiento hospitalario e insumos sanitarios para atención de cobertura del primero y segundo nivel de atención.	N/D	Adecuación, equipamiento e insumos de hospitales y centros de salud. Implementar laboratorios de pruebas de detección de COVID-19.	N/D	MSPAS	Toda la población guatemalteca.	Q.800
2. Programa de Apoyo Alimentario y prevención del COVID-19	Apoyo a familias con la compra de artículos de primera necesidad e insumos de protección contra COVID-19	Entregas en especie o cupones canjeables, de insumos de protección contra COVID-19 y artículos de primera necesidad (CBA)	N/D	MIDES y MAGA	Familias en situación de vulnerabilidad, adultos mayores y personas de la tercera edad en asilos.	Q.700

³⁷ No se incluyen ampliaciones presupuestarias a programas que existían previo a la crisis debido a que responden a unos objetivos diferentes y aprobados en momentos distintos. Se incluye algunas regulaciones que no requieren asignación presupuestaria con el fin de resaltar conceptualmente el diseño de las ayudas destinadas a la población guatemalteca.

³⁸ Problema según se expone en los instrumentos regulatorios por medio de los cuales se aprueba su creación.

³⁹ En el Decreto 12-2020, Ley de Emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia Coronavirus COVID-19 se establece en el artículo 15 la única mención a un problema o causa que justifica las intervenciones diseñadas de la siguiente forma “dificultades de carácter económico que está sufriendo la población guatemalteca, derivado de atender las medidas de contención de la pandemia del coronavirus COVID-19, es que las medidas aprobadas están destinadas para proteger a todos los habitantes, especialmente a la población más vulnerable, para lo cual se aprueba la ampliación presupuestaria de Q3,667,500,000 millones de los cuales el 61.3% correspondía para ayudas específicas para combatir la pandemia.

Nombre del programa ³⁷	Objetivo oficial	Bienes y servicios que entrega (productos)	Problema identificado ³⁸	Ejecutor	Población objetivo (afectada)	Monto en millones
3. Fondo de Protección de Capitales	N/D	Créditos a comercios, empresas y cooperativas a tasas preferenciales.	N/D	CHN	N/D	Q.250
4. Fondo para las MIPYMES	Fomentar el emprendimiento de los pequeños y medianos empresarios.	Créditos a MIPYMES a tasas preferenciales.	N/D	MINECO	Toda la población	Q.400
<i>Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el COVID-19, Decreto 13-2020 (vigencia a partir del 8 de abril)</i>						
5. Fondo Bono Familia	Apoyar a la población más afectada económicamente por las medidas de emergencia derivadas de la pandemia COVID-19.	Transferencia monetaria de hasta Q1,000 por beneficiario.	N/D	MIDES	En el decreto 13-2020 artículo 2, se establece que se debe destinar a la población mas afectada económicamente por las medidas de emergencia derivadas de la pandemia COVID-19. En el Manual del Bono Familia vigente, se establece que la población objetivo son “personas u hogares” que habiten en viviendas cuyo consumo eléctrico durante el mes de febrero 2020 no supere los 200 kWh.	Q.6,000
6. Fondo de Protección al Empleo	Apoyar a los trabajadores del sector privado cuyos contratos	Aporte monetario fijo de Q75 diarios por trabajador.	N/D	MINECO	N/D	Q.2,000

Nombre del programa ³⁷	Objetivo oficial	Bienes y servicios que entrega (productos)	Problema identificado ³⁸	Ejecutor	Población objetivo (afectada)	Monto en millones
	laborales hayan sido objeto de suspensión durante el estado de calamidad					
7. Fondo de Crédito para Capital de Trabajo	Mantener la capacidad productiva y continuidad de las operaciones del negocio.	Créditos para financiar capital de trabajo, bajo condiciones blandas, por un monto máximo de Q250,000.00 por empresa.	N/D	CHN	Todas las personas individuales o jurídicas.	Q.2,730
8. Garantizar servicios públicos.	N/D	Subsidio al consumo de energía eléctrica	N/D	INDE	Población en pobreza y pobreza extrema.	Q.270
<i>Ampliación presupuestaria aprobada mediante Decreto No. 20-2020 (vigencia a partir del 16 de abril)</i>						
9. Infraestructura de salud	N/D	N/D	N/D	MSPAS	N/D	Q.30
10. Adquisición de ventiladores, pruebas COVID-19 y equipo, trajes y materiales de protección personal	N/D	N/D	N/D	MSPAS	N/D	Q.370
11. Proyectos de reactivación económica	N/D	N/D	N/D	CODEDES	N/D	Q.600
12. Subsidio a la energía eléctrica	N/D	N/D	N/D	INDE	N/D	Q.360

Fuente: elaboración propia a partir de decretos de aprobación e información contenida en el Portal "Covid-19 Seguimiento a Programas Sociales y Económicos" del Ministerio de Finanzas Públicas que se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://bi.minfin.gob.gt/BOE/OpenDocument/2001190805/OpenDocument/opendoc/openDocument.faces?logonSuccessful=true&shareId=1>

Los 12 programas nuevos que se muestran en el cuadro 1, suman un monto total de Q14,510 millones⁴⁰. Tres programas están enfocados a la atención sanitaria de la enfermedad; otros tres están orientados a la compensación en la caída de los ingresos y de la capacidad de consumo de las personas; el programa de protección al empleo está muy relacionado con los anteriores. Además se crearon otros tres programas orientados a compensar los problemas que afrontaron las empresas. No se identifica la necesidad que atienden los proyectos de reactivación económica que están a cargo de los CODEDES a partir de la información disponible.

El primer hallazgo que resalta en el cuadro es que hay poca información disponible para integrar un modelo explicativo. No se sabe claramente cuáles son los problemas que atienden cada una de las medidas que fueron aprobadas. En la iniciativa 5757, que contiene la propuesta de la Ley de Rescate Económico a las Familias, se presenta una sola narrativa en la que se describe una problemática que padecía la población derivado de las medidas de atención a la pandemia, pero sin referencia específica de qué problema resuelve cada medida:

“Dichas medidas (reducción de la movilidad de las personas y el cierre temporal de la actividad económica) tendrán su impacto en la actividad económica del país, tanto por el lado del consumo, inversión y exportaciones, así como en la producción de bienes y servicios, incidiendo en una desaceleración de la actividad económica, los ingresos de la población que redundaría en una caída posterior de la demanda y por ende un ciclo contractivo que podría llevar a la recesión económica.”

Otro hallazgo relevante es que en 6 de 12 programas (intervenciones) no se identifica ninguna población objetivo-priorizada en la que se debe enfocar cada programa. Esto abre la puerta para varias deficiencias⁴¹:

- i) Duplicidad de beneficiarios en distintos programas, por ejemplo, trabajadores formales que reciben el bono de protección del empleo y reciben el BF;
- ii) No se puede determinar si el monto del aporte generará un impacto, porque cada grupo poblacional tiene distintos niveles de ingreso, por ejemplo: un trabajador informal hombre soltero que vive en la ciudad de Guatemala tiene un ingreso mensual muy superior a una mujer emprendedora informal del área rural⁴²;
- iii) No se pueden cuantificar los recursos necesarios para implementación de los programas si se desconoce la magnitud de la brecha y la población objetivo-priorizada. Esto significa que los recursos presupuestarios aprobados en el paquete de medidas no responden a cuantificaciones de los problemas que padece la población.

En aquellos programas en los que sí se identifica la población objetivo, se hace de manera general, por ejemplo: “población guatemalteca”, “todas las empresas”, “hogares monoparentales”, entre otros. Es decir, no se cumple con el elemento de población priorizada. Estos dos hallazgos del análisis (a partir del cuadro 1) es evidencia que no se realizaron diagnósticos comprensibles de los problemas que se debían resolver, y que no existen modelos conceptuales que organicen el conocimiento y el dominio sobre el problema. De esta cuenta, no extraña que tampoco hay objetivos identificados. En el cuadro 1 se muestra que en 7 de los 12 programas no hay un objetivo formalmente enunciado y en

⁴⁰ No se incluyen las 14 medidas aprobadas por el Organismo Ejecutivo. Para ver los criterios de selección, ver nota 22.

⁴¹ Estas deficiencias se destacan aplicando los requerimientos metodológicos de la Gestión por Resultados, según la Guía Conceptual de Planificación y Presupuestación por Resultados, elaborada por MINFIN y SEGEPLAN.

⁴² Maul, H., Casasola, D., Flores, I. (2014). Emprendimiento y desarrollo rural. ¿Qué tanto puede descansar el desarrollo del área rural en el emprendimiento? CIEN, Guatemala, 2014.

los casos en los que, si existe, se expresan de forma muy general y abstracta, como el caso de “*apoyar a las familias*”, o bien “*fomentar el emprendimiento*”. Esta forma de enunciar objetivos obliga a quienes implementan los programas y quienes los evalúan, a caer en interpretaciones o en conjeturas respecto del significado de “apoyo” o de “fomento” o de “familias guatemaltecas”, de tal cuenta que se incrementa el riesgo operativo para lograr la efectividad⁴³.

3. ANÁLISIS DEL FONDO BONO FAMILIA

3.1. Descripción del Fondo Bono Familia

En esta sección se identifican los principales elementos del funcionamiento del BF y los mecanismos de entrega.

1. **Objetivo general:** apoyar a población más afectada económicamente por las medidas de emergencia derivadas de la pandemia COVID-19, a través de la entrega de aportes económicos de forma bancarizada.
2. **Cobertura:** nivel nacional.
3. **Población objetivo:** en el decreto 13-2020 artículo 2, se establece que se debe destinar a la población mas afectada económicamente por las medidas de emergencia derivadas de la pandemia COVID-19. En el Manual del Bono Familia vigente, se establece que la población objetivo son “personas u hogares” que habiten en viviendas cuyo consumo eléctrico durante el mes de febrero 2020 no supere los 200 kWh.
4. **Población objetivo adicional:** el MIDES debe identificar casos especiales que no deben superar el 10% del total de beneficiarios, enfocados en personas que no cuenten con energía eléctrica. Esta población ha sido identificada a partir de estimaciones de la incidencia de pobreza generados por el MIDES a nivel municipal con base en los datos del Censo de Población 2018 y del análisis sobre la cobertura del servicio eléctrico a nivel de lugar poblado. Con estos criterios, se ordenaron los municipios según la incidencia de pobreza estimada y se seleccionaron en cada municipio los lugares poblados donde el 65% o más de los hogares no cuentan con electricidad (Rosales, 2020). Estos hogares son visitados para registrar en la plataforma tecnológica del Bono Familia a los hogares sin acceso a electricidad⁴⁴. Esta metodología permitirá priorizar a los municipios más vulnerables y con alta proporción de población indígena. Para recoger la información de los hogares en estos lugares poblados, se utiliza la Ficha de Condiciones Socioeconómicas, FECS, especialmente diseñada para el efecto.
5. **Monto del aporte:** en el decreto 13-2020, artículo 2, se establece que se podrán entregar “aportes” de hasta Q1,000. En el Acuerdo Gubernativo 57-2020, Reglamento del Fondo

⁴³ Estas deficiencias se destacan aplicando los requerimientos metodológicos de la Gestión por Resultados, según la Guía Conceptual de Planificación y Presupuestación por Resultados, elaborada por MINFIN y SEGEPLAN

⁴⁴ El MIDES definió en su metodología de aplicación del Proxy Means Test que la información obtenida del Mapa de Pobreza 2018 se utilizará para priorizar la búsqueda y registro de familias sin energía eléctrica partiendo de los municipios cuya incidencia de pobreza sea mayor, mediante la cobertura universal a todos los hogares de los lugares poblados en los cuales el 65% o más no residan en una vivienda conectada a una red de energía eléctrica según el Censo 2018.

