



DOCUMENTO PARA EL DIÁLOGO FISCAL

GUATEMALA

análisis breve del cierre de

la ejecución presupuestaria de **2020**

con énfasis en los programas

COVID-19

DOCUMENTO PARA EL DIÁLOGO FISCAL

GUATEMALA

análisis breve del cierre de

la ejecución presupuestaria de 2020

con énfasis en los programas

COVID-19

CRÉDITOS

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig

Director Ejecutivo, Icefi

Investigación y redacción

Ricardo Barrientos

Economista sénior, Icefi

Colaboración especial

Carlos Melgar

Investigador, Icefi

Portada, diagramación y producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel

Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo

Asistente de comunicación, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco

Coordinadora de Desarrollo
Institucional

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

7ª avenida 5-45 zona 4, edificio XPO1

Oficinas 505 y 506

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Febrero de 2021

Con el apoyo de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas. En el Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org.

El Icefi promueve el uso del lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del icefi, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicación@icefi.org o info@icefi.org.

Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org

CONTENIDO

1. Antecedentes	7
2. Análisis breve de la ejecución del presupuesto de ingresos	15
3. Análisis breve de la ejecución del presupuesto de egresos	19
4. Análisis de la ejecución presupuestaria de los programas Covid-19.....	27
5. Conclusiones	37

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Préstamos con instituciones financieras internacionales aprobados en 2020 por el Congreso de la República.....	7
Tabla 2. Ampliaciones presupuestarias aprobadas en 2020 por el Congreso de la República	9
Tabla 3. Modificaciones realizadas en 2020 al presupuesto de egresos, por entidad y sus fuentes de financiamiento	9
Tabla 4. Resumen de la identificación en el Sicoín y en el Siges de los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19 implementados en 2020	14
Tabla 5. Ejecución del presupuesto de ingresos de 2020 (cifras preliminares)	15
Tabla 6. Evaluación preliminar del cumplimiento de la meta de recaudación tributaria de 2020, según la interpretación del Superintendente y los Intendentes de la SAT	16
Tabla 7. Situación financiera de la Administración Central 2020, presupuesto vigente, ejecutado y porcentaje de ejecución (cifras preliminares).....	17
Tabla 8. Ejecución del presupuesto de egresos de 2020 por entidad.....	19
Tabla 9. Ejecución presupuestaria en 2020 por programa del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	20
Tabla 10. Ejecución presupuestaria en 2020 por programa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.....	22

Tabla 11. Ejecución presupuestaria en 2020 por programa del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	23
Tabla 12. Ejecución presupuestaria en 2020 por programa del Ministerio de Cultura y Deportes	25
Tabla 13. Ejecución financiera al 31 de diciembre de 2020 de los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia Covid-19.....	27
Tabla 14. Ejecución física al 31 de diciembre de 2020 de los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia Covid-19	29
Tabla 15. Inconsistencias detectadas entre las metas totales reportadas en el Siges con las metas desagregadas reportadas en el Sicoin para los programas <i>Bono Familia</i> y Alimentación Escolar al 31 de diciembre de 2020	34
Tabla 16. Desagregación por sexo, edad y etnia de las metas físicas del programa <i>Bono Familia</i>	34
Tabla 17. Desagregación por sexo, edad y etnia de las metas físicas del Programa de Alimentación Escolar, nivel preprimario	35
Tabla 18. Desagregación por sexo, edad y etnia de las metas físicas del Programa de Alimentación Escolar, nivel preprimario	36

SIGLARIO

Banguat	Banco de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CHN	Crédito Hipotecario Nacional
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
Conred	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
Fodes	Fondo de Desarrollo Social
Guatecompras	Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
Maga	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Marn	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Micude	Ministerio de Cultura y Deportes
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
Mindef	Ministerio de Defensa
Mineco	Ministerio de Economía
Mineduc	Ministerio de Educación
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas
Mingob	Ministerio de Gobernación
Mintrab	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OEACT	Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PIB	Producto Interno Bruto
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Siges	Sistema Informático de Gestión

1. ANTECEDENTES

Con el propósito de enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19, en 2020 el Estado guatemalteco implementó varias medidas, las cuales se pueden organizar en tres grupos:

1. Incremento de recursos del crédito público, con la aprobación del Congreso de la República de préstamos externos y autorización adicional para colocar deuda pública bonificada.
2. Ampliaciones al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.
3. Creación de programas específicos de asistencia social y económica.

