



¡Marcando el rumbo!

Observatorio del Gasto en respuesta al COVID-19

Guatemala, noviembre 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

CONTENIDO	2
1. Introducción	3
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?	14
4. Reflexiones	18

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 cuál ha sido la asignación presupuestaria de los programas del Gobierno Central creados para dar respuesta al COVID-19 y cómo evoluciona su ejecución presupuestaria.

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 sociales y económicos COVID-19 clasificados según los tres decretos que los crearon (https://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com_content&view=article&id=6387) y otro tablero para dar seguimiento al estado de calamidad COVID-19 (<https://www.minfin.gob.gt/seguimiento-de-estados-de-excepcion>). 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).

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.

Tabla No. 1: Los 10 Programas de Apoyo Económico

Programa	Descripción según información inicial en abril del Gobierno	Entidad responsable	Presupuesto vigente (octubre 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 ²	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 ³ , Subprograma 09 ⁴ , y Actividad 001 ⁵	Abril = 5% Mayo = 35% Junio = 65% Julio = 100% Agosto = 100% Septiembre = 100% Octubre = 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"

² Según una nota de prensa el Presidente indicó que recibieron Q.30.0 millones en donaciones para las cajas de alimentos (<https://elperiodico.com.gt/nacionales/2020/04/26/gobierno-finaliza-embalaje-de-cajas-de-alimentos-para-familias-afectadas/>).

³ Atención por Desastres Naturales y Calamidades Públicas.

⁴ Estado de Calamidad Pública por Emergencia COVID-19 (DG 5-2020).

⁵ Intervenciones Realizadas para la Atención de la Emergencia COVID-19.

Programa	Descripción según información inicial en abril del Gobierno	Entidad responsable	Presupuesto vigente (octubre 2020)	Evolución ejecución presupuestaria	Fuente de financiamiento
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 ⁶	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.1,999.4 millones en el Programa 20 ⁷ y Actividades 02 ⁸ y 03 ⁹	Abril = 47.5% Mayo = 72.4% Junio = 74.7% Julio = 74.7% Agosto = 96.1% Septiembre = 92.5% Octubre = 99.7%	Ingresos tributarios IVA-Paz

⁶ Ver Acuerdo Ministerial 825-2020 vigente desde el 23 de marzo de 2020.

⁷ Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos.

⁸ Servicios de Alimentación Escolar Preprimaria.

⁹ Servicios de Alimentación Escolar Primaria.

Programa	Descripción según información inicial en abril del Gobierno	Entidad responsable	Presupuesto vigente (octubre 2020)	Evolución ejecución presupuestaria	Fuente de financiamiento
4. Dotación Alimentaria ¹⁰	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%*** Septiembre = 3.3% Octubre = 5.4% * El MAGA hizo un anticipo de Q300 millones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) ¹¹ ** El MIDES hizo un anticipo de Q350 millones al PMA *** 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 las 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 = 44.0% Junio = 44.0% Julio = 44.0% Agosto = 44.0% Septiembre = 69.6% Octubre = 84.2% Lo ejecutado son los fondos transferidos al CHN ¹²	Colocaciones internas Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 en el marco del Decreto 13-2020

¹⁰ 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”.

¹¹ 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.

¹² Al 31 de octubre de 2020 el CHN reportaba haber colocado 911 créditos por Q.102.7 millones a una tasa de 6%.

Programa	Descripción según información inicial en abril del Gobierno	Entidad responsable	Presupuesto vigente (octubre 2020)	Evolución ejecución presupuestaria	Fuente de financiamiento
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% Septiembre = 22.0% Octubre = 29.5%	Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobado con Decreto 11-2020 "Programa de Administración Tributaria y Transparencia" ¹³ 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% Septiembre = 77.6% Octubre = 87.1% Lo ejecutado son los fondos transferidos al CHN pero al 31 de octubre reportaba 184,769 beneficiados que habían cobrado Q.1,368.7 millones	Colocaciones internas Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 en el marco del Decreto 13-2020

¹³ Contrato de préstamo número 3786/OC-GU.

