



¡Marcando el rumbo!

Observatorio del Gasto en respuesta al COVID-19

Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social
y de Seguridad 2011-2021

Guatemala, septiembre 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 Jorge Lavarreda.



CONTENIDO

1. Introducción	2
2. Los 10 programas anunciados por el Organismo Ejecutivo	3
3. ¿Cuál fue el monto total asignado en respuesta a la pandemia del COVID-19 por el Gobierno Central?	8
4. Conclusiones	11

1. Introducción

La pandemia de COVID-19 sigue causando muertes y generando cambios significativos en las actividades diarias de la población a nivel mundial. Distintos gobiernos se han visto en la necesidad de articular estrategias para contener el virus y de atenuar el impacto económico que generan las medidas de confinamiento implementadas. Guatemala no es la excepción, desde que el presidente Alejandro Giammattei confirmara el 13 de marzo el primer contagio de COVID-19 en el territorio nacional, se impulsaron distintas medidas para contener la propagación del virus y posteriormente se presentaron propuestas al Organismo Legislativo para atenuar el impacto de las medidas de confinamiento sobre la economía.

En abril de 2020 entraron en vigencia tres decretos¹ del Organismo Legislativo que ampliaron el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado en Q.19,806.4 millones y el Organismo Ejecutivo comunicó el lanzamiento de diez programas de apoyo económico para contrarrestar los efectos adversos del COVID-19.

El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) consideró oportuno generar informes periódicos en un formato sencillo para dar a conocer a distintas audiencias, cómo evoluciona la ejecución presupuestaria de los programas del Gobierno Central creados para dar respuesta al COVID-19.

¹ Decreto No. 12-2020 Ley de Emergencia para Proteger a los Guatemaltecos de los efectos causados por la Pandemia Coronavirus COVID-19, Decreto No. 13-2020 Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por el COVID-19, y Decreto No. 20-2020 Ampliación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Veinte.

2. Los 10 programas anunciados por el Organismo Ejecutivo

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. En la Tabla No. 1 se presenta una síntesis de cada programa a partir de la información oficial difundida y el análisis de la ejecución presupuestaria realizado por el CIEN. Cabe destacar que el Ministerio de Finanzas Públicas habilitó en su página web un tablero para dar seguimiento a los programas clasificados según los tres decretos que los crearon. Sin embargo, algunos de los diez programas inicialmente anunciados por el Organismo Ejecutivo no aparecen en dicho tablero, ya que no fueron financiados con los recursos de los tres decretos o no fueron clasificados como de apoyo específico por el COVID-19 (Caja Saldremos Adelante, Programa de Apoyo al Comercio Popular, el Programa de Alimentación Escolar, y el Bono de Riesgo para el Personal de Salud).

Tabla No. 1: Los 10 Programas de Apoyo Económico

Programa	Descripción según información inicial en abril del Gobierno	Entidad responsable	Presupuesto Vigente (agosto 2020)	Evolución Ejecución Presupuestaria	Fuente de financiamiento
1. Caja Saldremos Adelante	200,000 cajas de 36 libras de alimentos (azúcar, frijol, pasta, harina de maíz, aceite, incaparina, sal, y arroz) donados por empresas privadas	Coordinado por el Centro de Gobierno de la Secretaría General de la Presidencia	No aplica porque estas donaciones en especie no se han incluido en el presupuesto del Gobierno Central	No aplica porque estas donaciones en especie no se han incluido en el presupuesto del Gobierno Central	Donaciones en especie de empresas. No se reporta en el Sistema de Contabilidad Integrada

2. Programa de Apoyo al Comercio Popular	Transferencia única de Q1,000 a través de bancos a 200,000 jefes de familia identificados por las municipalidades (Q.200 millones)	Ministerio de Desarrollo Social a través del Fondo de Desarrollo Social	Q.100 millones en el Programa 94 ² , Subprograma 09 ³ , y Actividad 001 ⁴	Abril = 5% Mayo = 35% Junio = 65% Julio = 100% Agosto = 100%	Préstamo del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) aprobado en 2018 (Decreto 15-2018) “Primer Préstamo de Políticas de Desarrollo para la Mejora de la Gobernanza de los Recursos Públicos y Nutrición”
3. Programa de Alimentación Escolar	Entrega de bolsa de alimentos a padres de familia o encargados de los estudiantes de preprimaria y primaria de los centros educativos públicos (2.4 millones de estudiantes) durante el período de suspensión de clases a razón de Q.4 diarios por estudiante ⁵	Ministerio de Educación a través de las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) y Direcciones Departamentales de Educación para los centros educativos que no cuentan con OPF	Q.1,869.2 millones en el Programa 20 ⁶ y Actividades 02 ⁷ y 03 ⁸	Abril = 47.5% Mayo = 72.4% Junio = 74.7% Julio = 74.7% Agosto = 96.1%	Ingresos tributarios IVA-Paz

² Atención por Desastres Naturales y Calamidades Públicas.