El respaldo legal de estas medidas se formalizó en once decretos aprobados por el Congreso de la República en marzo y abril de 2020. Siete de estos decretos aprobaron los siguientes préstamos con instituciones financieras internacionales, por un monto total de USD 1,253.2 millones, a ejecutar en varios ejercicios fiscales, con períodos de amortización de entre 20 y 25 años plazo:

Tabla 1. Préstamos con instituciones financieras internacionales aprobados en 2020 por el Congreso de la República

No. de Decreto	Proyecto	Acreedor	Unidades Ejecutoras	Monto en millones de USD	Plazo
10-2020 ¹	Segundo préstamo para políticas de desarrollo sobre gestión del riesgo de desastres con opción de desembolso diferido ante catástrofes (CAT DDO) / Préstamo No. 8962-GT	Banco Mundial	Apoyo Presupuestario (Minfin)	200.0	Hasta 25 años
11-2020 ²	Programa de administración tributaria y transparencia (PBL) / Préstamo No. 3786/OC-GU	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Apoyo Presupuestario (Minfin)	250.0	Hasta 20 años

No. de Decreto	Proyecto	Acreedor	Unidades Ejecutoras	Monto en millones de USD	Plazo
14-2020 ³	Programa de fortalecimiento y modernización del Ministerio Público / Préstamo No. 3849/OC-GU	BID	Ministerio Público	60.0	Hasta 25 años
16-2020 ⁴	Programa inversión y modernización para el sector justicia / Préstamo No. 2181	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	Mingob, OJ, Inacif y IDPP	300.0	Hasta 20 años
17-2020 ⁵	Programa de fortalecimiento de la red institucional de servicios de salud / Préstamo No. 4791/OC-GU	BID	MSPAS	100.0	Hasta 24 años
18-2020 ⁶	Programa de inversión en infraestructura y equipamiento hospitalario / Préstamo No. 2230	BCIE / República de Corea	MSPAS	193.2	Hasta 20/25 años ⁸
19-2020 ⁷	Programa de desarrollo de infraestructura vial / Préstamo No. 4746/OC-GU	BID	CIV	150.0	Hasta 24 años
Total				1,253.2	

Fuente: Icefi con base en decretos aprobados

1/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/894f0-10-2020.pdf

2/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/064ba-11-2020.pdf

3/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/6ae3d-14-2020.pdf

4/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/35d15-16-2020.pdf

5/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/540fd-17-2020.pdf

6/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/1707f-18-2020.pdf

7/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/0fd9d-19-2020.pdf

8/ El plazo para USD 114.2 millones de fondos del Banco Centroamericano de Integración Económica es hasta de 20 años, mientras que para los USD 79.0 millones de fondos de Corea del Sur es de hasta 25 años.

Tres de los decretos aprobados contienen las siguientes ampliaciones presupuestarias:

Tabla 2. Ampliaciones presupuestarias aprobadas en 2020 por el Congreso de la República

Número de decreto	Monto en millones de Q	Fecha de 2020		
		Aprobación	Publicación	carga en el Sicoín ⁴
12-2020 ¹	3,667.5	25 de marzo	1 de abril	1 de mayo
13-2020 ²	11,000.0	3 de abril	8 de abril	30 de abril
20-2020 ³	5,138.9	5 de abril	16 de abril	28 de mayo

Fuente: Icefí con base en decretos aprobados:

1/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/90f74-12-2020.pdf

2/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/177c5-13-2020.pdf

3/ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/652f8-20-2020.pdf

4/ Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín).

