

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	GUATEMALA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Respuesta del Gobierno de Guatemala para Mitigar el Impacto de la Pandemia COVID-19 en la Población Vulnerable
▪ Número de CT:	GU-T1314
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Ibarraran, Pablo (SCL/SPH) Líder del Equipo; Astorga, Ignacio Jose (SCL/SPH) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Arreaga, Adela (CID/CGU); Bermudez Plaza, Neili Carolina (SCL/SPH); Castro Otto, Rodrigo Ismael (VPC/FMP); De Dobrzynski, Esteban (LEG/SGO); Hidrovo, Marcela Vanessa (VPC/FMP); Tejerina, Luis R. (SCL/SCL); Us Alvarez, Hugo Amador (SCL/GDI)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	GU-L1176.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	27 Jul 2020.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Septiembre 2020
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/SPH-Proteccion Social y Salud
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/SPH-Proteccion Social y Salud
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Igualdad de género; Diversidad

### II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó a la enfermedad COVID-19 como una pandemia. En Guatemala, se han reportado al 8 de septiembre 77.828 casos y 2.862 defunciones (ECDC, 2020). La enfermedad del COVID-19 puede propagarse fácilmente de persona a persona por secreciones respiratorias y contacto directo<sup>1</sup>. Por ello, las medidas de distanciamiento social y aislamiento son aspectos esenciales de la respuesta de salud pública para atenuar la propagación de la enfermedad. La implementación de estas medidas<sup>2</sup>, así como el

<sup>1</sup> <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

<sup>2</sup> Cierre de escuelas, restaurantes, cancelación de eventos públicos, establecimiento de teletrabajo, ajuste de niveles de producción y reducción del contacto a nivel individual, entre otras.

impacto en la economía regional y global<sup>3</sup>, afectan significativamente la actividad económica<sup>4</sup> (CEPAL, 2020). Esta contracción tiene repercusiones que afectan negativamente los ingresos de la mayoría de las personas en el país (INE, 2014). Asimismo, la población indígena es particularmente vulnerable, ya que el 73% ya se encontraba en estado de pobreza o pobreza extrema antes de la pandemia (SIMS, 2018).

- 2.2 Dentro de las medidas que Guatemala ha implementado para mitigar los efectos económicos del COVID-19 se encuentra la implementación del fondo Bono Familia (BF), un esquema de transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) desarrollado para apoyar a la población más afectada económicamente como resultado de la pandemia. El BF es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y beneficiará a alrededor de 2 millones de familias.
- 2.3 La operación de préstamo “Apoyo a Poblaciones Vulnerables Afectadas por COVID (GU-L1176, 5107/OC-GU), aprobada por un monto de US\$100 millones, fue diseñada con el propósito de contribuir a apoyar niveles mínimos de consumo de las personas vulnerables frente a la crisis causada por la enfermedad COVID-19 en Guatemala. El objetivo específico es apoyar niveles mínimos de ingreso de las personas afectadas por las medidas de emergencia derivadas de la pandemia, en el periodo inmediato y durante la recuperación, a través del Bono Familia. La operación está estructurada en un único componente que financiará alrededor de 765.000 transferencias monetarias, de hasta Q.1.000 cada transferencia (alrededor de US\$130), a personas que son elegibles para recibir el Bono Familia. Adicionalmente, se financiarán gastos de administración, auditoría y contingencias.

### III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo de esta CT es apoyar la ejecución del préstamo Apoyo a Poblaciones Vulnerables Afectadas por COVID-19 en Guatemala (GU-L1176) que tiene como propósito apoyar niveles mínimos de ingreso de las personas afectadas por las medidas de emergencia derivadas de la pandemia COVID-19, a través del Bono Familia, así como fortalecer la capacidad del MIDES para la gestión de los programas de protección social en el país.
- 3.2 Dada la limitada cobertura de los programas de transferencias existentes antes de la crisis causada por el COVID-19 y a la falta de un registro nacional de la población vulnerable, para la implementación del BF se diseñó un esquema innovador de transferencias de gran escala que permite identificar y registrar de manera rápida a potenciales beneficiarios, así como implementar mecanismos de pago digitales.
- 3.3 Para identificar a la población elegible se establecieron dos criterios de inclusión. El primer criterio se basa en el consumo de electricidad en las viviendas<sup>5</sup> y señala como

---

<sup>3</sup> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) considera que hay al menos seis mecanismos que explican los impactos de la crisis en la economía de la región: (i) disminución de la actividad económica de los principales socios comerciales que impactará la demanda por exportaciones; (ii) caída en la demanda de servicios de turismo; (iii) interrupción de las cadenas globales de valor; (iv) caída en los precios de productos básicos; (v) reducción de las remesas; y (vi) empeoramiento de las condiciones financieras (CEPAL, 2020). Además, se espera que la baja en la actividad económica reducirá la recaudación fiscal, mientras que aumentarán las presiones al gasto público para responder a la emergencia sanitaria.