³ Estado de Calamidad Pública por Emergencia COVID-19 (DG 5-2020).

⁴ Intervenciones Realizadas para la Atención de la Emergencia COVID-19.

⁵ Ver Acuerdo Ministerial 825-2020 vigente desde el 23 de marzo de 2020.

⁶ Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos.

⁷ Servicios de Alimentación Escolar Preprimaria.

⁸ Servicios de Alimentación Escolar Primaria.

4. Dotación Alimentaria ⁹	Entrega alimentaria en especie de artículos/insumos o cupones canjeables de hasta Q.350 en productos de la canasta básica, medicamentos e insumos para evitar la propagación del COVID-19 a familias en situación de vulnerabilidad incluyendo adultos mayores	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación a través del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional Ministerio de Desarrollo Social a través del Fondo de Protección Social	Q.700 millones (Q.350 millones en MAGA y Q.350 millones en MIDES) en el Programa 94, Subprograma 09, y Actividad 001	Abril = 0% Mayo = 0%* Junio = 0%** Julio = 0% Agosto= 0.9%*** * En mayo el MAGA hizo un anticipo de Q300 millones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) ¹⁰ ** En junio el MIDES hizo un anticipo de Q350 millones al PMA * En agosto el MAGA hizo un anticipo de Q50 millones al PMA	El MAGA con el préstamo del BIRF El MIDES con préstamo del BIRF (Q.180 millones) y del BID (Q.170 millones) En el marco del Decreto 12-2020
5. Fondo de Crédito para capital de Trabajo	Otorgamiento de créditos de hasta Q.250,000 para la micro, pequeña y mediana empresas. Esperaban 60,000 créditos y tenían previstos Q.2,700 millones	Crédito Hipotecario Nacional (CHN) a partir de transferencias recibidas del Ministerio de Finanzas Públicas	Q.2,730 millones en Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro en el Programa 94, Subprograma 09, y Actividad 001	Abril = 0% Mayo = 44% Junio = 44% Julio = 44% Agosto = 44% Lo ejecutado son los fondos transferidos al CHN	Colocaciones internas Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 En el marco del Decreto 13-2020

⁹ Según el Acuerdo Gubernativo 60-2020 vigente desde el 21 de abril de 2020 se denomina “Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19”.

¹⁰ Amparado en el Convenio de Cooperación 002-2020 entre el MAGA y el PMA para realizar procesos de compra de frijol negro, arroz blanco, maíz en grano, aceite comestible de origen vegetal, avena en hojuelas, mezcla de maíz con soya fortificada, azúcar fortificada con vitamina A y sal yodada.

6. Programa del Adulto Mayor	Entrega de aporte económico de Q.400 mensuales a 8,400 adultos mayores adicionales en el programa dotado con una asignación adicional de Q.50 millones	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Q.50 millones en el Programa 94, Subprograma 09, y Actividad 001	Abril = 0% Mayo = 2.1% Junio = 5.2% Julio = 9.4% Agosto = 15.2%	Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobado con Decreto 11-2020 "Programa de Administración Tributaria y Transparencia" ¹¹ En el marco del Decreto 12-2020
7. Fondo de Protección al Empleo	Aporte de Q.75 diarios a empleados formales suspendidos por sus patronos del sector privado ante el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Esperaban hasta 300,000 trabajadores.	Ministerio de Economía a través de su Dirección de Servicios Financieros y Técnico Empresariales en coordinación con el Ministerio de Trabajo	Q.2,000 millones en el Programa 94, Subprograma 09, y Actividad 001	Abril = 0% Mayo = 6.3% Junio = 25.3% Julio = 40.4% Agosto = 64.8%* * Lo ejecutado son los fondos transferidos al CHN pero al 31 de agosto reportaba 181,223 beneficiados que habían cobrado Q.893.1 millones ¹²	Colocaciones internas Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 En el marco del Decreto 13-2020

¹¹ Contrato de préstamo número 3786/OC-GU.