Denominado Bono Familia, en el artículo 2, se establece que un aporte es “el beneficio económico que recibirán los beneficiarios del Bono Familia”. En ningún instrumento normativo se indica claramente cuántos aportes puede recibir un beneficiario, tampoco si el monto máximo de Q1,000 es por el total de aportes o por aporte. En la práctica, el MIDES estableció inicialmente que se entregarían 3 aportes de Q1,000 c/u.

6. **Criterios de inclusión:** sirven para identificar personas o familias que han de ser beneficiados.
 1. Personas o familias residentes en viviendas cuyo consumo eléctrico durante el mes de febrero 2020 no supere los 200kWh.
 2. Personas o familias cuyas viviendas no gozan del servicio de energía eléctrica y que por su condición socioeconómica son consideradas casos especiales. En el Acuerdo Gubernativo 57-2020, Reglamento del Fondo Denominado Bono Familia, en el artículo 2, se establece que los casos especiales son personas que por su condición socioeconómica deben ser incluidas como beneficiarios del BF, entre ellos, las personas o familias que no gozan de energía eléctrica, u otras que determine el MIDES.

7. **Criterios de exclusión:** sirven para excluir solicitantes que no deberían ser beneficiados. Los criterios de exclusión que establece el Decreto 13-2020 y Decreto 22-2020 son los siguientes:
 1. Servidores públicos.
 2. Personas que reciban beneficios derivados de cualquier sistema de pensiones, incluyendo las clases pasivas del Estado cuyo beneficio sea de dos mil quetzales (Q2,000.00) mensuales o más.
 3. Personas que reciban pensiones por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, cuyo beneficio sea de dos mil quetzales (Q2,000.00) mensuales o más.
 4. Personas que cuenten con contratos administrativos de prestación de servicios vigentes en el Sector Público.

Además, la persona beneficiada no debe recibir otros beneficios o aportes de programas destinados a la emergencia del COVID-19 o Transferencias Monetarias Condicionadas, TMC, que ejecuta el MIDES en ninguno de sus programas vigentes listados a continuación:

1. Programa Social Bono Social.
2. Programa Social Beca Social.
3. Programa Social para la Atención a Niñas y Adolescentes Embarazadas o Madres Víctimas de Violencia Sexual Menores de 14 años cuyos casos hayan sido judicializados.
4. Intervención de Asistencia Económica Temporal para Personas y Familias afectadas por el COVID-19 del Fondo de Desarrollo Social, FODES.

Esta lista de programas sociales no incluye otros programas implementados para ayudar económicamente a la población a superar los impactos de la pandemia, como es el caso del Programa del Adulto Mayor, Programa de Protección al Empleo o el Programa de Dotación de Alimentos⁴⁵.

⁴⁵ Se deben verificar los criterios de exclusión y/o inclusión establecidos en los manuales operativos de todos los programas de ayuda para el COVID, para definir si existe exclusión entre ellos. En el caso del Programa de Dotación de Alimentos que ejecuta el MIDES, se pudo establecer que algunos de los criterios de selección de beneficiarios pueden limitar parcialmente



8. Criterios de priorización: según el decreto 22-2020 los criterios para priorizar la entrega de aportes son los que se listan a continuación:

- a. Personas en pobreza.
- b. Madres solteras u hogares monoparentales.
- c. Adultos mayores.
- d. Personas con discapacidad.
- e. Personas con enfermedades crónicas y degenerativas.
- f. Familias con niñas o niños en estado de desnutrición.
- g. Núcleos familiares, aunque estos convivan en un mismo lugar de residencia.

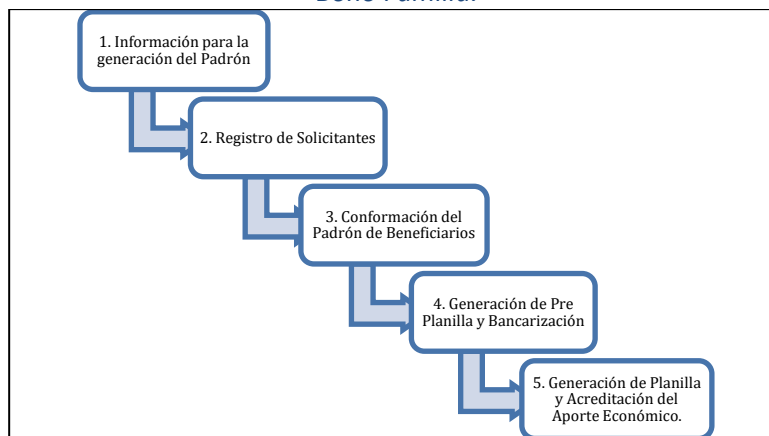
La aplicación de los criterios anteriores se debe hacer por núcleo familiar, aunque estos convivan en un mismo lugar de residencia, de forma que cada núcleo familiar de las personas priorizadas pueda ser beneficiario del programa (Decreto 22-2020). Los criterios de priorización sirven para definir a qué beneficiario se le entrega primero el aporte a partir de que cumplen alguno de los criterios de priorización. La entrega priorizada significa que las planillas de beneficiarios que cumplen estos criterios se pagan primero que las planillas de los beneficiarios que no cumplen ninguno de esos criterios.

9. Mecanismos de ejecución

La implementación se realiza mediante una plataforma tecnológica y aplicando los macroprocesos que se definen en el Manual del Bono Familia (en su versión vigente) y que se muestran a continuación (figura 1).

la duplicidad de beneficiarios en ambos programas, como es el caso del criterio de que solamente se entrega la ayuda de alimentos a personas que no tienen acceso a energía eléctrica afectados por COVID-19, e incluye a personas o familias con discapacidad, adultos mayores y familias con niños menores de 5 años. Es decir, la intersección de beneficiarios se produce en todo caso en el 10% del padrón del BF.

Figura 1: Macroprocesos para la entrega del Bono Familia. Según Manual del Fondo Denominado Bono Familia.



Fuente: elaboración a partir de Acuerdo Ministerial DS-28-2020

La ejecución del bono tiene carácter cíclico. A partir del macroproceso número “2. Registro de solicitantes” hasta el número “5. Generación de planilla y acreditamiento de aporte económico” se le llama “Ciclo de Inscripción”. Cada día que se registran nuevas personas en la plataforma, se abre un nuevo ciclo de inscripción, para el que se realizan los procesos de: i) validación para identificar solicitantes elegibles o beneficiarios que integren el padrón; ii) generación de pre-planilla para creación de cuentas bancarias virtuales; iii) generación y envío de *token* y pin de acceso; iv) integran planillas de acreditación del aporte económico; y finalmente cobran su aporte en el sistema bancario. El uso de ciclos de inscripción permite la entrega de aportes en ciclos diarios, según se va registrando cada solicitante.

El macroproceso de “Información para la Conformación del Padrón” tiene como propósito integrar las bases de datos que se utilizan para verificar el cumplimiento de los criterios de inclusión y exclusión de los solicitantes que se registren en la plataforma tecnológica del Bono Familia. La entidad responsable de integrar las bases de datos es la Dirección de Informática del Viceministerio Administrativo Financiero, en coordinación con el Viceministerio de Protección Social, según lo establece en el Manual del BF.

En específico, este proceso inicia cuando la Dirección de Informática y el Viceministerio de Protección Social solicitan las bases de datos a las entidades externas que tienen la información que se requiere para aplicar los criterios de inclusión y exclusión. Las bases de datos necesarias para integrar el padrón, y que deben estar actualizadas en la plataforma tecnológica para operar los ciclos de inscripción, son las que se muestran en el cuadro 2 a continuación.

Cuadro 2: Bases de datos necesarias para aplicación de criterios de inclusión y exclusión para solicitantes del BF

Base de datos	Entidad que debería entregar la información
Personas que habiten viviendas cuyo consumo mensual no supere los 200kWh durante el mes de febrero de 2020.	Empresas distribuidoras de energía (incluye empresas municipales).
Pensionados por seguro social.	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS.

Base de datos	Entidad que debería entregar la información
Datos de identificación personal y Código Único de Identidad.	Registro Nacional de las Personas, RENAP.
Clases Pasivas Civiles del Estado.	Ministerio de Finanzas Públicas, MINFIN.
Personal contratado en entidades públicas, de forma permanente y temporal. Personal con contratos administrativos y/o servicios profesionales.	Cada entidad pública. Centralizadas, descentralizadas y autónomas. Incluye gobiernos locales (344).
Pensionados del BANGUAT.	Banco de Guatemala, BANGUAT.
Beneficiarios de otros programas de ayuda COVID-19 y de TMC del MIDES.	Direcciones que administran programas sociales de MIDES.
Casos especiales: personas incluidas en el 10% de la población que no tienen acceso a energía eléctrica.	No está disponible, el MIDES es responsable de levantar esa información con trabajo de campo, mediante Ficha de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas, FECS.
Focalización Geográfica para los Casos Especiales.	Bases censales del Instituto Nacional de Estadística, INE.

Fuente: elaboración propia a partir de Acuerdo Ministerial DS-28-2020 y de entrevistas a equipo técnico DAS de MIDES.

Para priorizar al 10% de personas sin acceso a energía eléctrica y casos especiales, se aplicó el *Proxy Means Test* para priorizar la población en pobreza y pobreza extrema sin acceso a energía eléctrica⁴⁶. El MIDES es el responsable de realizar un levantamiento censal de esta población para identificarlos y determinar si cumplen con los criterios de inclusión y exclusión establecidos.

El macroproceso de “Registro de Solicitantes” se le denomina “enrolamiento”. El enrolamiento se realiza por medio de tres mecanismos diferentes para facilitar el acceso:

1. Página Web creada específicamente para este fin
2. *Call Center* a través de un sistema IVR (*Interactive Response Unit*)
3. Mensajes de texto

La información de los beneficiarios queda registrada en la plataforma tecnológica y es depurada con base en la información reportada en las distintas bases de datos de las entidades mencionadas anteriormente en el cuadro 2.

Las personas o familias que tuvieron consumo menor o igual a 200kWh reciben en su factura de energía eléctrica un Código de Bono Familia (ver imagen 1). El beneficiario debe registrar en cualquiera de los 3 medios un número de Documento Personal de Identidad, DPI, que lleva asociado un Código Único de Identidad o CUI; el número de correlativo de la factura de energía eléctrica; un número de teléfono celular activo y el Código de Bono Familia que va impreso en la factura que

⁴⁶ Información obtenida del documento que se anexa al Manual del Bono Familia que se denomina “FONDO BONO FAMILIA. Casos Especiales de beneficiarios sin energía eléctrica: Aplicación del Proxy Means Test para focalizar lugares poblados”.

recibió. Se puede registrar solo una (1) persona por factura y puede ser distinto del nombre que va consignado en la factura.