Programa	Descripción según información inicial en abril del Gobierno	Entidad responsable	Presupuesto vigente (octubre 2020)	Evolución ejecución presupuestaria	Fuente de financiamiento
8. Subsidio a la Energía Eléctrica	Ampliación de la tarifa social hasta consumos de 300 Kwh esperando beneficiar hasta 2.8 millones de hogares	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	Q.630 millones en Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro: Q.270 millones en el Programa 94, Subprograma a 09, y Actividad 001; y Q.360 millones en el Programa 99 ¹⁴ , Subprograma a 01 ¹⁵ , y Actividad 018 ¹⁶	Abril = 0% Mayo = 0% Junio = 42.9% Julio = 58.7% Agosto = 79.4% Septiembre = 100.0% Octubre = 100.0% Lo ejecutado son los fondos transferidos al INDE Junio = 0% Julio = 38.6% Agosto = 42.8% Septiembre = 64.1% Octubre = 100.0%* * Lo ejecutado por el INDE según el Sistema de Contabilidad Integrado de las Descentralizadas	Colocaciones internas. Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 en el marco del Decreto 13-2020 y del Decreto 20-2020

¹⁴ Partidas No Asignables a Programas.

¹⁵ Aportes Institucionales.

¹⁶ Servicios de Electricidad.

Programa	Descripción según información inicial en abril del Gobierno	Entidad responsable	Presupuesto vigente (octubre 2020)	Evolución ejecución presupuestaria	Fuente de financiamiento
9. Bono de Riesgo para el Personal de Salud	Bono para trabajadores de los hospitales temporales	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Q.26 millones en los Programas 01 ¹⁷ , 11 ¹⁸ , 12 ¹⁹ , 13 ²⁰ , 14 ²¹ y 18 ²²	Abril = 0% Mayo = 0% Junio = 0% Julio = 0% Agosto = 97.6% Septiembre = 97.6% Octubre = 97.6%	Colocaciones internas Bonos del Tesoro de la República de Guatemala 2020 en el marco del Decreto 20-2020
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% Septiembre = 82.9% Octubre = 91.2%	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.

A continuación se incluye información adicional sobre algunos de los diez programas a partir de información presentada por las entidades del Organismo Ejecutivo a fin de complementar el análisis de la ejecución financiera.

Programas a cargo del Ministerio de Desarrollo Social:

Programa de Apoyo al Comercio Popular:

El objetivo específico del Programa de Apoyo al Comercio Popular era apoyar económicamente a personas y familias del comercio informal afectadas o en riesgo provocado por la pandemia COVID-19, a través de una transferencia monetaria. La población

¹⁷ Administración Institucional con 3.0% del presupuesto vigente.

¹⁸ Servicio de formación del recurso humano con el 6.2% del presupuesto vigente.

¹⁹ Fomento de la salud y la medicina preventiva con el 34.9% del presupuesto vigente.

²⁰ Recuperación de la salud con el 51.9% del presupuesto vigente.

²¹ Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica con el 0.2% del presupuesto vigente.

²² Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas con el 3.9% del presupuesto vigente.

objetivo son personas o familias afectadas o en riesgo provocado por la pandemia COVID-19 residentes en áreas urbanas o rurales, según listados presentados por las municipalidades del país y/o entidades que se establezcan para el efecto, previamente validadas por el Registro Nacional de Personas (RENAP) y demás instituciones responsables que den veracidad a la información contenida en los mismos. Los sectores considerados para este apoyo económico fueron: personas que se dediquen a una actividad informal (vendedores ambulantes, lustradores, voceadores de periódico); personas que se desempeñan como pilotos y ayudantes de transporte público urbano, extraurbano, transporte de turistas; personas pertenecientes a asociaciones de vendedores no establecidos en lugar específico; personas que desarrollan actividades económicas que a raíz de la emergencia paralizaron sus labores y no tienen ingresos; y personas que viven en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Sin embargo, el único criterio de inclusión del programa era figurar en los listados o padrón de personas remitido por las municipalidades y/o entidades que se establezcan para el efecto y validadas por el RENAP. Por lo tanto, se estableció que la entidad postuladora del listado o padrón de personas usuarias debe certificar que el contenido fue validado, confrontado y depurado de acuerdo con sus criterios de inclusión.