Estas tres ampliaciones incrementaron el techo presupuestario global en Q19,806.4 millones, que sumados a las modificaciones internas realizadas con incremento neto de Q239.3 millones, el techo global se amplió en Q20,045.7 millones, pasando de los Q87,715.1 millones del presupuesto inicial a un presupuesto vigente al 31 de diciembre de 2020 de Q107,760.7 millones, distribuido por entidad de la siguiente forma:

Tabla 3. Modificaciones realizadas en 2020 al presupuesto de egresos, por entidad y sus fuentes de financiamiento

Millones de Quetzales

Entidad	Inicial	Ampliaciones				
		Modificaciones internas	Dto. 12-2020	Dto. 13-2020	Dto. 20-2020	Vigente al 31 de Dic
Presidencia de la República	231.0					231.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	577.7	20.0				597.7
Ministerio de Gobernación	5,344.8	80.0	450.0		150.0	6,024.8
Ministerio de la Defensa Nacional	2,627.7	18.8				2,646.5
Ministerio de Finanzas Públicas	381.2	-7.2				374.0
Ministerio de Educación	16,530.6	190.9	567.5		500.0	17,789.0

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	8,197.2	140.0	1,200.0		426.0	9,963.2
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	752.2	-87.5	50.0			714.8
Ministerio de Economía	403.4	721.7	400.0	2,000.0		3,525.1
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,365.4	-178.3	400.0			1,587.1
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	6,053.4	141.9			724.0	6,919.2
Ministerio de Energía y Minas	81.0	7.2				88.2
Ministerio de Cultura y Deportes	623.0	-74.2				548.7
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,526.7	-105.2				1,421.6
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	127.3	15.0				142.3
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	28,205.2	-598.8	250.0	3,000.0	2,138.9	32,995.3
<i>Fondo de Protección de capitales</i>			250.0			
<i>Crédito Hipotecario Nacional</i>				3,000.0		
<i>Contraloría General de Cuentas</i>					120.0	
<i>Instituto Nacional de Ciencias Forenses</i>					22.0	
<i>Instituto de la Defensa Pública Penal</i>					42.0	
<i>Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos</i>					10.0	
<i>Incentivos forestales</i>					200.0	
<i>Consejos Departamentales de Desarrollo</i>					600.0	

Ministerio Público						294.9	
Instituto Nacional de Electrificación (subsidio energía eléctrica)						360.0	
Fondo para la Vivienda						100.0	
Organismo Judicial						350.0	
Instituto para la Asistencia y Atención de la Víctima del Delito						40.0	
Servicios de la Deuda Pública	13,411.0					1,200.0	14,611.0
Ministerio de Desarrollo Social	1,159.1	-65.1	350.0	6,000.0			7,443.9
Procuraduría General de la Nación	117.3	20.0					137.3
Techo presupuestario	87,715.1	239.3	3,667.5	11,000.0	5,138.9	107,760.7	
Fuentes de financiamiento para las ampliaciones aprobadas por el Congreso de la República							
Préstamos externos			3,667.5			298.6	
BCIE 2181						124.0	
BCIE 2230						15.0	
BID 4791						15.0	
BID 3849						104.6	
BID 4746						40.0	
Bonos del Tesoro colocados en el mercado primario privado de capitales						4,840.3	
Bonos del Tesoro colocados en el Banco de Guatemala empleando la excepción a la prohibición del artículo 133 de la Constitución Política de la República					11,000.0		

Fuente: Icefi con base en el Sicoin y los decretos aprobados por el Congreso de la República.

Como el Icefi advirtió en su nota de Coyuntura No. 003-2020,¹ no todos los recursos de las ampliaciones presupuestarias aprobadas en 2020 se destinaron a atender la crisis asociada a la pandemia del Covid-19. Del análisis de los decretos aprobados, se identificó que del total de Q20,045.7 millones, Q13,756.0 millones (68.9%) fueron destinados a los programas para enfrentar el impacto de la pandemia. Este monto se distribuyó en Q2,000.0 millones en el Decreto No. 12-2020 (54.5% de esa ampliación), la totalidad de los Q11,000 millones en el Decreto No. 13-2020 y Q756.0 millones en el Decreto No. 20-2020 (14.7% de esa ampliación).

¹ Véase <https://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-analisis-y-recomendaciones-para-el-proceso-de-readecuacion-del-presupuesto>.

Otros Q5,700.4 millones (28.4%) se destinaron a adaptar el presupuesto de 2019 a la realidad de 2020, luego de la no aprobación del proyecto de presupuesto de 2020, pago de amortizaciones e intereses de la deuda pública y otros fines no debidamente justificados. Este monto se distribuyó en Q1,417.5 millones en el Decreto No. 12-2020 (38.7% de esa ampliación), y Q4,282.9 millones en el Decreto No. 20-2020 (83.3% de esa ampliación).