¹² El 62.3% por Visanet y el 37.7% restante en las agencias.

<p>8. Subsidio a la Energía Eléctrica</p>	<p>Ampliación de la tarifa social hasta consumos de 300 Kwh esperando beneficiar hasta 2.8 millones de hogares</p>	<p>Instituto Nacional de Electrificación (INDE) a través de su Empresa de Comercialización de Energía Eléctrica a partir de transferencias recibidas del Ministerio de Finanzas Públicas</p>	<p>Q.630 millones en Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro: Q.270 millones en el Programa 94, Subprograma 09, y Actividad 001; y Q.360 millones en el Programa 99¹³, Subprograma 01¹⁴, y Actividad 018¹⁵</p>	<p>Abril = 0% Mayo = 0% Junio = 42.9% Julio = 58.7% Agosto = 79.4%* * Lo ejecutado son los fondos transferidos al INDE Junio = 0% Julio = 38.6% Agosto = 42.8%** ** Lo ejecutado por el INDE según el Sistema de Contabilidad Integrado de las descentralizadas</p>	<p>Colocaciones internas. Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 En el marco del Decreto 13-2020 y del Decreto 20-2020</p>
<p>9. Bono de riesgo para el personal de salud</p>	<p>Bono para trabajadores de los hospitales temporales</p>	<p>Ministerio de Salud Pública Y Asistencia Social</p>	<p>Q.26 millones en los Programas 01¹⁶, 11¹⁷, 12¹⁸, 13¹⁹, 14²⁰ y 18²¹</p>	<p>Abril = 0% Mayo = 0% Junio = 0% Julio = 0% Agosto = 97.6%</p>	<p>Colocaciones internas Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 En el marco del Decreto 20-2020</p>

¹³ Partidas No Asignables a Programas.

¹⁴ Aportes Institucionales.

¹⁵ Servicios de Electricidad.

¹⁶ Administración Institucional con 3% del presupuesto vigente.

¹⁷ Servicio de formación del recurso humano con el 6.2% del presupuesto vigente.

¹⁸ Fomento de la salud y la medicina preventiva con el 34.9% del presupuesto vigente.

¹⁹ Recuperación de la salud con el 51.9% del presupuesto vigente.

²⁰ Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica con el 0.2% del presupuesto vigente.

²¹ Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas con el 3.9% del presupuesto vigente.

10. Bono Familia	Entrega de aporte económico de hasta Q.1,000 mensuales durante tres meses a 2 millones de familias con consumo de energía eléctrica por debajo de los 200 Kwh en factura de febrero de 2020	Ministerio de Desarrollo Social a través del Fondo de Protección Social	Q.6,000 millones en el Programa 94, Subprograma 09, y Actividad 001	Abril = 0% Mayo = 8.6% Junio = 28.1% Julio = 34.9% Agosto = 56.5%	Colocaciones internas Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 En el marco del Decreto 13-2020
------------------	---	---	---	---	--

Fuente: elaboración propia a partir de información difundida por el Organismo Ejecutivo y el Sistema Integrado de Administración Financiera.

3. ¿Cuál fue el monto total asignado en respuesta a la pandemia del COVID-19 por el Gobierno Central?

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). En la Tabla 2 se muestra la asignación presupuestaria total por institución.

Tabla No. 2: Presupuesto total y ejecución presupuestaria para el COVID-19

Institución	Vigente agosto 2020 (millones de Q.)	% Ejecutado
Ministerio de Relaciones Exteriores	1.7	33.2
Ministerio de Gobernación	80.0	0
Ministerio de la Defensa Nacional	3.6	0
Ministerio de Educación	28.0	31.5
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,594.7	31.7
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	50.0	15.2
Ministerio de Economía	2,401.0	54.0

Institución	Vigente agosto 2020 (millones de Q.)	% Ejecutado
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	418.1	1.5
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	26.0	61.0
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	4,220.0	46.4
Ministerio de Desarrollo Social	6,490.8	54.0
Total	15,313.9	47.7

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Integrado de Administración Financiera.

Los programas creados a través de los tres decretos (12-2020, 13-2020 y 20-2020) representan el 95.4% de los recursos asignados para responder a la pandemia del COVID-19. En la Tabla 3 se presenta el monto asignado por cada decreto al COVID-19 y a otras prioridades.