Imagen 1: Información y Código de Bono Familia impreso en factura de consumo del mes de febrero



La plataforma tecnológica es el único repositorio donde se resguarda toda la información de los beneficiarios. Una vez registrado el solicitante, se le envía a la persona un aviso sobre la aceptación o no de los datos ingresados.

El macroproceso de “Conformación del Padrón” se realiza en la plataforma tecnológica, mediante el cruce de información de las bases de datos recabadas en los dos macroprocesos anteriores. En esta fase se califica a las personas, verificando que cumplan con los criterios de inclusión y exclusión establecidos. El producto final de este proceso es el padrón de beneficiarios que serán acreedores al aporte económico establecido.

La plataforma tecnológica genera dos bases de datos: a) padrón de beneficiarios aprobados y b) padrón de solicitantes excluidos⁴⁷. Las personas son notificadas mediante mensaje de texto al teléfono celular registrado sobre la resolución de su solicitud en alguno de estos dos casos.

Posteriormente, en el macroproceso de “Generación de Planillas” se crean las cuentas bancarias virtuales Bono Familia para el padrón de beneficiarios aprobados en el macroproceso anterior. La unidad ejecutora UE 202 – Fondo de Protección Social, envía a Visanet Guatemala la base de datos que contiene la información necesaria para generar los formularios autorizados por la Superintendencia de Bancos, SIB, para la creación de las cuentas bancarias virtuales de los beneficiarios.

En específico, Visanet crea un *token* y traslada la pre-planilla a los bancos del sistema para generar cuentas bancarias virtuales. Los bancos del sistema crean las cuentas y devuelven información a

⁴⁷ Cfr. Manual del Fondo Denominado BF.



Visanet, quien consolida y notifica al Fondo de Protección Social, FPS, los números de cuentas y *tokens* correspondientes a cada beneficiario aprobado. Las cuentas virtuales se crean para cada planilla de pago, es decir que el beneficiario no utiliza la misma cuenta mas de una sola vez.

En el macroproceso de “Generación de Planilla y Acreditación del aporte” la Unidad Ejecutora (UE) del Fondo de Protección Social, FPS, del MIDES, conforma el expediente para la generación de planilla, que debe ser aprobada por la Autoridad Superior, previo al registro en los sistemas financieros y contables del Estado.

Una vez registrados los acreditamientos, la UE 202 solicita el pago a la cuenta de encaje bancario que le corresponde a cada banco, a través de la Tesorería Nacional. Cuando se le notifica a la UE 202 del acreditamiento de las cuentas de encaje, Visanet procede a la activación de *tokens* y le notifica al beneficiario para retirar su aporte por medio de 3 opciones:

- a. Retiro en cajeros automáticos.
- b. Retiro en agencia bancaria.
- c. Comercio para consumo a través de POS.

La entrega de aportes de casos especiales consiste en entrega de *tokens* por un medio seguro, a beneficiarios de casos especiales, sin acceso al servicio de energía eléctrica. Para ello, con la información levantada en la FECS se hace el registro del beneficiario en la plataforma tecnológica, desde la que se genera e imprime el token, en sobres de seguridad sellado, a ser entregados de forma personal a los beneficiarios en las sedes municipales y departamentales u otras ubicaciones que la Dirección de Coordinación y Organización del Viceministerio de Protección Social indique para cada territorio.

3.2. Análisis del modelo lógico del Fondo Bono Familia

En esta sección se analiza la teoría de cambio que se identifica en el diseño del Fondo Bono Familia⁴⁸. Para este propósito se utilizarán los criterios que establece la metodología PpR para el diseño y planificación de estrategias de implementación de política en el sector público⁴⁹. En el cuadro 3 a continuación se presentan los principales elementos que requiere la metodología PpR para el diseño y planificación del BF y la evaluación del nivel de cumplimiento.

⁴⁸ El diseño se obtiene de los instrumentos normativos que se han aprobado para crear e implementar el BF, entre los cuales se resalta: Decreto 13-2020, Decreto 22-2020, Acuerdo Gubernativo 57-2020 y el Manual del Fondo Denominado BF.

⁴⁹ En el artículo 12 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 se establece la obligatoriedad de que todas las entidades públicas deben utilizar en sus presupuestos de egresos una estructura programática coherente con la gestión por resultados, de conformidad con los reglamentos respectivos. Es decir que debe aplicarse a todos los programas presupuestarios, incluido el Bono Familia.

Cuadro 3: Evaluación del cumplimiento del modelo lógico de la estrategia del Fondo denominado Bono Familia respecto de la metodología PpR.

Elemento del modelo ⁵⁰	Elemento del modelo en el diseño del BF	Análisis de cumplimiento
Problema priorizado	Las medidas de distanciamiento, restricción a la movilidad y cierre de actividades económicas <i>impacto en la actividad económica del país, tanto por el lado del consumo, inversión y exportaciones, así como en la producción de bienes y servicios, incidiendo en una desaceleración de la actividad económica, los ingresos de la población que redundaría en una caída posterior de la demanda y por ende un ciclo contractivo que podría llevar a la recesión económica.</i>	<i>Cumple parcialmente.</i> Se indica que la población está afectada económicamente por los efectos de las medidas de restricción y movilidad para evitar la propagación de la pandemia, pero no se especifica cuál es la circunstancia que les afecta económicamente, y no se indica cuál es el estado (bajo, alto, igual).
Magnitud del problema priorizado	N/D	<i>No cumple.</i> El diseño no contempla indicador del problema.
Población objetivo-afectada- por el problema priorizado	Población afectada económicamente por las medidas de emergencia, derivadas de la pandemia, con énfasis en la población más vulnerable. Se establece que son personas o familias.	<i>No cumple.</i> En las secciones considerativas del decreto 13-2020 y en la exposición de motivos de la iniciativa 5757 se establece que se debe hacer énfasis en la población mas vulnerable, pero no se indican otras desagregaciones (territoriales, sociodemográficas, etc.) que permitan focalizar a las personas que padecen el problema. El criterio de consumo de energía eléctrica en febrero 2020 no revela información acerca de que la persona haya sido afectada por la pandemia.
Principales causas directas e indirectas asociadas al problema.	N/D	<i>No cumple.</i> En el diseño no se identifican las principales causas del problema.
Establecer indicadores para cada factor causal	N/D	<i>No cumple.</i> En el diseño no se identifican las principales causas del problema.
Caminos causales críticos	N/D	<i>No cumple.</i> En el diseño no se identifican las principales causas del problema.
Modelo prescriptivo: posibles intervenciones a	N/D	<i>No cumple.</i> En el Decreto 13-2020 no se establece el monto del aporte, cuántos aportes y la temporalidad.

⁵⁰ Para realizar el análisis del diseño se aplican los criterios y requerimientos de la metodología oficial de planificación pública que es la Planificación y Presupuestación por Resultados, PpR. Para conocer sobre los requerimientos de la metodología PpR consultar la "Guía Conceptual de Planificación y Presupuestación por Resultados, para el Sector Público de Guatemala", elaborada por MINFIN y SEGEPLAN (2013), Primera Edición.

Elemento del modelo ⁵⁰	Elemento del modelo en el diseño del BF	Análisis de cumplimiento
cada factor causal crítico.		Si no existe una población objetivo-focalizada, no se puede cuantificar el monto de ingresos perdidos durante la cuarentena obligatoria y cierre de actividades económicas. En el Decreto 13-2020 tampoco se establece una justificación del monto máximo del aporte.
Formulación de resultado y/o cadena de resultados	N/D	<i>No cumple.</i> En el diseño no se asocia al Bono Familia con un resultado, o cambio que se quiere lograr. No incluye información sobre qué se quiere cambiar, en quiénes se debe producir el cambio, en qué magnitud y en cuánto tiempo.
Formulación de productos o intervenciones	Entrega de aportes económicos bancarizados por importe de hasta Q1,000 a beneficiarios elegibles.	<p><i>Cumple parcialmente.</i> El diseño del producto si contempla elementos clave que se pretende trasladar al ciudadano: i) se entregará aportes económicos; ii) se entregará al beneficiario elegible después de aplicar mecanismos de exclusión e inclusión; iii) se entregará por medio del sistema bancario, en la agencia, cajero o comercio claramente identificado.</p> <p>En el Decreto 13-2020 y en el Manual del Fondo denominado Bono Familia no se especifica el monto exacto del aporte y tampoco la cantidad de aportes.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Decreto 13-2020, Decreto 20-2020. Manual del Bono Familia en su versión vigente, Acuerdo Gubernativo 57-2020 Reglamento del Fondo Denominado Bono Familia.

A partir de la información del cuadro 3, se evidencian las principales debilidades en el diseño del BF, que se discuten a continuación.

Sobre el problema que pretende resolver

No hay identificación del problema. Hace falta identificar la circunstancia concreta en la cual se produce la brecha que se quiere resolver. En la exposición de motivos de la iniciativa 5757 que envía el Presidente de la República al Congreso de la República, el día 2 de abril, con la propuesta de Iniciativa de Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por el COVID-19, se articula la problemática que enfrenta el país de la siguiente forma:

“Dichas medidas (reducción de la movilidad de las personas y el cierre temporal de la actividad económica) tendrán su impacto en la actividad económica del país, tanto por el lado del consumo, inversión y exportaciones, así como en la producción de bienes y servicios, incidiendo en una desaceleración de la actividad económica, los ingresos de la población que redundaría en una caída posterior de la demanda y por ende un ciclo contractivo que podría llevar a la recesión económica.”

En esta narrativa se expone un poco más de información sobre la problemática (conjunto de problemas) que se estaba enfrentando, sin embargo, no se identifica claramente en el diseño del Programa cuál de todos esos problemas justifica la creación del BF.

Tampoco se presenta evidencia de los problemas referidos, de sus causas, indicadores de las causas o análisis del impacto social de las medidas de restricción. Esta evidencia permitiría priorizar los problemas en función al impacto en las condiciones de vida de la población.

Sobre la población objetivo que debe atender

No se identifica claramente cuál es el grupo poblacional más afectado. La definición de la población objetivo es el primer paso en el diseño de un programa de transferencias monetarias (Ibarrarán, Medellín, Regalia, Stampini, 2016). Implica la selección de criterios de elegibilidad en dos niveles: el primer nivel consiste en elegir criterios socioeconómicos, es decir, si los programas focalizan a los pobres extremos, a todos los pobres o a los pobres y otros grupos vulnerables. Segundo, es preciso determinar criterios demográficos, es decir, si los programas se dirigen a todos los hogares o, por ejemplo, solo a los que tienen niños, etc (Ibarrarán, et al., 2016). Esta segmentación no existe en el diseño del BF, sino que se realiza a partir de criterios de inclusión, exclusión y priorización.