Finalmente, Q350.0 millones (1.7%) se destinaron a financiar medidas para cumplir promesas específicas de la campaña electoral del presidente Giammattei o de su plan de gobierno. Este monto se distribuyó en Q250.0 millones en el Decreto No. 12-2020 (6.8% de esa ampliación), y Q100.0 millones en el Decreto No. 20-2020 (1.9% de esa ampliación).

En cuanto a las modificaciones internas realizadas en 2020 por un monto neto de Q293.3 millones,² destacan: los incrementos de Q721.7 millones en el Ministerio de Economía (Mineco), de Q190.9 millones en el Ministerio de Educación (Mineduc), de Q141.9 millones en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), y de Q140.0 millones en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), los más voluminosos; y las reducciones de Q598.8 millones en las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (OEACT), Q178.3 millones en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) y de Q105.2 millones en las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo, de Q87.5 millones en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab), de Q74.2 millones en el Ministerio de Cultura y Deportes (Micude), de Q65.1 millones en el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), y de Q87.2 millones en el Ministerio de Finanzas Públicas.

Son causa de preocupación las reducciones operadas como modificaciones internas, dentro de las que figuran ministerios con algunas de las responsabilidades más importantes en protección social y del gasto social prioritario.

² Estas *modificaciones internas* incluyen las operadas aplicando lo establecido en el artículo 32 de la *Ley Orgánica del Presupuesto*, Decreto del Congreso de la República No. 101-97, y en el artículo 100 del Decreto del Congreso de la República No. 25-2018, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019, vigente en 2020: «**Ampliación al presupuesto general de ingresos y egresos.** Se amplía el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal vigente, hasta en OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES (Q875,000,000) para la ejecución de recursos provenientes de donaciones; préstamos externos en ejecución; la aplicación de la Ley de Extinción de Dominio; la regularización de arrendamientos conforme el Acuerdo Gubernativo 905-2002, Reglamento para Regularizar y Otorgar el Arrendamiento Bienes Inmuebles Propiedad del Estado; ingresos propios de las entidades y sus saldos. Se faculta al Organismo Ejecutivo para que, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, apruebe mediante Acuerdo Gubernativo refrendado por dicho Ministerio, la ampliación y distribución en detalle de los recursos mencionados, asignando las partidas específicas para su utilización. El Ministerio de Finanzas Públicas deberá informar al Congreso de la República de Guatemala sobre la ampliación realizada.»

El Gobierno de Guatemala promocionó en 2020 la implementación de los siguientes 10 programas de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19:³

1. Cajas Kit Saldremos Adelante
2. Alimentación escolar
3. Fondo de crédito para capital de trabajo
4. Subsidio a la energía eléctrica
5. Bono de riesgo para el personal de salud
6. Bono de apoyo al comercio popular
7. Bono familia
8. Dotación alimentaria
9. Adulto Mayor
10. Fondo de protección al empleo

En un inicio, la consulta de la información presupuestaria, por medio de fuentes oficiales en línea y de acceso público, dificultaba la auditoría o veeduría social de la ejecución de estos programas, constituyendo un problema de opacidad fiscal importante. Este problema se solucionó parcialmente el 16 de julio de 2020, cuando el Minfin publicó una versión mejorada de su *Tablero Covid-19*,⁴ actualizando cada 24 horas la información detallada relacionada con su base legal, presupuesto vigente, comprometido, ejecutado y porcentaje de ejecución financiera, entes ejecutores y fuentes de financiamiento.

Sin embargo, algunos problemas de opacidad fiscal persistieron. Por ejemplo, el programa *Dotación Alimentaria* a cargo del Maga y del Mides se ejecutó mediante convenios con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), por lo que el *Tablero Covid-19* reportó las transferencias de recursos financieros del Maga y del Mides al PMA, información que en realidad no reflejó la ejecución financiera ni los resultados reales. Por otro lado, aunque la versión mejorada por el Minfin del *Tablero Covid-19* facilitó el seguimiento adecuado del detalle de la ejecución financiera de 8 de los 10 programas, no permitió el seguimiento de la ejecución física, es decir, de los indicadores en el Sistema de Gestión (Siges). Como agravante, lamentablemente en el Siges solo 6 de los 10 programas contaron con metas físicas en el marco de la gestión del presupuesto por resultados. Para el Icefi, esta fue una falencia que debió corregirse para evaluar la efectividad de los programas, más allá de la ejecución de los recursos financieros.