Tabla No. 3: Ampliaciones presupuestarias de los decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020

Categoría	Monto (millones de Q.)	% de participación	Fuente de Financiamiento
12-2020 - COVID-19	2,250	61.3	Préstamos externos
12-2020 – Sueldos y salarios	1,417.5	38.7	Préstamos externos ²²
13-2020 – COVID-19	11,000	100.0	Bonos del Tesoro en el Banco de Guatemala ²³
20-2020 – COVID-19	1,360	26.5	Bonos del Tesoro en el mercado primario de capitales y

²² Se exceptuó el último párrafo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto que establece que “No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos”.

²³ Se aplicó la excepción contemplada en el artículo 133 de la Constitución Política de la República que establece que “Con la finalidad de garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia del país, la Junta Monetaria no podrá autorizar que el Banco de Guatemala otorgue financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias. Con ese mismo fin, el Banco de Guatemala no podrá adquirir los valores que emitan o negocien en el mercado primario dichas entidades. Se exceptúa de estas prohibiciones el financiamiento que pueda concederse en casos de catástrofes o desastres públicos, siempre y cuando el mismo sea aprobado por las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, a solicitud del Presidente de la República”.



Categoría	Monto (millones de Q.)	% de participación	Fuente de Financiamiento
			Préstamos externos ²⁴
20-2020 – Otras prioridades	3,778.9	73.5	Bonos del Tesoro en el mercado primario de capitales y Préstamos externos
Total – COVID-19	14,610	73.8	
Total – Otras prioridades	5,196.4	26.2	

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Integrado de Administración Financiera y de los Decretos 11-2020, 12-2020 y 20-2020.

Por lo tanto, el CIEN decidió dar un seguimiento periódico a la ejecución presupuestaria de los recursos asignados mediante estos tres decretos, pero clasificándolos en cuatro categorías: 1) apoyo a personas, 2) apoyo a empresas, 3) servicios de salud, y 4) infraestructura.

En la Tabla 4 se presenta la ejecución presupuestaria mensual de los recursos asignados mediante los tres decretos.

Tabla No. 4: Ejecución presupuestaria mensual de los recursos de los tres decretos

Categoría	Vigente agosto 2020 (millones de Q.)	Ejecución presupuestaria (%)				
		Abril 2020	Mayo 2020	Junio 2020	Julio 2020	Agosto 2020
Apoyo personas	7,430	0	7.0	26.4	33.2	52.6
Apoyo empresas	5,380	0	29.3	36.4	42.0	51.1
Servicios de salud	370	-	0	2.7	5.3	25.1
Infraestructura	1,430	0	1.9	5.7	13.5	20.3
Subtotal	14,610	0	14.5	27.4	33.8	48.2
Otros	703.9	1.7	8.1	17.3	25.0	38.1
Total	15,313.9	0.1	14.2	27.0	33.3	47.7

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Integrado de Administración Financiera.

²⁴ Q.30 millones para cinco proyectos de infraestructura de salud con dos préstamos externos: Banco Centroamericano de Integración Económica (4 proyectos) y del Banco Interamericano de Desarrollo (1 proyecto).



4. Conclusiones

- La información inicialmente brindada por el Organismo Ejecutivo sobre los diez programas para responder a la pandemia del COVID-19 junto con los programas creados mediante los decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020 ha generado cierta confusión sobre el monto y los programas correspondientes al COVID-19.
- Es factible dar seguimiento a través del Sistema Integrado de Administración Financiera a la ejecución presupuestaria de la asignación presupuestaria del Gobierno Central para dar respuesta al COVID-19. Sin embargo, en el caso de algunos programas que hacen transferencias a otras entidades para que estas últimas ejecuten los recursos, no se puede determinar el nivel de ejecución presupuestaria, sino que únicamente el monto transferido.
- El tablero de seguimiento a los programas, del Ministerio de Finanzas Públicas, permite dar seguimiento a nivel global de programa para cada uno de los decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020 y en agosto de 2020 fue el equivalente al 95.4% del total de los recursos asignados.
- Se encontró un nivel heterogéneo de ejecución presupuestaria entre los distintos programas y categorías de análisis por lo que es recomendable identificar a qué se deben las diferencias para mejorar su desempeño en el futuro.