En Guatemala existen registros, bases de datos y estimaciones de la población en pobreza, sin embargo, mediante entrevistas a actores clave relacionados con el proceso de diseño y aprobación del BF, se pudo comprobar que el principal reto era vincular esos datos de pobreza con registros de localización o residencia individual, de forma ágil y sin contacto físico. Es por lo que se elige el criterio de consumo de energía eléctrica como criterio de inclusión.

El criterio de inclusión de beneficiarios a partir del consumo inferior a 200kWh parece indicar el consumo de energía de aquellos guatemaltecos beneficiados con la Tarifa Social de energía eléctrica. El Decreto 96-2000 Ley de Tarifa Social para el Suministro de Energía Eléctrica, en el artículo 1, establece que, con la finalidad de favorecer a la población más necesitada del país, que por su situación de pobreza no puede hacer frente a los incrementos en los costos de producción de la energía eléctrica, se establece la Tarifa Social, dirigida a usuarios con consumos de hasta 300 kWh⁵¹. Es decir, la persona que paga la Tarifa Social en Guatemala podría considerarse en situación de pobreza.

Sin embargo, un diagnóstico sobre el sector eléctrico en Guatemala (CIEN, 2015) identifica que el subsidio de la Tarifa Social, TS, lo recibe el 94% del total de la población con acceso a energía eléctrica, lo cual significa que la TS y su nivel de consumo de 200 kWh beneficia a una buena parte de la población que no es pobre. El mismo estudio refiere que el consumo del guatemalteco promedio está dentro de los rangos de la TS y que aún está pendiente en el país corregir los niveles de consumo para asociar la TS con la población más pobre⁵².

⁵¹ Explicación que se muestra en la página web del Instituto Nacional de Electrificación, INDE, al desarrollar el tema de la Tarifa Social. Se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.inde.gob.gt/blogs/como-se-aplica-el-aporte-a-la-tarifa-social/#:~:text=El%20Aporte%20a%20la%20Tarifa%20Social%20que%20otorga%20el%20INDE,del%20precio%20del%20kilovatio%20hora.&text=50%20por%20kWh%2C%20y%20de,81%20por%20kWh>.

⁵² CIEN (2015). *Diagnóstico y Propuestas para Infraestructura, Sector Eléctrico, Sector Portuario y Telecomunicaciones. Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021*. Guatemala.

En ese sentido, no hay forma de vincular el criterio de consumo de 200 kWh del BF con la población en pobreza. Por lo tanto, el criterio elegido de inclusión no garantiza que se priorice a la población en pobreza, mas vulnerable ante cambios en su ingreso. Y sigue quedando excluida la población que no tiene acceso a energía eléctrica, que se trata como caso especial.

Debido a al uso del criterio de inclusión a partir del consumo de energía eléctrica, varias organizaciones sociales han podido demostrar que no hay correlación entre la incidencia de pobreza y el padrón de beneficiarios del BF, lo que indica que la ayuda no llegó a la población mas vulnerable (Paraíso Desigual, Pacto Ciudadano y Oxfam Guatemala, 2020); y que en los municipios con mas alta incidencia de pobreza fueron los que menos porcentaje de beneficiarios del BF tuvieron y que a su vez pertenecen a áreas rurales que han sufrido grandes pérdidas y han sido altamente afectados por el cierre de actividades y restricciones a la movilidad (Diálogos, 2020).

El siguiente elemento relevante para definir una población objetivo, es elegir los mecanismos de focalización, es decir, los métodos utilizados para determinar si los solicitantes satisfacen el criterio socioeconómico de elegibilidad (Ibarrarán, et al., 2016).

Los criterios de priorización, en la práctica se implementaron a través de la ficha de priorización digital para beneficiarios y solicitantes, que por medio de siete preguntas la persona indicaba si cumplía criterios de pobreza, familiar con discapacidad, desnutrición, diabetes, hogar monoparental o mas de 65 años. Sin embargo, el uso de la ficha no alteró en nada la entrega del aporte ni se utilizó para establecer el orden en la entrega, es decir para priorizar, elegir unos beneficiarios en lugar de otros⁵³. Incluso cuando las respuestas a todas las preguntas fueran negativas, todos los beneficiarios recibieron el pago (Diálogos, 2020). La entrega priorizada significa que los beneficiarios que cumplen estos criterios se pagan primero que los que no cumplen ninguno de esos criterios, pero al final todos recibieron el pago⁵⁴.

Otra de las principales confusiones de los criterios para identificar a la población elegible es que no se sabe si los beneficiarios son personas o familias. En el Decreto 13-2020 y en el Manual se usan de la misma forma ambos términos, pero los criterios de exclusión y de priorización están en función de personas. En ese sentido, en la práctica se entrega por persona dado que el registro de solicitantes en la plataforma tecnológica es personal y solo una persona por factura puede registrarse y esa persona recogerá el aporte entregado.

Otra debilidad de aplicación de los criterios de exclusión es que no se consideró la ausencia de bases de datos actualizadas y robustas con información suficiente para aplicar los criterios. Como se discutirá mas adelante, la ausencia de registros administrativos en materia de empleados públicos, pensionados activos, beneficiarios de otros programas sociales, generó importantes retrasos y entrega de aportes a personas no elegibles por fallas en la identificación de exclusiones.

En cuanto a los criterios de exclusión, también se identificó que no se incluyen como exclusiones las personas que reciben otras ayudas también vinculadas con el estado de calamidad como es el caso del el Programa del Adulto Mayor, Programa de Protección al Empleo o el Programa de Dotación de

⁵³ Esto no lo establece ningún instrumento formal del BF, sino que fue parte de la información recabada en el proceso de entrevistas con personal técnico de la DAS.

⁵⁴ Información recaba de proceso de entrevistas.

Alimentos. Esto provoca que los beneficiarios del BF sean también beneficiarios de estos otros programas sociales, con lo cual se evidencia la ausencia de una población objetivo-priorizada para el programa.

Modelo Conceptual del BF

Otro elemento clave en el proceso de diseño de una estrategia de política pública es la construcción y adopción de un modelo conceptual que permite organizar la información disponible del problema en relaciones de causa y efecto, y delimitar el dominio de ese problema en las condiciones de vida de la población⁵⁵. Como se dijo antes, en ninguno de los instrumentos de aprobación del BF se identifican las causas principales que producen el problema, tampoco indicadores de los factores causales que permitan realizar ejercicios de priorización de cada factor causal con los que se pueda identificar los de mayor impacto en el problema.

La ausencia de un modelo conceptual en el diseño del BF implica que el diagnóstico del problema está incompleto, y que no se realizó de forma organizada y sistematizada. Esto tiene varias implicaciones:

- a) no se tiene claridad respecto de cómo se produce el problema y por lo tanto no se puede saber cuál es la mejor intervención para resolverlo;
- b) se desconoce si existían otras causas preexistentes que afectarían la posible efectividad de la intervención implementada;
- c) la prevalencia de criterios subjetivos no basados en evidencia para formular el diseño de la intervención.

En síntesis, en la fase de diagnóstico del BF se evidencia poca claridad en la identificación del problema priorizado, ausencia de identificación de población objetivo, faltan los factores causales que producen el problema y pobre evidencia de estos, no hay indicadores de magnitud y tiempo asociados al problema ni a los factores causales, y tampoco se identifica claramente a la población afectada.

3.2.1. Análisis de la estrategia del Fondo Bono Familia

Objetivo general y específico que se pretende alcanzar

En el Manual del BF se establece como objetivo general del programa: apoyar a población más afectada económicamente por las medidas de emergencia derivadas de la pandemia COVID-19, a través de la entrega de aportes económicos de forma bancarizada. Este objetivo no indica cómo se les va a apoyar, es decir cuál es el estado ideal que debe alcanzar ese apoyo; tampoco se indican elementos básicos sobre las condiciones o características de ese apoyo: cantidad y tiempos de entrega.

Sin embargo, en el Plan General de Atención a la Emergencia COVID-19 (SEGEPLAN, 2020) se establece que el componente social del plan de respuesta del Gobierno debería complementar las acciones que realiza el Ministerio de Salud para prevención de contagios, pacientes en cuarentena y con diagnósticos positivos de COVID-19, de forma que se logre “suplir las necesidades básicas durante y

⁵⁵ Se aplican los criterios y requerimientos de la metodología oficial de planificación pública que es la Planificación y Presupuestación por Resultados, PpR. Para conocer sobre los requerimientos de la metodología PpR consultar la “Guía Conceptual de Planificación y Presupuestación por Resultados, para el Sector Público de Guatemala”, elaborada por MINFIN y SEGEPLAN (2013), Primera Edición.

después de la cuarentena”. Este enfoque específico del Plan de Gobierno no está contemplado en el Decreto 13-2020 y tampoco en el Manual del BF, lo que es evidencia de la poca alineación entre el plan de gobierno y el diseño de la estrategia de intervención.

Además, lograr la complementariedad de las intervenciones de protección social con las de atención sanitaria, requiere definir más elementos en el diseño: criterios precisos de tiempos de entrega, cantidad de aportes, monto de cada aporte y focalización de población beneficiada. Lamentablemente, ninguno de estos elementos está definidos en el diseño del BF, lo que limita su capacidad de impacto.

Resultados que pretende alcanzar

En el cuadro 3 se observa que no se formula ningún resultado asociado al BF que defina de forma explícita y clara el cambio en las condiciones de vida del ciudadano que se quiere alcanzar. Esta debilidad en el modelo lógico hace prácticamente imposible identificar una teoría de cambio de la estrategia del BF.

La ausencia de un resultado es consecuencia de que no ha sido claramente identificado el problema, su magnitud y la población objetivo, y por lo tanto no se puede identificar claramente qué se quiere cambiar, cuál es el cambio que se quiere generar, en quiénes se espera producir ese cambio, en qué magnitud y en qué tiempo.

Productos esperados

La fortaleza principal del modelo lógico de una estrategia es la formulación del producto. Según la metodología de PpR para el buen diseño de un producto se debe identificar los elementos clave que se quieren trasladar al ciudadano (MINFIN, SEGEPLAN, 2013). Estos son: i) qué bienes y servicios recibirá el beneficiario directo; ii) quién entrega el producto; iii) dónde se entrega; iv) frecuencia de entrega.

En el caso del BF, el diseño de la entrega de la Transferencia Monetaria, TM, no están claramente identificados los principales elementos del producto. En ninguno de los instrumentos normativos que fueron aprobados para la creación e implementación del BF se define el monto exacto de cada aporte y la cantidad de aportes a entregar; en el Decreto 13-2020 solamente se indica un techo máximo de mil quetzales (Q1,000.00) que deben ser entregados por beneficiario.

A pesar de ello, por medio de la propaganda oficial del gobierno se enviaron mensajes claros sobre la cantidad de aportes y los montos del Bono Familia. Se estableció que se iban a entregar 3 aportes de Q1,000.00 cada uno durante 3 meses. Por ejemplo:

- El 24 de abril se publica en la red social Twitter que el BF beneficiaría a 2 millones de hogares con mil quetzales mensuales (ver imagen 2). Se entienden que se refiere a 3 aportes.
- El 11 de mayo se publica en la red social Twitter que el BF beneficiaría a 2 millones de hogares con bono de hasta mil quetzales por 3 meses (ver imagen 2).
- El 25 de mayo se publica en la red social Twitter que el BF beneficiaría a 2 millones de hogares con bono de hasta mil quetzales por 3 meses (ver imagen 2).