El Programa de Apoyo al Comercio Popular contemplaba la realización de una única transferencia monetaria electrónica por la cantidad de Q.1,000, de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria y financiera de la Unidad Ejecutora 203 “Fondo de Desarrollo Social” del Ministerio de Desarrollo Social. El monto presupuestario asignado fue Q.100.0 millones²³ y la ejecución financiera a septiembre es por el 100%. Sin embargo, cuando se lanzó el programa se anunció que el monto presupuestario sería por Q.200.0 millones. Por lo tanto, en lugar de 200,000 beneficiarios se lograron 100,000. Finalmente, cabe destacar que el Director del Fondo de Desarrollo Social señaló que al 24 de septiembre de 2020 se encontraban pendientes transferencias móviles por cobrar a favor de los beneficiarios y que se encuentra pendiente de recibir las liquidaciones finales por parte del Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL). Al 31 de octubre de 2020 no se ha informado si persisten transferencias móviles pendientes.

Programa Bono Familia:

Mediante el Decreto 13-2020 “Ley de Rescate Económico a las Familias por los efectos causados por el COVID-19” se creó el Fondo denominado Bono Familia con el objeto de apoyar a la población más afectada económicamente por las medidas de emergencia derivadas de la pandemia COVID-19. El Fondo se constituyó con Q.6,000.0 millones para otorgar aportes de hasta Q.1,000 que son ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social por medio de sistema bancario, sus entidades y grupos financieros. La población objetivo son las personas que habitan en una vivienda cuyo consumo eléctrico mensual del mes de febrero de 2020 fue menor o igual a 200 kWh y la atención de casos especiales que represente el 10% o menos de los beneficiados del Fondo denominado Bono Familia (en estos casos se

²³ En el renglón de gasto 419 “Otras transferencias a personas individuales” de la Unidad Ejecutora 203 del Ministerio de Desarrollo Social.

encuentran aquellas personas o familias que no gozan del servicio de energía eléctrica y que por su condición socioeconómica deban ser incluidos). Los criterios de exclusión son los siguientes: 1) personas o familias que habiten en una vivienda cuyo consumo eléctrico mensual supere los 200 kWh, 2) servidores públicos, 3) personas que reciban beneficios derivados de cualquier sistema de pensiones, incluyendo las clases pasivas civiles del Estado cuyo beneficio sea de Q.2,000 mensuales o más, 4) personas que reciban pensiones por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, cuyo beneficio sea de Q.2,000 mensuales o más, 5) personas que cuenten con contratos administrativos de prestación de servicios vigentes en el sector público, 6) no ser beneficiado por programas destinados a la emergencia del COVID-19 o programas de transferencias monetarias condicionadas que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Social.

Las personas o familias que hayan cumplido los criterios de inclusión y no estén contenidos en los criterios de exclusión serán priorizados con base en los siguientes criterios: 1) personas en pobreza, 2) madres solteras u hogares monoparentales, 3) adultos mayores, 4) personas con discapacidad, 5) personas con enfermedades crónicas y degenerativas, 6) familias con niñas o niños en estado de desnutrición, 7) concentración de la fuerza laboral por departamento, y 8) núcleos familiares aunque convivan en un mismo lugar de residencia.

Al 23 de septiembre de 2020 se habían inscrito 2,279,198 solicitantes (49% a través de la plataforma web, 46% a través de mensaje de texto, 3% a través del call center, y 3% a través de la ficha de evaluación de condiciones socioeconómicas). Para dar cumplimiento al artículo 10 del Decreto 22-2020 se realizaron cambios en el Reglamento del Fondo denominado Bono Familia, el manual del Fondo Bono Familia, y en la plataforma tecnológica para la inclusión de los criterios de priorización; para el efecto los beneficiarios debían responder el formulario de priorización enviando un mensaje de texto con la palabra BONOPAGO al 2020. Del total de solicitantes: 2,084,557 indicaron estar dentro de los criterios de priorización, 496,201 indicaron no estar dentro de los criterios de priorización, 52,239 no habían contestado el formulario de priorización, y 96,201 se habían excluido.