<sup>4</sup> <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paises-america-latina>

<sup>5</sup> Las mediciones de consumo de electricidad las reporta la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) o las distribuidoras de energía eléctrica del país, cuando corresponda. De acuerdo con los datos de la Encuesta

elegibles a las familias que residen en viviendas que tuvieron un consumo no mayor a 200 kWh durante el mes de febrero del 2020, previo al inicio del COVID-19 en Guatemala. El segundo criterio, permite incorporar a familias con alto nivel de vulnerabilidad que residen en viviendas sin acceso a electricidad. Este grupo puede incluir hasta el 10% de total de los beneficiarios del programa. La identificación de hogares sin acceso a electricidad se realiza a partir de estimaciones de la incidencia de pobreza a nivel municipal, y del análisis sobre la cobertura del servicio eléctrico a nivel de lugar poblado, ambos con base en los datos del Censo de Población 2018. Los lugares poblados de cada municipio donde el 65% o más de los hogares no cuentan con electricidad son seleccionados para participar en el programa y visitados<sup>6</sup> para registro en el BF de todos los hogares sin acceso a electricidad. Esta metodología permite priorizar a los municipios más vulnerables y con una alta proporción de población indígena. El BF excluye a servidores públicos, pensionados<sup>7</sup>, personas con contratos vigentes de prestación de servicios con el sector público y a los beneficiarios de otros programas sociales implementados por el MIDES.

- 3.4 Las viviendas preidentificadas por el nivel de consumo de energía eléctrica reciben aviso sobre su elegibilidad a través del recibo de energía eléctrica. Con el fin de evitar aglomeraciones y reducir la transmisión del coronavirus, los beneficiarios elegibles deben registrarse en la plataforma del programa. El registro se realiza a través de la página web, por mensaje de texto o por vía telefónica, mediante un centro de llamadas. Este proceso requiere un número de identificación que está impreso en la factura de electricidad, el número del Documento Personal de Identificación (DPI) y un número de teléfono celular. Los beneficiarios seleccionados, con base en los criterios de inclusión y exclusión del programa, reciben confirmación de registro a través de un mensaje de texto y un número único con el cual pueden acceder al pago. El BF utiliza un mecanismo innovador para realizar los pagos de las transferencias a través de tres diferentes canales que permiten evitar aglomeraciones: (i) agencia bancaria; (ii) cajeros automáticos del sistema bancario; o (iii) adquisición de productos en comercios que aceptan pagos electrónicos VISA. En el caso de los hogares sin acceso a electricidad, se ha iniciado el trabajo de campo para obtener la información básica de los hogares, incorporarlos al programa y poder realizar los pagos correspondientes<sup>8</sup>.
- 3.5 Para la gestión del programa, el MIDES ha desarrollado una plataforma tecnológica organizada en cinco macroprocesos: (i) información para la conformación del padrón; (ii) registro de solicitantes; (iii) conformación del padrón de beneficiarios; (iv) generación de pre-planilla y bancarización; y (v) generación de planilla y acreditación del aporte económico. Existen disposiciones para que todas las entidades públicas compartan de manera expedita bases de datos administrativas para que el MIDES pueda obtener los datos necesarios que permitan el registro y

---

Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019, 89,6% de los hogares tienen acceso a electricidad y usan un medidor para pagar por dicho consumo. Esta cifra es mayor en zonas urbanas que en zonas rurales (94,2% y 83,1%, respectivamente) y menor entre la población indígena (77,4% frente al 94,1% en el resto de la población).

<sup>6</sup> Las visitas serán realizadas por equipos del MIDES siguiendo protocolos sanitarios para reducir el riesgo del contagio del COVID-19 y se estima que el trabajo estará concluido durante la primera mitad del mes de octubre.

<sup>7</sup> El Decreto 13-2020 excluía a todos los pensionados; posteriormente, el Decreto 22-2020 incluyó a pensionados que reciben pensiones de hasta Q.2.000 (US\$260) mensuales.

<sup>8</sup> El levantamiento de información se hará usando dispositivos electrónicos y la incorporación al programa se hará como parte del mismo proceso.

control de beneficiarios a través de la plataforma. Debido a que la implementación del BF se realizó de manera rápida para responder a la emergencia, ésta requiere de fortalecimiento técnico que garantice su estabilidad durante la incorporación del total de beneficiarios y a lo largo del tiempo. La implementación de mecanismos de análisis de la información y tableros de control facilitará la toma de decisiones y la retroalimentación a la gestión del programa. Esta plataforma también presenta una oportunidad para consolidar las bases de datos de los programas sociales en Guatemala, actualmente muy fragmentados, con el fin de mejorar la gestión y facilitar la implementación de una plataforma única que permita dar respuesta a emergencias de manera inmediata.