Imagen 2: Propaganda oficial del Bono Familia en redes sociales



Fuente: elaboración propia

En la práctica el MIDES definió que serían 3 aportes de Q1,000 c/u, para una población objetivo de 2 millones de personas aproximadamente. Sin embargo, no se puede establecer la razón de porqué se definió esa cantidad y no otra, considerando que no se tiene claramente identificada la magnitud del problema que padece la población objetivo.

Si se asume que la expectativa de duración del cierre de actividades que aprobó el Congreso de la República, como método de prevención del contagio, era de tres meses, y además se vincula esto con el objetivo de complementariedad entre políticas de protección social y sanitarias que plantea el Plan General de Atención a la Emergencia del COVID-19 del Gobierno de Guatemala, se puede asumir que los 3 aportes debían llegar durante los meses que duraron las medidas de prevención de contagio.

Esto significa que, en el diseño, la entrega de los aportes estaba vinculada a la duración del estado de calamidad, lo que requería cumplir un criterio de entrega oportuna de los aportes entre los meses de mayo, junio y julio⁵⁶, según la fecha de inicio de la emergencia, tal y como se observa en el cuadro 4.

Sin embargo, la duración oficial del estado de calamidad superó la expectativa original y se tuvo un período de 6 meses de vigencia de medidas de restricción (ver cuadro 4); además hubo cambios en los criterios de exclusión que afectaron el padrón y ocasionaron retrasos en la entrega de los aportes (como se verá más adelante). Por estas razones el monto presupuestado y la cantidad de aportes fue subestimado respecto de la cantidad de la población objetivo y de la duración de las intervenciones. Es decir que el importe total entregado no cumplió ni con la magnitud de la necesidad ni la

⁵⁶ Que corresponde a la temporalidad que anunció el 18 de mayo el Presidente de la República mediante el siguiente mensaje de Twitter: “¡Ya comenzó el #BonoFamilia! En el recibo de luz emitido a partir de hoy recibirán en la parte de arriba la frase “Eres Candidato al Bono Familia” junto al código, con el que podrán registrarse sin importar si son dueños o no. Este apoyo será otorgado durante mayo, junio y julio” <https://twitter.com/DrGiammattei/status/1262579709684187137?s=20>.

oportunidad en la entrega. De tal forma que la intervención difícilmente logra los objetivos propuestos.

Cuadro 4: Duración de las declaraciones de estado de calamidad y vigencia de medidas de restricción para prevenir la pandemia COVID-19

Decreto	Fecha entrada en vigencia	Duración de estado de calamidad
Decreto Gubernativo 5-2020	5 de marzo	30 días
Decreto Gubernativo 6-2020	21 de marzo	Prórroga por 30 días
Decreto Gubernativo 7-2020	25 de marzo	Prórroga por 30 días
Decreto Gubernativo 8-2020	20 de abril	Prórroga por 30 días
Decreto Gubernativo 9-2020	24 de mayo	Prórroga por 30 días
Decreto Gubernativo 12-2020	23 de junio	Prórroga por 30 días
Decreto Gubernativo 15-2020	26 de julio	Prórroga por 30 días
Decreto Gubernativo 17-2020	24 de agosto	Prórroga por 30 días

3.2.2. Cambios al diseño original del Fondo Bono Familia

En una primera instancia se dan cambios entre el diseño original propuesto por el Organismo Ejecutivo en la iniciativa 5757 *“Iniciativa de Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por el COVID-19”*, y lo que aprueba el Congreso de la República en el Decreto 13-2020:

1. Se añaden los criterios de priorización de los beneficiarios de la TM.
2. Se agrega la especificación de que los casos especiales son las personas que no gozan del servicio de energía eléctrica y que por su condición socioeconómica deben ser incluidas en el BF.

Esto es un indicio de que las debilidades en el modelo lógico del programa BF (teoría de cambio) estuvieron presentes desde el inicio del diseño.

Es bastante razonable asumir que la urgencia y la incertidumbre prevaleciente ante posibles incrementos en los períodos de encierro, por el creciente aumento de los casos de COVID-19, podrían haber provocado premura en los procesos de diseño lógico de la estrategia que realizó el Organismo Ejecutivo. Esto no justifica que no se diseñen adecuadamente los programas y bajo los marcos de referencia establecidos en ley.

Una vez iniciada la ejecución del BF, el Congreso realizan cambios en la definición de criterios de elegibilidad de beneficiarios y mecanismos de entrega de la TM. En el Decreto 22-2020 que entró en vigencia el 9 de junio, se realizaron las siguientes reformas a los criterios de elegibilidad del BF:

1. Se modifican los criterios de exclusión para incluir como beneficiarios a aquellas personas que reciban beneficios de cualquier sistema de pensiones, inferiores a los Q2,000 al mes. El efecto de esta modificación provoca un incremento en el tamaño del padrón de beneficiarios que reduce la disponibilidad presupuestaria para cumplir con la entrega de 3 aportes de Q1,000 a todo el padrón de beneficiarios.

2. Se agrega el requisito de que los criterios de priorización deben ser por núcleo familiar, aunque vivan en el mismo lugar de residencia. Lo cual impone necesidades adicionales de información para afinar la identificación de núcleos familiares, debido a que en el mismo contador de energía eléctrica podrían estarse reportando varios núcleos familiares.
3. Se agrega que los datos de vulnerabilidad para priorizar a los beneficiarios se deben validar en la plataforma informática. Este requerimiento implicó varias modificaciones a los procesos de ejecución: a) desarrollos en la plataforma con los nuevos campos de criterios de priorización; b) solicitud de más bases de datos a entidades externas a MIDES para integrar a la base de datos del BF; y c) desarrollos y modificaciones a los procesos de registro de solicitantes para implementar la encuesta de obtención de datos de priorización.

Estos cambios implicaron demoras en la entrega de los aportes, relacionadas principalmente con ajustes al Manual del BF y otros instrumentos normativos; realizar nuevas solicitudes de información a entidades externas a MIDES; y desarrollos en la Plataforma Informática⁵⁷. A la fecha de finalización del informe, el MIDES aún no ha completado la entrega del tercer aporte lo cual es evidencia de las demoras que ha causado en la ejecución estos constantes cambios⁵⁸.

Los cambios aprobados mediante el Decreto 22-2020, también tienen un impacto en el tamaño del padrón. Implica un incremento del padrón de beneficiarios elegibles según el Decreto 13-2020, que recibieron el primer aporte, y aquellos beneficiarios adicionales por el cambio en los criterios de exclusión. Esto provoca una especie de “padrón dinámico” en el programa, que contravienen las buenas prácticas en la implementación de programas de TM (BID, 2016). El incremento en el padrón ocasionó que el MIDES tuviera que reducir el monto del tercer aporte para mantenerse dentro de la restricción presupuestaria.

Si bien se anticipaban cambios en el padrón, las autoridades tienen el reto de balancear la agilidad en la entrega para enfrentar la inconformidad (presión) social que genera la pérdida de ingresos, al mismo tiempo que se conforma un padrón que garantice que solo los que necesitan el aporte y cumplen con los criterios de elegibilidad, sean realmente los beneficiados.

3.3. Análisis de la efectividad del Fondo Bono Familia

3.3.1. Resultados alcanzados

No se puede realizar análisis de resultados debido a que no se diseñaron resultados o cadenas de resultados en el modelo lógico o teoría de cambio propuesta para el Programa BF. Sin evaluación de resultados no se pueden realizar evaluaciones de efectividad de la teoría de cambio propuesta. Las evaluaciones de efectividad deberán basarse solamente en los productos entregados.

3.3.2. Productos alcanzados

⁵⁷ No se puede establecer en una línea de tiempo las demoras causadas por todas las actividades que realizó MIDES para ajustar los macro procesos y la Plataforma Informática a los cambios en el diseño, porque no se tuvo acceso a las fechas que iniciaron y terminaron cada una de las actividades que ha realizado el MIDES para la implementación del BF, incluidos los cambios en el diseño.

⁵⁸ El informe se finaliza el 23 de noviembre

Según datos obtenidos del portal web del MIDES, se han ejecutado un total de Q.5,043.45 millones equivalentes al 84.06% de ejecución al día 29 de octubre. Con este monto se ha beneficiado a 2,550,408 familias con el primer pago y a 2,493,042 con el segundo con aportes económicos de Q.1,000.00 en cada uno⁵⁹.

Respecto de los casos especiales, el MIDES reporta que al momento de la consulta habían sido censadas 135 mil 801 personas, a quienes se les visitó directamente en su domicilio para llenar las FECS. Se espera levantar información de 140,000 beneficiarios, pero debido a las demoras que se dieron en los procesos de levantamiento de información en campo, causadas por las restricciones de movilidad impuestos por el gobierno y otros factores, aun no se ha completado este esfuerzo.

Luego de verificarse el cumplimiento de los requisitos, los solicitantes que se clasifiquen como elegibles recibirán su *token* en el número celular registrado o en sobre sellado nuevamente en su vivienda⁶⁰. El 71% de las personas utilizó cajeros automáticos como canal de retiro de efectivo, 28% ha acudido a las agencias bancarias y 1% ha utilizado P.O.S. en puntos de consumo.

Las proyecciones presupuestarias del MIDES para finalizar con la entrega del primero y segundo aporte del BF, para hogares con consumo menor a 200kWh es de Q.5,057.2 millones, y Q.280 millones para el pago del aporte de Q2,250.00 para los 140 mil hogares sin electricidad⁶¹. Esta ejecución supera la proyección de disponibilidad presupuestaria de los Q6,000 millones aprobada inicialmente para completar el Programa BF, por lo que la tercera transferencia será posible otorgarla a 2 millones 646 mil 663 familias de la siguiente manera⁶²:

- 2 millones 506 mil 663 para personas usuarias con energía eléctrica, mediante un monto de Q.250.00 a cada una, correspondiente al tercer pago.
- 140 mil personas usuarias clasificadas en los casos especiales, mediante un monto de Q.1,000.00 a cada una, correspondiente al primer y segundo pago; y un monto de Q.250.00 a cada una, correspondiente al tercer pago. Para ello se realizará una sola acreditación por un total de Q.2,250.00, utilizando un solo *token*.

Con estas proyecciones el MIDES alcanzará una ejecución de 99.98% de la TM del Programa BF.

La ejecución a la fecha de realización de este informe evidencia que claramente se supera la cantidad de beneficiarios proyectados al inicio y que el monto del aporte no era el adecuado, de tal cuenta que se tuvo la necesidad de variar el monto del último aporte para sujetarse a la disponibilidad presupuestaria aprobada. Con esto se demuestra que fue la falta de definición y cuantificación del grupo poblacional priorizado y de la magnitud de la brecha en ingresos en ese grupo poblacional, no se puede determinar con exactitud los fondos necesarios. Además, debe considerarse que los cambios en el diseño del BF que realizó el Congreso de la República terminaron por generar una dinámica expansiva en el padrón de beneficiarios al reducir los criterios de exclusión de los pensionados del Estado.