Al 29 de octubre de 2020 se habían acreditado aportes del primer pago a 2,550,408 familias y del segundo pago a 2,493,042 familias²⁴. Respecto a los casos especiales al 29 de octubre habían sido censadas 135,801 personas, a quienes se les visitó directamente en su domicilio para llenar las Ficha de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas -FECS-.

La ejecución presupuestaria al 31 de octubre de 2020 ha sido del 91.2% que equivale a Q5,474.0 millones que incluye primer, segundo e inicio del tercer acreditamiento. El Ministerio de Desarrollo Social comunicó que tiene proyectado que la ejecución presupuestaria para el primer y segundo pago de los hogares con consumo energético menor a 200 KWh sería Q.5,057.2 millones y de Q.280.0 millones para 140,000 hogares sin

²⁴ 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.



electricidad (equivalente a Q.2,000 por hogar). También informó que el tercer aporte planificado para 2,646,663 beneficiarios se está realizando a partir del saldo de Q.662.8 millones; es decir, el MIDES decidió que el tercer aporte de Q.250.43 sería de Q.250 por beneficiario. Los 43 centavos sin repartir equivalen a un saldo de Q.1,138,065.09 que alcanzará para dar Q.2,250 a 505 hogares sin energía eléctrica. Por lo tanto, el MIDES tiene planificado terminar con un saldo de Q.1,815.09 que trasladaría al Fondo Común. Con esta distribución el Ministerio espera alcanzar un 99.98% de ejecución presupuestaria del Fondo Bono Familia.

Dotación Alimentaria:

Inicialmente se tenía contemplado entregar 490,000 raciones de alimentos, pero con los precios de las adquisiciones que ha logrado el Programa Mundial de Alimentos se espera lograr la entrega de 594,000 raciones. El beneficio que otorga este programa consiste en brindar 150 libras de productos de la canasta básica alimentaria, tomando en cuenta las medidas kilocalóricas para una familia con cinco integrantes durante 30 días, que recomendó la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

La ejecución presupuestaria al 31 de octubre de 2020 ha sido del 0% aunque el 3 de junio de 2020 el Ministerio de Desarrollo Social hizo el anticipo del 100% del monto presupuestado (Q.350 millones) al Programa Mundial de Alimentos, y las entregas de las raciones de alimentos se iniciaron en julio en los departamentos de El Progreso y Zacapa. Al 26 de octubre 2020, se han entregado 110,728 raciones de alimentos (equivalente al 22.6% de la meta inicial).

Entre los cuellos de botella para completar las entregas de las raciones de alimentos se han señalado: la falta de listados completos por parte de las municipalidades, la adquisición de frijol que cumpla con los estándares establecidos por lo que no se logran completar las bolsas con las raciones, la limitada capacidad de almacenaje de las bodegas de INDECA, y que algunas personas no se han presentado a las convocatorias para recoger sus raciones.

Programa a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación:

Dotación Alimentaria:

Inicialmente se tenía contemplado entregar 506,000 raciones de alimentos pero con los precios de las adquisiciones que ha logrado el Programa Mundial de Alimentos se espera lograr la entrega de 595,640 raciones. En Jutiapa se anunció que cada beneficiario recibe una ración conformada por 100 libras de maíz blanco en grano, 30 libras de frijol negro, 13 libras de harina de maíz y soya fortificada, 10 libras de arroz blanco, 6.6 libras de avena en hojuelas, 5.5 libras de azúcar fortificada con vitamina A, 1 libra de sal yodada y 3 botellas de aceite vegetal de 800 ml.

La ejecución presupuestaria al 31 de octubre de 2020 ha sido del 10.9%. Al 21 de septiembre de 2020 se habían entregado 31,306 raciones de alimentos (equivalente al 6.2% de la meta



inicial) en siete departamentos (4,546 en El Progreso; 1,792 en Escuintla; 7,390 en Suchitepéquez; 4,896 en Baja Verapaz; 6,194 en Alta Verapaz; 5,518 en Izabal; y 970 en Jutiapa).