- 3.6 Adicionalmente, el MIDES ha desarrollado estrategias de comunicación con enfoque intercultural para informar a la población indígena sobre los criterios de elegibilidad, requisitos y forma de pago del BF<sup>9</sup>. El trabajo de campo para incorporar hogares sin electricidad en los municipios con mayor pobreza, y en los que se espera mayor concentración de población indígena, se realizará también con protocolos culturalmente apropiados. Sin embargo, este esfuerzo es todavía limitado para asegurar la inclusión de esta población particularmente vulnerable. Destaca que el 54% de las personas inscritas hasta ahora son mujeres.
- 3.7 El BF implementa mecanismos innovadores cuyo impacto no ha sido demostrado. Por esta razón, se hace necesario desarrollar una evaluación que permita analizar el efecto de las acciones implementadas en los beneficiarios del programa, así como determinar la eficiencia de los procesos operativos y las innovaciones en la gestión del programa. Existen innovaciones importantes tanto para la identificación, registro y pagos que sin duda deben ser valoradas para determinar su uso en el resto de los programas sociales que opera el MIDES.
- 3.8 La CT propuesta apoyará la ejecución de dicha operación a través del fortalecimiento de la plataforma tecnológica desarrollada por el MIDES para la identificación, registro, seguimiento y control de beneficiarios del programa BF, así como las estrategias de comunicación con enfoque intercultural necesarias para la diseminación información a los beneficiarios pertenecientes a grupos indígenas. También apoyará la realización de una evaluación para analizar el impacto de BF en los beneficiarios del programa. Estas acciones fortalecerán la capacidad del MIDES para la gestión de todos los programas sociales, la respuesta a futuras emergencias, la inclusión de la población indígena altamente vulnerable y generará evidencia y aprendizaje para la implementación futura de programas sociales.
- 3.9 **Alineación estratégica.** La TC es consistente con Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con los desafíos de desarrollo: (i) Inclusión social y equidad y (ii) Género y diversidad, al fortalecer la capacidad del MIDES para gestionar programas redistributivos y de inclusión social como el Bono Familia y otros programas de transferencias y generar lecciones mediante actividades de evaluación, y al promover campañas de comunicación con enfoque intercultural para lograr la participación de las poblaciones indígenas. La operación se alinea con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4), en

---

<sup>9</sup> De acuerdo con la ENEI 2019, 75% de los hogares entre la población indígena cuenta con acceso a electricidad y tienen un medidor en la vivienda, que contrasta con el 93% entre el resto de la población. Los anuncios en radio con las instrucciones e información para el registro están disponibles los audios en tres idiomas mayas: Tz'tu'ji, Kaqchiquel y K'iché. <https://www.guatemala.com/noticias/sociedad/covid-19-como-registrarse-programa-bono-familia-beneficiara-mas-necesitados.html>.

las áreas de mejorar la equidad y apoyar a las poblaciones vulnerables. Asimismo, es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-7), que subraya la importancia de apoyar a las poblaciones vulnerables frente a choques externos, mediante políticas de protección social responsiva. Esta TC también contribuirá hacia el objetivo de fortalecer los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para ser más eficaces y eficientes y fomentar la inclusión social y la diversidad. En específico, con los productos que se financiarán se apoyará la creación de capacidad en y el conocimiento estratégico en el MIDES, mediante el fortalecimiento del sistema de información, campañas de sensibilización y evaluaciones. Finalmente, la TC está en línea con la Propuesta para la Respuesta de Gobernanza del Grupo BID Frente al Brote Pandémico de la COVID- 19 (GN 2996), ya que una de sus prioridades es proteger los ingresos de poblaciones vulnerables afectadas por la pandemia.