⁵⁹ Información obtenida del portal web de MIDES que se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.mides.gob.gt/mides-anuncia-tercer-pago-del-bono-familia/>

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ Información obtenida de entrevista con Dirección de Asistencia Social, a inicios de noviembre.

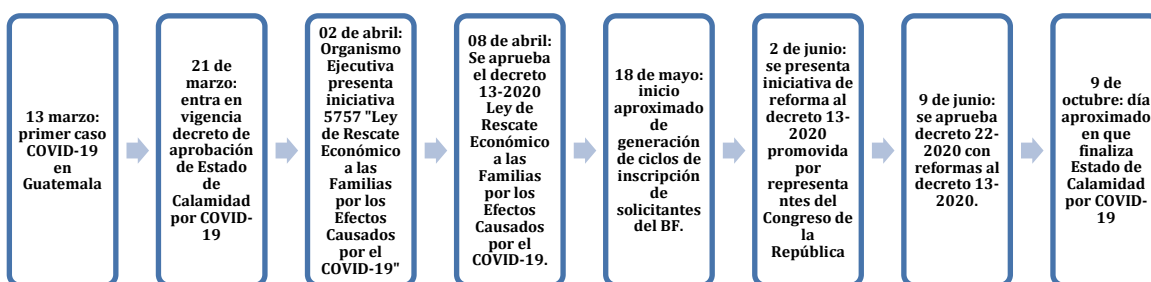
⁶² Información es copia textual de lo publicado por el MIDES en su portal web, que se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.mides.gob.gt/mides-explica-monto-del-ultimo-pago-bono-familia/>

3.3.3. Discusión de factores que afectan el logro de objetivos alcanzados⁶³

En esta sección se presenta una evaluación de los principales elementos que han afectado el logro de los objetivos durante la implementación del Programa BF. Debido a los problemas de diseño que ya fueron identificados, es difícil determinar cómo cada uno de los factores identificados afecta el logro de los objetivos. De tal cuenta, la evaluación de cada hallazgo identificado se centrará en el impacto que tuvo sobre la eficiencia de la entrega de la TM a los beneficiarios, es decir los retrasos ocasionados durante la ejecución.

Se identificó que la implementación del BF ha sufrido importantes demoras. A continuación, en la figura 2 se presentan los momentos clave en los que suceden las principales modificaciones al BF durante el estado de calamidad.

Figura 2: Cronograma de hitos en el proceso de implementación del Bono Familia



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la figura 2 transcurrieron casi 8 semanas entre la aprobación de la Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos del COVID-19, Decreto 13-2020, hasta la primera modificación por Decreto 22-2020. Es decir que hubo que realizar las correcciones al padrón de beneficiarios derivados de lo establecido en el Decreto 22-2020 cuando ya se había iniciado la entrega del primer aporte.

Transcurre más de un mes, después de aprobado el Decreto 13-2020, en iniciar con la generación de ciclos de inscripción y acreditamiento del BF. Según las declaraciones del presidente Giammattei, los aportes atendían a la población durante los 3 meses de entrega, con lo cual se puede decir que ese retraso evidencia la falta de oportunidad en la entrega de la ayuda. Esta situación se agrava si se contabiliza la demora desde la primera declaratoria de estado de calamidad, que realizó el Presidente de la República, mediante Decreto Gubernativo 5-2020 del 6 de marzo, que supera los 2 meses de retraso en las primeras entregas efectivas del BF.

A la fecha de elaboración de este informe, el MIDES aún se encuentra en el proceso de entrega del tercer aporte, cuando ya no está en vigencia el estado de calamidad en el país. Lo cual suscita cuestionamientos respecto de si el BF ha servido realmente para contrarrestar la caída de los ingresos de la población durante el período de restricción de actividades económicas y movilidad.

⁶³ Toda la información de esta sección se recoge a partir de entrevistas a personal de MIDES involucrado en la ejecución del BF.

Otro hallazgo que demora la ejecución del BF fueron los retrasos ocasionados por la mala calidad de los registros de bases de datos oficiales, la falta de información y la entrega tarde de las bases de datos de otras entidades externas a MIDES para validar criterios de inclusión y exclusión.

La poca disponibilidad de información organizada, sistematizada y actualizada en bases de datos electrónicas, para la implementación de criterios de exclusión, inclusión y priorización fue otro problema que afectó no sólo el inicio de la ejecución sino la efectividad en la aplicación de los criterios de exclusión. Por ejemplo:

- La nómina de pensionados del Estado tenía inconsistencias como que algunas personas que aparecen como pensionados de las Clases Pasivas Civiles del Estado, también aparecen como fallecidas, o bien aparecen también como empleados públicos⁶⁴.
- No existe un registro oficial de empleados públicos, actualizados. En el caso de las bases de datos de empleados públicos, es importante señalar que es prácticamente imposible consolidar de forma sistematizada, organizada y de acceso electrónico esta información. La evidencia es que solamente el 42% de las entidades del Gobierno Central utilizan GUATENÓMINAS (sistema electrónico o base de datos de administración del recurso humano) y un porcentaje mucho menor de entidades lo usan a nivel de descentralizadas y gobiernos locales⁶⁵. Durante el proceso de entrevistas se pudo constatar la dificultad para completar las bases de datos de empleados públicos, especialmente de gobiernos locales que de hecho no se terminaron de completar durante la ejecución. Según la última información recabada⁶⁶ aún estaban pendientes de entrega 16 municipalidades aproximadamente. Además, existen muchas entidades descentralizadas que no cuentan con registro de su personal en ningún renglón de contratación por lo que tuvieron que crear las bases de datos de todo su personal por primera vez.
- Las bases censales del INE sirvieron para priorizar y ubicar lugares poblados en los que el 65% o más de personas que no tienen acceso a energía eléctrica, y donde además se cumplieran otras condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, las bases censales aportan información agregada y no son suficientes para identificar personalmente a las personas y su dirección de residencia para registro y entrega de *Token*. Por ese motivo el MIDES realizó un trabajo de tipo censal para levantar información socioeconómica e identificación en estos lugares poblados priorizados. Este proceso, demoró la entrega de las TM a los casos especiales.

En el caso de las bases de datos que fueron llegando en diferentes momentos de la ejecución del BF, se incorporan a la plataforma y si se detecta una persona beneficiada que es empleado municipal, o que cae en algún criterio de exclusión, se cancela la cuenta virtual del beneficiario y con ello la segunda entrega del bono; y se procede a realizar las denuncias respectivas. Según información recabada de los equipos de DAS y de la plataforma informática, si se han tenido estos casos de personas que son empleados públicos y que han sido beneficiados. También se tiene el riesgo de fallecimiento de la persona beneficiaria, en cuyo caso se procede también a cancelar la cuenta.

⁶⁴ Información obtenida a partir de entrevistas personales.

⁶⁵ Según el informe PEFA (2017) solamente 44 instituciones de 105 en Gobierno Central utilizan GUATENÓMINAS, y el resto, equivalente a 61 entidades no lo utilizan. Según Informe PEFA (2013) en GUATENÓMINAS no se incluyen importantes grupos de servidores públicos como los renglones 21, 31 (ubicados especialmente en las nóminas del Ministerio de Educación y Ministerio de Comunicaciones) y la nómina de pensionados.

⁶⁶ Recabada en entrevista sobre la operación de la plataforma tecnológica, realizada el día 23 de octubre de 2020.

Es importante también señalar que algunas entidades si fueron capaces de entregar información relativamente rápido y relativamente actualizado, entre ellas: las empresas distribuidoras de energía eléctrica, incluidas las municipales, entregaron las bases de datos de personas que habitan en viviendas cuyo consumo es menor a 200kWh; el IGSS con las bases de datos de pensionados; el RENAP en lo que respecta a la información de identificación, específicamente DPI y CUI, que se consulta en tiempo real.

Ante la ausencia de información sistematizada para aplicar los criterios de priorización, y validarlos de forma electrónica (en la plataforma tecnológica), el MIDES tuvo que diseñar un mecanismo alternativo que le permitiera recoger la información actualizada, directamente del beneficiario o del solicitante. El MIDES desarrolló un instrumento tipo encuesta directamente en la plataforma tecnológica, que debían responder todos los beneficiarios y solicitantes, para recoger la información necesaria para priorizar. Esta solución al problema de información traslada al beneficiario la responsabilidad de cumplimiento de los criterios de priorización. El proceso de completar los datos de la encuesta por todos los beneficiarios demoró la entrega del BF, especialmente en el segundo aporte. No se pudo conseguir los datos del tiempo que requirió este proceso.

Previo al COVID-19, Guatemala no contaba con un registro actualizado y completo de personas en situación de vulnerabilidad en el país. Esto fue uno de los mayores problemas en la construcción de una población objetivo para el BF y en la construcción de un padrón adecuado a las condiciones de pobreza o vulnerabilidad que se deseaba atender.

La cobertura de los programas sociales previos al COVID-19 que ejecuta MIDES es limitada⁶⁷. Los principales programas son las transferencias monetarias condicionadas en salud y educación, Bono Social, que tuvieron una cobertura de alrededor de 128,000 familias en 2019, con un presupuesto de Q.242 millones; un programa de apoyo alimentario mediante transferencias monetarias, Bolsa Social, que benefició a 26,740 personas con un presupuesto de Q.45.4 millones. De acuerdo con el MIDES, la cobertura de estos y otros programas sociales es inferior a las doscientos mil familias, lo que contrasta con los aproximadamente 1.24 millones de familias en pobreza extrema y 700 mil familias en pobreza moderada según datos de la Encuesta de Hogares 2014.

Durante la ejecución del Programa BF varias entidades y medios de comunicación relevaban inconsistencias y errores en la selección de beneficiarios⁶⁸. Por ejemplo, se reportaron casos de personas fallecidas que fueron incluidos como beneficiarios; personas que recibieron el mismo bono dos veces; empleados públicos y contratistas del Estado que fueron beneficiados con el aporte; beneficiarios con errores en su registro de Código Único de Identificación, CUI; beneficiarios de otros programas sociales de atención a la emergencia COVID-19 ejecutados por el mismo MIDES que también fueron incluidos como beneficiarios del BF; beneficiarios que cobraron el aporte y que están fuera del país (migrantes). Las principales causas de estos errores que identifican las entidades denunciadas son:

⁶⁷ Ministerio de Desarrollo Social. Cuarto Año de Gobierno. Memoria de Labores 2019-2020. Guatemala. 2020.

⁶⁸ Como ejemplo de las críticas y señalamientos que se han realizado al Bono Familia puede consultar la siguiente noticia de Prensa Libre que hace alusión a los señalamientos realizados por la Fundación Diálogos y la bancada del partido Unidad Nacional de la Esperanza, UNE, y la puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/senalamientos-de-inconsistencias-y-manipulacion-marcan-los-programas-sociales-del-covid-19/>

- i) mala calidad de los registros administrativos y bases de datos de información que manejan de las entidades públicas;
- ii) injerencia política, sobre todo a nivel de gobiernos locales por privilegiar a ciertos grupos de interés;
- iii) la demora en el envío de las distintas bases de datos por parte de entidades públicas;
- iv) la ausencia de un padrón único de beneficiarios actualizado y vigente en el sector público.