Programa a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social:

Programa del Adulto Mayor:

Se programó una meta de 125,000 aportes de Q400 cada uno para adultos mayores de 65 años durante un período de 8 meses. Para cumplir con los requerimientos de la normativa vigente del Programa de Aporte Económico al Adulto Mayor, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social estima un período de un mes para completar las etapas que permitan vincular a la nómina de beneficiados a nuevos adultos mayores. La ejecución presupuestaria al 31 de octubre de 2020 ha sido del 29.5% con lo que se han incluido 36,820 nuevos beneficiarios.

El Ministerio identifica como el principal cuello de botella la limitación del presupuesto para el funcionamiento administrativo que impone la normativa del programa que lo establece en 1% (Q.5.5 millones). En julio de 2020 se informó que el equipo a cargo del trabajo administrativo contaba con 8 trabajadoras sociales, 4 asesores jurídicos, 3 notificadores, y demás personal administrativo. En los primeros 25 días de septiembre de 2020 se realizaron 1,287 revisiones jurídicas, dictámenes y resoluciones; así como 641 estudios socioeconómicos y ponderaciones.

Programa a cargo del Ministerio de Economía:

Fondo de Protección al Empleo:

Inicialmente se buscaba beneficiar a más de 300,000 trabajadores del sector privado que fueran suspendidos por sus empleadores como consecuencia del Estado de Calamidad COVID-19. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social es el responsable de autorizar la suspensión de contrato, el Ministerio de Economía de autorizar el beneficio económico, y el Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala de acreditar el beneficio económico. Sin embargo, mediante el Decreto 25-2020 “Ley de Bonificación a Pensionados y Jubilados del Estado” se estableció la obligación de otorgarle, con carácter extraordinario, una bonificación única a los jubilados y pensionados del Estado para lo que se asignaron Q.150 millones del Fondo de Protección al Empleo.

Durante el mes de abril de 2020 se trabajó en la normativa del funcionamiento del fondo por lo que la ejecución financiera inició en mayo de 2020 cuando se beneficiaron a 54,017 trabajadores del sector privado correspondientes a 2,113 empresas. La plataforma informática fue actualizada y mejorada ya que uno de los obstáculos con la plataforma inicial fue cuando el empleador llenaba los datos en un formato Excel y los mismos no coincidían con los números de DPI. En agosto de 2020 se benefició a 103,692 jubilados del Régimen de las Clases Civiles Pasivas del Estado. Al 21 de septiembre de 2020 el Ministerio de Economía reportaba haber beneficiado 184,255 trabajadores del sector privado correspondientes a

16,511 empresas. El 29 de octubre el Ministerio de Economía publicó un comunicado de prensa mediante el cual informó que este programa concluyó el 30 de septiembre de 2020 y que hasta el 29 de octubre: 188,139 trabajadores habían sido beneficiados con una ejecución presupuestaria de Q.1,518,801,600.

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 Octubre 2020 (millones de Q.)	% Participación	% Ejecutado
Ministerio de Relaciones Exteriores	2.9	0.02	57.6
Ministerio de Gobernación	80.0	0.5	11.8
Ministerio de la Defensa Nacional	5.3	0.03	48.9
Ministerio de Educación	35.1	0.2	29.9
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,574.5	10.2	47.7
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	51.0	0.3	28.9
Ministerio de Economía	2,401.0	15.6	72.6
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	446.6	2.9	10.0
Ministerio de Cultura y Deportes	15.0	0.1	5.9
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	30.0	0.2	72.7
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	4,220.0	27.5	78.4
Ministerio de Desarrollo Social	6,509.3	42.3	86.0
Total	15,370.7	100.0	74.8

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 95.1% 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	2,250.0	61.3	Préstamos externos
12-2020 – Sueldos y salarios ²⁵	1,417.5	38.7	Préstamos externos ²⁶
13-2020 – COVID-19	11,000.0	100.0	Bonos del Tesoro en el Banco de Guatemala ²⁷
20-2020 – COVID-19	1,360.0	26.5	Bonos del Tesoro en el mercado primario de capitales y Préstamos externos ²⁸
20-2020 – Otras prioridades ²⁹	3,778.9	73.5	Bonos del Tesoro en el mercado primario de capitales y Préstamos externos
Total – COVID-19	14,610.0	73.8	Q.2,280.0 millones de préstamos externos, Q.11,000.0 millones de Bonos del Tesoro en el Banco de Guatemala, y Q.1,330.0 millones de Bonos del Tesoro en el mercado primario de capitales
Total – Otras prioridades	5,196.4	26.2	Q.1,686.1 millones de préstamos externos y Q.3,510.3 millones de de Bonos del Tesoro en el mercado primario de capitales