#### **IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto**

- 4.1 **Componente 1. Fortalecimiento de la plataforma tecnológica del MIDES (US\$115.000).** Este componente financiará el fortalecimiento de la plataforma tecnológica del MIDES. Específicamente se financiarán los siguientes productos: (i) análisis de la arquitectura de la plataforma (situación actual, brechas, identificación de procesos, funciones, módulos, sistemas de información y tecnologías de infraestructura y datos); (ii) plan de acción, incluyendo los términos de referencia para el desarrollo de Inteligencia de Negocios, Sistema de Gestión Social, Testing y Calidad; (iii) desarrollo de tablero de control de información temprana utilizando herramientas existentes.
- 4.2 **Componente 2. Apoyo a la estrategia de comunicación con enfoque intercultural para la implementación del Bono Familia (US\$20.000).** Este componente apoyará actividades de comunicación con enfoque intercultural que faciliten la implementación del Bono Familia en la población indígena.
- 4.3 **Componente 3. Apoyo para la evaluación del Bono Familia (US\$35.000).** Este componente financiará actividades de generación de conocimiento y sistematización de lecciones aprendidas complementarias a la operación GU-L1176.
- 4.4 **Coordinación y supervisión del proyecto (US\$30.000).** Se financiará la contratación de un consultor para que apoye: (i) la coordinación y supervisión de los equipos y las actividades; (ii) articulación del trabajo y diálogo con los equipos; y (iii) asegure un flujo de información y comunicación entre los actores e instituciones involucradas que garantice el buen funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos de esta TC.
- 4.5 **Presupuesto.** El costo total de la operación es de US\$200.000, a ser financiado a través del Programa Estratégico para el Desarrollo Social financiado con Capital Ordinario (SOC). Los recursos financiarán servicios de consultorías (consultores individuales y firmas). El periodo de ejecución y desembolso será de 24 meses:

### Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	BID/SOC	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente 1. Fortalecimiento de la plataforma tecnológica del MIDES	115.000	0	115.000
Componente 2. Estrategia de comunicación con enfoque intercultural	20.000	0	20.000
Componente 3. Apoyo para la evaluación del Bono Familia	35.000	0	35.000
Administración del proyecto	30.000	0	30.000
<b>TOTAL</b>	<b>200.000</b>	<b>0</b>	<b>200.000</b>

- 4.6 **Supervisión.** La supervisión de esta CT la realizará Pablo Ibarrarán, Especialista Líder en Protección Social (SCL/SPH) con apoyo del Especialista de Salud y Protección Social en Guatemala, el Especialista en Desarrollo Social de la División de Género y Diversidad en Guatemala, la Analista de Operaciones asignada, así como del equipo fiduciario de la Representación del Banco en Guatemala. La supervisión de la CT se realizará a través de reuniones y misiones virtuales, así como comunicaciones electrónicas entre los equipos del MIDES, la Representación en Guatemala y la Sede en Washington, DC, por lo que no tendrá costo asociado. Se utilizarán los sistemas del Banco para realizar el monitoreo de los indicadores de la matriz de resultados, así como para realizar los reportes requeridos por el Banco.

#### V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 A solicitud del Gobierno de Guatemala, la TC será ejecutado por el BID desde la División de Protección Social y Salud (SCL/SPH) debido a que el desarrollo de los productos planteados requiere una alta complejidad y especialidad técnica, particularmente los de carácter tecnológico y de evaluación. El equipo de SCL/SPH cuenta con especialistas en el área y amplia experiencia en la implementación de procesos similares en la región, lo que facilitará la transferencia de conocimiento y lecciones aprendidas a esta operación. Asimismo, para el componente 2, el especialista de SCL/GDI podrá brindar acompañamiento técnico y operativo de manera oportuna. Esta CT requiere de la contratación de consultores internacionales para el logro de resultados. Los procesos de contratación del BID son más ágiles por lo que se reduce el riesgo de retrasos en la ejecución.
- 5.2 **Adquisiciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta TC se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de conformidad con los métodos de adquisiciones establecidos por el Banco, a saber: (a) Contratación de consultores, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría de acuerdo a la política GN-2303-28. No se anticipa la adquisición de bienes. Considerando que el Banco ejecuta el proyecto, no se han presupuestado recursos para auditoría. La UDR será Washington D.C.

#### VI. Riesgos importantes

- 6.1 La complejidad de los procesos tecnológicos podría retrasar la ejecución de la operación. El acompañamiento técnico de especialistas de SPH mitigará este riesgo. La situación de incertidumbre producida por la pandemia podría provocar un cambio en las prioridades políticas. Esta CT apoya el programa social más importante para atenuar los efectos económicos del COVID-19 en la población vulnerable del país, lo

que reduce este riesgo, robustece el compromiso del MIDES con la operación y la sostenibilidad de las acciones.

**VII. Excepciones a las políticas del Banco**

- 7.1 Esta TC no contempla excepciones a las políticas del Banco.

**VIII. Salvaguardias Ambientales**

- 8.1 Debido a los alcances y las características de la CT, se estima que ésta no generará efectos ambientales y sociales adversos. La TC se clasifica como “C” teniendo en cuenta la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la Política sobre Pueblos Indígenas (OP-765) y la Política sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (OP- 270) del Banco. Ver filtros ambientales [SPF](#) y [SSF](#).

**Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - GU-T1314](#)

[Matriz de Resultados - GU-T1314](#)

[Términos de Referencia - GU-T1314](#)

[Plan de Adquisiciones - GU-T1314](#)