En cualquiera de los mecanismos para registro de solicitantes, la plataforma tecnológica es el repositorio donde se resguarda la información de los beneficiarios. Formalmente (según lo dispuesto en el Manual del BF) es la Dirección de Informática de MIDES la responsable de realizar los procesos de validación para aplicar criterios de inclusión, exclusión y priorización y generar las planillas de pago; sin embargo, en la práctica estos procesos los realiza el personal consultor del equipo a cargo de la plataforma tecnológica que no es personal de la Dirección de Informática, sino que es un equipo de proyecto financiado por la cooperación internacional.

Según entrevista sobre la plataforma informática, la confidencialidad de los datos que se integran en la plataforma tecnológica se garantiza mediante declaración jurada de confidencialidad del personal que operan la plataforma informática con MIDES. Adicionalmente, se tienen permisos para operar dentro de la infraestructura y solo un número pequeño de personas (dos) del equipo consultor, tienen acceso a los datos de la base de datos⁶⁹. Es claro que firmar una declaración jurada y permisos de acceso son mecanismos débiles para prevenir violaciones a la seguridad de la información y prevenir ataques externos.

Otro factor que demoró la entrega de los aportes monetarios fue la capacidad de las empresas distribuidoras de energía para entregar facturas. Durante el proceso de entrevistas realizadas, el equipo del MIDES indicó que las empresas distribuidoras de energía eléctrica tienen la capacidad de distribuir entre 70 y 110 mil facturas por día, según la ruta y según la empresa. Esto significa que la velocidad de entrega códigos BF para registro de solicitantes se realizó según la capacidad de las empresas distribuidoras de energía. Este hallazgo se identifica como una restricción externa al avance más expedito y ágil del proceso de registro de solicitantes.

En este sentido, la capacidad de los bancos para crear cuentas virtuales y atender volúmenes altos de beneficiarios por región geográfica también tuvo impactos en el tiempo de entrega de aportes. En el proceso de entrevistas se pudo determinar que en algunos municipios algunas agencias bancarias colapsaron ante la gran demanda de beneficiarios del BF, mientras que otros bancos estaban casi vacíos. De las entrevistas realizadas con personal del MIDES se destacó que las entidades financieras no estaban preparadas para apertura y traslado de fondos para 2 millones de cuentas en períodos reducidos, por lo que se tuvo que diseñar distribuciones estratégicas de la planilla, tomando en cuenta la cantidad de beneficiarios por territorio y la cantidad de agencias bancarias disponibles.

3.3.4. Discusión de fortalezas en la implementación

También se identificaron elementos positivos en la ejecución del programa BF. A continuación, algunos de esos elementos más relevantes:

⁶⁹ Información obtenida a partir de entrevista sobre la plataforma informática en MIDES.

- La implementación de la firma electrónica para los procesos internos de MIDES de autorizaciones y pago de aportes, así como la conformación de expedientes. La mayor parte de firmas y aprobaciones del proceso de “Generación de planilla y pago de aportes” se realiza aplicando la firma electrónica. Esto permitió al MIDES incrementar la agilidad en la ejecución. La firma electrónica es un instrumento que mostró impactos positivos en la ejecución por lo cual debería analizarse la incorporación de forma transversal en la gestión pública.
- La conformación de un nuevo padrón de beneficiarios en el país. A pesar de los importantes retos en el diseño de la población objetivo y en la integración de las bases de datos para validar criterios de elegibilidad, se logró conformar de forma electrónica un padrón de beneficiarios de más de 2 millones de personas con información básica relevante (de identificación personal, residencia, y otros criterios adicionales). Este es punto de partida para futuros desarrollos de un registro único de beneficiarios.
- El esfuerzo de construir un padrón de beneficiarios era un reto pendiente para el Gobierno de Guatemala que desde hace algunos años viene implementando normativas que obliguen a las entidades públicas, específicamente el MIDES, a crear el padrón único de beneficiarios de programas sociales. Ahora se cuenta con un primer intento de registro que, si bien necesita mucha más fineza en validación de criterios de elegibilidad, se logró conformar en tiempo récord.
- Método innovador para la entrega de las TM. Con el objeto de llegar a personas utilizando el sistema financiero y además prevenir la aglomeración en los pagos, el BF utiliza un mecanismo de pagos innovador, en el cual las personas elegibles pueden retirar los recursos de tres maneras: (i) en cualquier agencia bancaria presentando su DPI y su código de Bono Familia, (ii) en cualquier cajero automático del sistema bancario, seleccionando la opción Bono Familia, digitando su DPI, su código de Bono Familia y la clave o pin recibido durante el registro, o (iii) presentando su DPI y su código de Bono Familia en comercios que acepten pagos electrónicos de Visa, donde podrán adquirir productos de manera similar a cuando se usa una tarjeta de débito. Este medio de pago permite tener una respuesta ágil y realizar el pago de las transferencias planificadas como intervenciones temporales y rápidas de programas sociales.
- Integración del sistema financiero para la entrega de aportes. Para lograr la implementación del mecanismo bancarizado de entrega de aportes, se realizó una alianza público-privada entre el MIDES y todas las entidades del Sistema Bancario quienes también implementaron desarrollos en sus plataformas tecnológicas para trabajar conjuntamente en la creación de cuentas virtuales y entregas de aportes a través de los distintos mecanismos. Gracias a estos mecanismos el sistema bancario pudo incrementar el alcance de la bancarización de personas a nivel nacional.
- A pesar de las demoras en la ejecución, se debe reconocer que el BF se implementó en menos tiempo del que lleva implementar cualquier otro programa en el sector público, incluidos los programas sociales de Transferencias Monetarias Condicionadas.
- El BF es un precedente importante para la ejecución de futuras intervenciones similares, aplicar las lecciones aprendidas y construir capacidades que le permitan al Gobierno de Guatemala implementar programas similares en un período menor al que se realizó el BF.

4. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Derivado del análisis realizado, se presentan reflexiones sobre el diseño y la implementación del Programa BF y su efectividad para atender los problemas económicos derivados de la pandemia:

- Las principales debilidades detectadas en el diseño del modelo lógico de las estrategias de respuesta a la crisis (teoría de cambio), implementadas por el gobierno son: i) problemas poco claros y ambiguos respecto de la situación que buscan resolver. Ausencia de indicadores de magnitud. ii) La población que presentó los problemas fue definida a partir de generalizaciones, no de características sociodemográficas específicas; iii) por lo tanto, no se pudo identificar población elegible de las intervenciones, de forma coherente con la población objetivo. iv) Ausencia de resultados para los programas. v) Objetivos generales y vagos, consistentes con los problemas ambiguos del diseño, pero no con los problemas reales de la población.
- El programa del BF juega un rol central en las medidas de respuesta al COVID-19. De todas las medidas nuevas implementadas es de las pocas que logrará casi un 100% de ejecución.
- En específico, las principales debilidades que presenta el diseño del Bono Familia son las siguientes:
 - Problema ambiguo y confuso respecto de la situación que debe resolver. Tampoco se establece un indicador de magnitud del problema.
 - Se definió a la población más afectada de forma general, no se establecen características sociodemográficas específicas.
 - Deficiencias en la definición criterios para identificar a la población elegible para recibir la transferencia:
 - La gran mayoría de población vulnerable en el país es invisible o queda fuera de la capacidad de captura de datos del Estado.
 - El criterio inclusión no tiene capacidad de segmentación de la población. La gran mayoría de la población guatemalteca consume menos de 200kWh.
 - No existen registros administrativos en el Estado que permitan hogarizar ni priorizar a potenciales beneficiarios:
 - Bases de datos no tienen cobertura a nivel nacional.
 - Información desactualizada.
 - Ausencia de datos longitudinales.
 - Bases de datos no permiten sumar atributos para identificar potenciales beneficiarios.
 - No se definió claramente los elementos básicos de la entrega de la transferencia: confusión respecto de la cantidad de aportes, del momento o temporalidad de la entrega y del monto de cada aporte.
- El padrón se fue conformando durante la ejecución del Bono Familia. Este padrón tipo “dinámico” redujo la cantidad de recursos disponibles por beneficiario debido a la subestimación de recursos presupuestarios asociados a las fallas en el diseño y definición de los criterios de inclusión, exclusión y priorización.
- También se debe mencionar que los cambios en el diseño que aprobó el Congreso de la República agravaron la subestimación presupuestaria del BF. El cambio realizado al criterio de exclusión de pensionados que reciben menos de Q2,000 al mes, incrementó la cantidad de beneficiarios del padrón y con ello se redujo el monto entregado a cada beneficiario en el último aporte.

- Confusión en la identificación del beneficiario como persona individual o como hogar o familia. Si se prioriza el hogar, se debe considerar el monto de ingresos que ha perdido el hogar; en cambio priorizar a personas hace referencia a un integrante por hogar. La cuantificación de los recursos puede variar sustancialmente si se utiliza uno u otro enfoque.
- Una de las principales causas de las demoras que afectaron la entrega de las transferencias fue la lentitud en la entrega de las bases de datos de las entidades descentralizadas y autónomas que se les había requerido información. Con esto se incumple lo establecido en el artículo 10 del Decreto 13-2020, que establece un máximo de 3 días calendario para entregar la información, una vez hecha la solicitud por MIDES.
- La periodicidad de la entrega de los aportes se vio afectada en gran medida por los procesos de ejecución y de retrasos ocasionados por cambios aprobados por el Congreso de la República, con lo cual la entrega de la transferencia no cumple con el criterio de oportunidad para complementar las estrategias sanitarias de prevención del contagio.
- Debido a la mala calidad de la información de las bases de datos para validar los criterios de exclusión, el padrón de beneficiarios registra importantes incumplimientos respecto de la elegibilidad de los solicitantes.
- Los beneficiarios vulnerables en la mayoría de los países en los que se implementaron programas de TM como respuesta a COVID-19, se encuentran en segmentos de bajo ingreso que laboran en la informalidad, son comúnmente conocidos como el “*missing middle*”⁷⁰. Estas personas y sus familias no aparecen identificadas y localizadas en ninguna base de datos del Gobierno de Guatemala.
- Los criterios de exclusión no fueron efectivos para segmentar a población con más necesidad económica debido a la falta de información y mala calidad de los registros administrativos en amplios segmentos y entidades del sector público, que dificultan la identificación de potenciales beneficiarios y la implementación rápida de programas de ayuda temporal urgente.
- Los criterios de priorización no tuvieron efecto real de priorización. Prevalció el criterio de universalidad en la entrega del aporte.
- Las demoras en la ejecución de los macroprocesos y de la incorporación de cambios aprobados por el Congreso de la República provocaron alta heterogeneidad en los tiempos de entrega de cada aporte, lo que elevó la incertidumbre en la población exacerbando la demanda social por ayuda durante el cierre de actividades económicas.
- Esta es una crisis sin precedentes. La incertidumbre respecto a la duración de la pandemia y de repetir las medidas de aislamiento en un futuro cercano, limita la capacidad de hacer inferencias sobre la magnitud del impacto económico de la crisis. Sin embargo, durante este año han surgido estudios basados en evidencia con la finalidad de informar y orientar la toma de decisiones en los países. Se han realizado estimaciones de distintos escenarios de impacto económico para

⁷⁰ Ver Palacios (2020) “*Scaling up social assistance payments as part of the COVID-19 pandemic response*”. Banco Mundial, Washington, DC.

identificar las intervenciones de mayor impacto en un país específico. Lo que no puede suceder es que la segunda ola de contagios tome desprevenidas a las autoridades políticas y se diseñen intervenciones bajo presión y con premura. Es necesario organizar las lecciones aprendidas en la ejecución del BF para no repetir los mismos errores e implementar intervenciones mejor diseñadas y más focalizadas con para disminuir el impacto fiscal de la crisis.