³ Véase, por ejemplo el vídeo institucional en página de Facebook del Ministerio de Finanzas Públicas difundido el 28 de mayo de 2020, en <https://www.facebook.com/MinfinGT/videos/263723114993565/>; el vídeo institucional en página de Facebook del Gobierno de Guatemala difundido el 20 de mayo de 2020 en <https://www.facebook.com/guatemalagob/videos/262322294822157/>; o, la entrevista al Ministro de Finanzas Públicas, del 8 de mayo de 2020, en

https://www.facebook.com/watch/live/?v=2842956985752186&ref=watch_permalink.

⁴ En línea en https://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com_content&view=article&id=6387

Tabla 4. Resumen de la identificación en el Sicoín y en el Sigés de los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19 implementados en 2020

Programa		Nombre del programa en el Sicoín en el que está presupuestado	¿Es posible seguir su ejecución presupuestaria en el Sicoín?	¿Tiene asignadas metas físicas en el Sigés?
1	Cajas Kit Saldremos Adelante	No tiene afectación presupuestaria	No	No
2	Alimentación escolar	Apoyo para el consumo adecuado de alimentos / Mideduc	Sí	Sí
3	Fondo de crédito para capital de trabajo	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / OEACT	Sí	No
4	Subsidio a la energía eléctrica	Atención por desastres naturales y calamidades públicas y Partidas no asignables a programas / OEACT	Sí	No
5	Bono de riesgo para el personal de salud	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / MSPAS	No	No
6	Bono de apoyo al comercio popular	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Mides	Sí	Sí
7	Bono familia	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Mides	Sí	Sí
8	Dotación alimentaria	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Maga	Sí	Sí
9	Adulto Mayor	Incremento presupuestario en Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Mintrab. El presupuesto inicial en el programa Atención al Adulto Mayor / Mintrab	Sí	Sí
10	Fondo de protección al empleo	Atención por desastres naturales y calamidades públicas / Mineco	Sí	Sí

Fuente: Icefi con base en el Sicoín y en el Sigés.

2. ANÁLISIS BREVE DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Debido a la forma en la que usualmente se realizan los registros en la contabilidad del Estado, los datos de la ejecución del presupuesto de ingresos son definitivos hacia el final del primer trimestre de cada año, mientras que los de la ejecución del presupuesto de egresos lo son de manera inmediata y en línea. Esta tardanza en el registro final y definitivo de la ejecución presupuestaria de los ingresos, especialmente de la recaudación tributaria, se debe a que las conciliaciones entre los registros de los bancos del sistema, de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y del Minfin, en particular la desagregación por impuesto, y dentro de estos el detalle por régimen tributario, requiere mucho más tiempo que el registro del gasto por parte de las unidades ejecutoras.

Tabla 5. Ejecución del presupuesto de ingresos de 2020 (cifras preliminares)

Millones de Quetzales

Concepto	Presupuesto vigente al 31 Dic	Ejecutado (preliminar)	% de ejecución (preliminar)
Ingresos totales	68,588.7	64,051.3	93.4%
Ingresos corrientes	68,585.3	64,049.0	93.4%
Ingresos tributarios	64,027.7	60,279.4	94.1%
Ingresos no tributarios y transferencias	4,557.6	3,769.6	82.7%
Ingresos de capital	3.4	2.3	68.4%
Fuentes financieras			
Desembolsos de préstamos externos	5,744.1	4,178.8	72.7%
Negociación neta de bonos del Tesoro	30,047.9	29,642.5	98.7%
Externas		9,254.5	
Internas		20,388.0	
Primas deuda interna		1,884.1	
Uso de recursos de caja	3,380.0	-3,131.3	
Techo presupuestario	107,760.7	96,625.4	89.7%

Fuente: Icefi con base en estadísticas financieras publicadas por el Minfin.