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

²⁵ Q.450 millones para el Ministerio de Gobernación; Q.567.5 millones para el Ministerio de Educación; y Q.400 millones para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

²⁶ 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”.

²⁷ 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”.

²⁸ Q.30 millones para cinco proyectos de infraestructura de salud con dos préstamos externos: Banco Centroamericano de Integración Económica (cuatro proyectos) y del Banco Interamericano de Desarrollo (un proyecto).

²⁹ Por ejemplo, Q.500 millones para incremento salarial en el Ministerio de Educación; Q.150 millones para incremento salarial en el Ministerio de Gobernación; Q.1,200 millones para servicios de la deuda pública; y Q.724 millones para el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda.

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 Octubre 2020 (millones de Q.)	Ejecución presupuestaria (%)					
		Mayo 2020	Junio 2020	Julio 2020	Agosto 2020	Septiembre 2020	Octubre 2020
Apoyo personas	7,430	7.0	26.4	33.2	52.6	75.9	82.9
Apoyo empresas	5,380	29.3	36.4	42.0	51.1	68.8	79.8
Servicios de salud	370	0	2.7	5.3	25.1	34.4	43.0
Infraestructura	1,430	1.9	5.7	13.5	20.3	23.7	38.0
Subtotal	14,610	14.5	27.4	33.8	48.2	67.1	76.3
Otros	760.7	8.1	17.3	25.0	38.1	41.6	46.3
Total	15,370.7	14.2	27.0	33.3	47.7	65.9	74.8

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

El principal avance presupuestario corresponde a la categoría Apoyo a personas y se debe a que ya fue trasladado el 100% del subsidio de la energía eléctrica al INDE y a que el Programa Bono Familia logró una ejecución del 91.2%. Sin embargo, el Programa de Agricultura Campesina lleva una ejecución de 0% ya que aunque se programó que 6,250 familias de los 22 departamentos cuenten con sistemas de miniriego por goteo para huertos familiares pero el MAGA resolvió prescindir del evento de adquisición³⁰ mediante la Resolución Ministerial Número AG-464-2020 del 12 de octubre de 2020. En esta categoría también se encuentra el Programa de Dotación Alimentaria con una ejecución presupuestaria de 5.4%.

La categoría Apoyo a empresas también muestra una ejecución presupuestaria importante porque incluye las transferencias al Crédito Hipotecario Nacional (para el Fondo de Protección de Capitales, para el Fondo de Crédito de Capital de Trabajo y para el Fondo de Protección al Empleo) pero no han ejecutado los recursos del Fondo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas que tienen previsto colocar a través de BANRURAL. Desde septiembre de 2020 se estaba gestionando el trámite para transferir los primeros Q.30 millones para que BANRURAL atienda la demanda crediticia del sector MIPYME.

La categoría Servicios de salud implica adquisiciones que se centran en tres renglones de gasto: 1) Útiles menores, suministros e instrumental médico-quirúrgicos, de laboratorio y

³⁰ Para más información ver el NOG 13208934.

cuidado de la salud³¹ (47.1% del presupuesto vigente), 2) Elementos y compuestos químicos³² (29.1% del presupuesto vigente), y 3) Mobiliario y equipo médico-sanitario y de laboratorio³³ (23.1% del presupuesto vigente).