- Con la ejecución del Fondo Bono Familia se ha evidenciado que la digitalización de procesos de registro y entrega de las transferencias incrementan la agilidad de la ejecución en el contexto de capacidades del Gobierno de Guatemala. El compromiso político para construir y mejorar la infraestructura tecnológica que requieren estos procesos es crucial para su continuidad o para una futura intervención similar.

5. RECOMENDACIONES

- Focalizar los programas de transferencia hacia los estratos de población con menores niveles de bienestar y seleccionar a sus beneficiarios por medio de combinaciones de criterios y métodos de focalización (geográfico, comunitario, categórico, etc.). En ese sentido, se recomienda que los programas sociales en contextos de emergencias incorporen estándares de planificación por resultados, que incluyen como mínimo: i) un problema claramente priorizado, ii) identificación de la magnitud del problema; iii) un modelo causal robusto que organice el conocimiento y que esté basado en evidencia; iv) clara definición de la población objetivo bajo criterios socioeconómicos y sociodemográficos, además de criterios de focalización que permita atender a la población con mayor necesidad.
- Se recomienda que el MIDES elabore una guía metodológica y normativa específica para diseñar, presentar, implementar y evaluar programas de TM en contextos de estados de emergencia o de calamidad. Esa normativa debe incluir los elementos mínimos en materia de:
 - Metodología y herramientas de análisis para el diagnóstico del problema.
 - Procedimientos y metodología para establecer criterios de inclusión, priorización y focalización que elimine la discrecionalidad en el uso de criterios de elegibilidad.
 - Metodologías para identificar y obtener la información a partir de registros administrativos:
 - Identificar las necesidades de información sobre personas y el objetivo del uso de esa información a fin de planificar y definir con precisión los atributos que se requerirán para el análisis.
 - Solicitar el acompañamiento del INE para definir una metodología para darle tratamiento estadístico a los registros administrativos y mejorar la precisión de los atributos que se requerirán.
- Se recomienda implementar un sistema único de registro de beneficiarios para todos los programas sociales, e incluir a los beneficiarios de otros programas de atención a la pandemia. La evidencia internacional demuestra que los sistemas de registro e identificación de beneficiarios preexistentes han sido claves en más de 100 países que han implementado programas de TM

como medida de respuesta para tención del COVID-19, en un período corto de tiempo, entre 2 a 3 meses⁷¹.

- En ese sentido, el padrón de beneficiarios creado con el BF es un punto de partida. Debe ser fortalecido con la identificación de indicadores socioeconómicos y demográficos para su caracterización y clasificación según nivel de vulnerabilidad.
 - Ese desarrollo debe incluir procesos de recolección de información adicional que permita medir nivel de vulnerabilidad de los beneficiarios y solicitantes excluidos. Esto pueden requerir trabajo de campo adicional.
 - Debe depurarse o integrarse este padrón con las bases de datos de beneficiarios de otros programas sociales, o bien implementar mecanismos de consulta en tiempo real entre bases de datos.
 - Se recomienda que el MIDES gestione ayudas financieras de la cooperación internacional, tanto en forma de cooperación técnica como ayuda financiera para el trabajo de desarrollo del padrón de beneficiarios.
- Para ello, se recomienda continuar y fortalecer el uso la plataforma tecnológica, los sistemas y validación de solicitantes que implementó el BF (página web, call center, mensajes de texto) ya que fueron rápidos para la conformación del padrón.
- El contar con un buen sistema de registro y validación automática permite también reducir la necesidad de contacto físico y aglomeración de personas en situaciones de distanciamiento social y de necesidad de rápida respuesta.
- Se recomienda mantener actualizada la información socioeconómica y demográfica sobre individuos y hogares recogida en la plataforma informática (sistema único de registro), para identificación rápida de beneficiarios en futuros programas de TM, según nivel de vulnerabilidad.
- Se sugiere que los aportes monetarios o en especie de los programas sociales de MIDES se entreguen solamente a un padrón de beneficiarios terminado, depurado y validado, sin excepción. Se recomienda evitar el uso de padrones “dinámicos” que van conformándose en la medida que avanza la ejecución ya que reducen la capacidad presupuestaria y restan efectividad a la intervención.
- Desarrollar procedimientos de quejas, reclamos y denuncias que forme parte de un sistema de monitoreo y evaluación de las intervenciones de tipo TM para evitar y/o enmendar posibles errores, fraudes y corrupción.
- Se recomienda que se realicen las siguientes evaluaciones al finalizar el del Bono Familia:
 - Una de cumplimiento de la normativa legal a partir de los hallazgos de la auditoría llevada a cabo por la Contraloría General de Cuentas.
 - Evaluar los resultados alcanzados por el BF en función de su complementariedad con el resto de paquetes de medidas implementadas por el gobierno en el Plan Nacional de Atención a la Emergencia para comprobar la complementariedad entre ellas.

⁷¹ Palacios (2020) “*Scaling up social assistance payments as part of the COVID-19 pandemic response*”. Banco Mundial, Washington, DC

- Otra de aseguramiento con el objetivo de identificar problemas relacionados con la elegibilidad de los beneficiarios derivados de las inconsistencias de información, información desactualizada, procedimientos de registro y validación, de entrega de aportes, etc. Esto permitirá generar lecciones valiosas que retroalimenten futuros programas sociales.
- Se recomienda institucionalizar el mecanismo de pago bancarizado para los pagos de aportes de todos los programas sociales. La disponibilidad de buenas bases de datos y registros administrativos facilitan los sistemas de pagos digitales y rápidos. En Brasil, Indonesia y Marruecos se crearon millones de cuentas bancarias nuevas sobre la base de información planillas de beneficiarios vinculados a códigos únicos de identificación; en India se entregaron aportes a más de 200 millones de madres solteras en menos de una semana gracias a la vinculación de un código identificador con bases de datos y registros administrativos.
 - Un buen sistema de pago automático permite también reducir la necesidad de contacto físico y aglomeración de personas en situaciones de distanciamiento social y de necesidad de rápida respuesta.
- Se recomienda fortalecer las capacidades institucionales de la Dirección de Informática para apropiarse por completo de la administración, desarrollo y operatividad de la plataforma tecnológica. No debe seguir a cargo de un equipo de personas externas a la organización.
- Se sugiere fortalecer los sistemas de seguridad de la plataforma tecnológica con el propósito de prevenir ataques externos o fugas de información de registro de solicitantes, o de las cuentas bancarias virtuales y las bases de datos que sirven para integrar el padrón de beneficiarios.
- Es necesario que se cree un sistema nacional de registros administrativos del Estado en el que exista información y localización, actualizada y fidedigna, sobre: empleados públicos, personas con contratos administrativos, contratistas, pensionados, beneficiarios de programas sociales transversales (salud, educación, agricultura, etc.), de fácil acceso, consulta abierta y actualización en tiempo real.
 - Esta recomendación supera los mandatos y funciones de MIDES, pero es urgente que se desarrolle para mejorar la efectividad y coherencia de la lógica transversal de las intervenciones públicas del Gobierno de Guatemala.
- Se sugiere que el MIDES lleve a cabo un ejercicio de rendición de cuentas a inicios de 2021 pero que incluya compromisos de mejoras a futuro a la luz de sus propios análisis y de los aportes que han recibido de distintas organizaciones de la sociedad civil.

6. REFERENCIAS

- A. Banco Mundial (2020), Global Economic Prospects. June 2020.
- B. Banco Mundial (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: a Real-Time Review of Country Measures. “Living paper”, version 13 (September 18, 2020).
- C. BID, Banco Mundial, Unión Europea (2010). Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA). Guatemala.
- D. BID, Banco Mundial, Unión Europea (2018). Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA). Guatemala.
- E. Blackman, A. M. Ibáñez, A. Izquierdo, P. Keefer, M. Moreira, N. Schady y T. Serebrisky (2020). La Política Pública frente al COVID-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe. BID.
- F. CIEN (2020). Propuestas para superar el impacto negativo del COVID-19 en Guatemala.
- G. Decreto 13-2020, Decreto 22-2020, Acuerdo Gubernativo 57-2020 y el Manual del Fondo Denominado BF.
- H. MINFIN, SEGEPLAN (2013). Guía Conceptual de Planificación y Presupuestación por Resultados, para el Sector Público de Guatemala. Primera Edición, Guatemala.
- I. Ibarrarán, P., Medellín, N., Regalía, F., Stampini, M. (2016) “Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, EUA.
- J. Nugger, V., Powell (2020). Políticas para Combatir la Pandemia. BID, Washington, DC.
- K. Palacios (2020) “Scaling up social assistance payments as part of the COVID-19 pandemic response”. Banco Mundial, Washington, DC.
- L. CIEN. (2020). Observatorio del Gasto en Respuesta al COVID-19. Guatemala.
- M. MINFIN, SEGEPLAN. (2013). Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados. Para el Sector Público de Guatemala. Guatemala.
- N. Rosales, S. L. (2020). Fondo Bono Familia. Casos especiales de beneficiarios sin energía eléctrica: Aplicación del Proxy Means Test para focalizar lugares poblados. Guatemala: MIDES.
- O. Lavarreda, J. (2020). Análisis de las Medidas Adoptadas en Guatemala COVID-19. Resumen Ejecutivo. Guatemala: CIEN.
- P. CIEN. (2020). Estudio de las respuestas de otros países al COVID-19. (CIEN, Ed.) Recuperado en noviembre de 2020, de www.cien.org.gt: <https://www.cien.org.gt/wp-content/uploads/2020/04/Presentacion-Estudio-de-Respuestas-de-otros-Paises-vf.pdf>
- Q. Gentilini, H. A. (2020). Social Protection and Jobs Response to COVID-19: A Real Time Review of Country Measures. Living Paper. (W. B. UNICEF, Ed.) Washington, D.C., United States.
- R. CIEN. (2015). Diagnóstico y Propuestas para Infraestructura Sector Eléctrico, Sector Portuario, y Telecomunicaciones. Guatemala, Guatemala.
- S. BID. (2016). Así funcionan las transferencias monetarias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación. Washington, D.C., Estados Unidos