Las cifras oficiales preliminares disponibles a la fecha de elaboración de este informe muestran que en 2020 se ejecutó el 89.7% del presupuesto de ingresos vigente al final del ejercicio fiscal. Por ser los ingresos tributarios la principal fuente de financiamiento del presupuesto, destaca la deficiencia de Q3,748.3 millones respecto a la meta anual y previsión presupuestaria original de Q64,027.7 millones (10.7 del PIB). Al respecto, el 28 de enero de 2021 el Superintendente y los intendentes de la SAT ofrecieron una conferencia de prensa en la que explicaron su interpretación del cumplimiento de la meta

de recaudación de 2020.⁵ Según esas autoridades de la SAT, de la meta anual y previsión presupuestaria original de recaudación dejaron de recaudarse Q4,189.2 millones por cambios en las expectativas económicas, especialmente el impacto macroeconómico de la pandemia del Covid-19, y Q1,814.6 millones por factores externos,⁶ datos que a la fecha de la citada conferencia de prensa, estaban pendientes de aprobación por parte del Directorio de la SAT. En consecuencia, según lo planteado por el Superintendente de la SAT, para evaluar el cumplimiento de la meta de recaudación, deben restarse estos valores y así obtener un valor de *referencia de la recaudación*, dado que son pérdidas de recaudación que no pueden atribuírsele a la SAT y su desempeño.

Tabla 6. Evaluación preliminar del cumplimiento de la meta de recaudación tributaria de 2020, según la interpretación del Superintendente y los Intendentes de la SAT

Concepto	Referencia de recaudación (SAT)	Recaudado (preliminar)
Meta original y previsión presupuestaria	64,027.7	
(-) Impacto Covid-19 (pendiente aprobación del Directorio)	4,189.2	
(-) Factores externos (pendiente aprobación del Directorio)	1,814.6	
Total	58,023.9	60,279.4

Fuente: Icefi con base en datos proporcionados en conferencia de prensa por el Superintendente y los intendentes de la SAT el 28 de enero de 2021, datos preliminares y pendientes de aprobación por el Directorio; y, lo recaudado, es un dato preliminar publicados por el Minfin.

La tabla 6 muestra que desde la perspectiva del Superintendente de la SAT, la recaudación tributaria preliminar de Q60,279.4 millones (10.1% del PIB) supera el *valor de referencia* resultante de restar a la meta y previsión presupuestaria original las pérdidas de recaudación por el impacto de la pandemia y otros factores externos, con lo cual, en caso el Directorio apruebe estos cálculos, aunque la SAT no logró recaudar en 2020 la previsión presupuestaria y la meta original de ingresos tributarios, formalmente sí superó ese *valor de referencia*. Un análisis completo del desempeño de la SAT y el cumplimiento de la meta de recaudación tributaria de 2020 será posible hasta que se disponga de las cifras oficiales definitivas. No obstante, aunque los datos aprobados por el Directorio pueda que hayan sido distintos a los provistos por el Superintendente en la conferencia de prensa del 28 de enero de 2021 (ver la tabla 6), el día siguiente el Directorio de la SAT anunció⁷ la decisión

⁵ Véase <https://www.facebook.com/SATgtRenovada/videos/830349137513971>

⁶ En la conferencia de prensa ofrecida por las autoridades de la SAT el 28 de enero de 2021, se detalló la distribución de esta pérdida de recaudación de Q1,814.6 millones, así: Q957.7 millones por la pérdida de eficiencia en la recaudación del IVA por el impacto de la pandemia del Covid-19; Q778.4 millones por la caída en los precios internacionales de los combustibles derivados del petróleo; Q100.3 millones por la vigencia de la *Ley de Reactivación Económica del Café*, Decreto del Congreso de la República No. 4.2019; Q22.1 millones por el impacto de las depresiones tropicales, principalmente *Eta e Iota*; y, Q0.1 millones por la vigencia de *Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria*, Decreto del Congreso de la República No. 7-2019. Estas pérdidas fueron parcialmente compensadas por una ganancia de recaudación de Q54.9 millones resultado de variaciones del tipo de cambio nominal entre el quetzal y el dólar estadounidense. Véase la referencia en la nota anterior.

⁷ Véase <https://twitter.com/SATGT/status/1355201932143550468/photo/1>

de dar por cumplido el Convenio de las *Metas de Recaudación Tributaria para el Ejercicio Fiscal correspondiente al año 2020*, suscrito entre el Minfin y la SAT, y con ello, confirmar al Superintendente en su cargo, con lo cual se infiere que en términos generales las conclusiones del análisis del Directorio coincidieron con lo propuesto por el Superintendente.