La categoría infraestructura muestra avances por las adquisiciones en el programa de remodelación e infraestructura del Ministerio de Salud con un préstamo del Banco Mundial (Decreto 12-2020) pero la ejecución ha sido de 19.7% en las obras de infraestructura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y de cero en los cinco proyectos de infraestructura del Ministerio de Salud (Q.15 millones para el mejoramiento de las áreas existentes del Hospital de Joyabaj; Q.6.5 millones para la construcción de un centro de salud en la aldea El Cernal del municipio de Barberena del departamento de Santa Rosa; Q.5.4 millones para el mejoramiento de las áreas existentes del Hospital de Nebaj de Quiché; Q.1.8 millones para la construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales dentro de las instalaciones del Hospital Nacional Huehuetenango; y Q.1.3 millones para la construcción de un puesto de salud para la aldea San Antonio Tzejá del Municipio de Ixcán del departamento de Quiché).

Finalmente, se incluye la ejecución presupuestaria de los recursos asignados mediante los tres decretos (ver Tabla 5), pero clasificándolos según su fuente de financiamiento: 1) BIRF, 2) BID, 3) BCIE, 4) Bonos del Tesoro en el Banco de Guatemala (Decreto 13-2020), y 5) Bonos del Tesoro en el mercado primario de capitales (Decreto 20-2020).

Tabla No. 5: Ejecución presupuestaria mensual de los recursos de los tres decretos

Categoría	Vigente Octubre 2020 (millones de Q.)	Ejecución presupuestaria (%)					
		Mayo 2020	Junio 2020	Julio 2020	Agosto 2020	Septiembre 2020	Octubre 2020
BIRF	1,630.0	17.0	20.3	27.2	33.6	37.6	43.7
BID	635.0	0.2	0.4	0.7	1.2	1.7	2.3
BCIE	15.0	0	0	0	0	0	0
Subtotal	2,280.0	12.2	14.6	19.6	24.3	27.3	31.9
Bonos (13-2020)	11,000.0	16.8	33.3	39.7	56.0	79.1	89.0
Bonos (20-2020)	1,330.0	0	0.8	9.0	24.3	36.6	47.9
Subtotal	12,330.0	14.9	29.8	36.4	52.6	74.5	84.5
Total	14,610.0	14.5	27.4	33.8	48.2	67.1	76.3

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

³¹ Corresponde al renglón 295 y se han adquirido bienes como por ejemplo: insumos de protección personal, trajes de bioseguridad, mascarillas, guantes, lentes de bioseguridad, zapatones de prolipropileno, etc.

³² Corresponde al renglón 261 y se han adquirido bienes como por ejemplo: pruebas rápidas para la detección del antígeno viral sars-cov-2 en hisopado, alcohol isopropílico concentración 70%, hipoclorito de sodio, kit de extracción rna, prueba para detección de coronavirus sars-cov2-gene, prueba pcr, etc.

³³ Corresponde al renglón 323 y de han adquirido bienes como por ejemplo: ventiladores pulmonares, aspiradores de secreciones de las vías aéreas, nebulizador, electrocardiograma, monitores de signos vitales, etc.



4. Reflexiones

- 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 generó 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 o anticipos a otras entidades, se requiere que éstas brinden información adicional para determinar la ejecución presupuestaria asociada a la entrega o prestación de los servicios.
- El tablero de seguimiento a los programas COVID-19, del Ministerio de Finanzas Públicas, permite dar seguimiento a nivel global de programa para cada uno de los Decretos 12-2020, 13-2020, 20-2020, y 25-2020. En octubre de 2020 el monto de lo asignado por estos Decretos fue el equivalente al 95.1% del total de los recursos asignados al COVID-19.
- Se encontró un nivel heterogéneo de ejecución presupuestaria entre los distintos programas y categorías de análisis, por lo que es recomendable profundizar sobre las causas de las diferencias para mejorar su desempeño en el futuro.
- Los programas que muestran niveles de ejecución presupuestaria de cero o muy bajos en la categoría de Apoyo a las Personas son el Programa de Agricultura Campesina y el Programa de Dotación Alimentaria; en la categoría de Apoyo a empresas es el Fondo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; y en la categoría de Infraestructura son la Infraestructura en Salud y los Proyectos para Reactivación Económica.
- Se considera pertinente promover un diálogo informado para analizar cada uno de los programas a la luz de sus respectivos diseños y procesos de implementación a fin de sacar conclusiones y recomendaciones valiosas para tomar decisiones de políticas públicas de cara al futuro.