La tabla 5 muestra además que a la deficiencia respecto al presupuesto vigente de Q3,748.3 millones en los ingresos tributarios, se suman Q788.0 millones en los ingresos no tributarios y las transferencias, y Q1.1 millones en los ingresos de capital, con lo cual los ingresos totales registraron una deficiencia de Q4,537.4 millones, monto que se tradujo directamente en gasto público aprobado y no ejecutado por insuficiencia de ingresos. Sin embargo, la tabla 7 muestra que el gasto no ejecutado en 2020 fue Q10,632.1 millones, por lo que existieron razones adicionales a la insuficiencia de los ingresos corrientes por las cuales el Gobierno no ejecutó la totalidad del gasto presupuestado.

Tabla 7. Situación financiera de la Administración Central 2020, presupuesto vigente, ejecutado y porcentaje de ejecución (cifras preliminares)

Millones de Quetzales

Concepto	Presupuesto vigente al 31 Dic	Ejecutado (preliminar)	% de ejecución (preliminar)
Ingresos totales	68,588.7	64,051.3	-6.6%
Ingresos corrientes	68,585.3	64,049.0	-6.6%
Ingresos de capital	3.4	2.3	-31.6%
Gasto total ^{1/}	104,161.1	93,529.0	-10.2%
Gasto corriente	82,434.2	75,569.0	-8.3%
Gasto de capital	21,726.9	17,960.1	-17.3%
Déficit fiscal	-35,572.4	-29,477.7	-17.1%
Financiamiento total	35,576.4	29,477.7	-17.1%
Financiamiento Externo Neto	2,148.5	10,336.9	381.1%
Préstamos	2,148.5	1,082.4	-49.6%
Desembolsos	5,744.1	4,178.8	-27.3%
Amortizaciones	3,595.6	3,096.4	-13.9%
Negociación Neta de Eurobonos	0.0	9,254.5	
Financiamiento Interno Neto	33,427.9	19,140.8	-42.7%
Negociación Neta de Bonos	30,047.9	20,388.0	-32.1%
Colocación Primas de Deuda Interna	0.0	1,884.1	
Amortización de Primas de la Deuda Interna	4.0	0.0	
Amortización por el Costo de la Política Monetaria	0.0	0.0	
Variación de Caja (+) disminución (-) aumento	3,380.0	-3,131.3	

^{1/} Este monto difiere del *techo presupuestario de gasto* en la tabla 8, porque el techo presupuestario es el resultado de la suma de este gasto total y de las amortizaciones de los préstamos externos (debajo de la línea).

Fuente: Icefi con base en estadísticas financieras publicadas por el Minfin.

La tabla 7 muestra además que a la deficiencia de Q4,537.4 millones en los ingresos totales, se sumaron las deficiencias respecto al presupuesto vigente en los desembolsos de préstamos por Q1,565.3, mientras que la tabla 5 muestra que una deficiencia en las negociaciones netas de bonos del Tesoro, interna y externas, de Q405.4 millones. En resumen, las deficiencias en los ingresos, en los desembolsos de préstamos externos y en la colocación de bonos del Tesoro ascendieron a Q6,508.2 millones, aún por debajo de los Q10,632.1 millones de gasto no ejecutado.

Estos cálculos permiten concluir que asignaciones de gasto público por alrededor de Q4,123.9 millones no fueron ejecutadas en 2020 por razones ajenas a la insuficiencia de ingresos (principalmente tributarios), y de fuentes de financiamiento provenientes del crédito público (préstamos externos y bonos del Tesoro). Este fenómeno se vio reflejado en el hecho que muestra la tabla 7, ya que recursos de provenientes de la colocación de bonos del Tesoro no fueron destinados a financiar gasto público, sino a la colocación de primas de la deuda pública por Q1,884.1 millones y a *aumentar* los depósitos del Gobierno en el Banco de Guatemala (Banguat), la denominada *caja* fiscal, en Q3,131.3 millones, contrario a la *reducción* de Q3,380.0 millones que se tenía contemplada en el presupuesto vigente. La sección a continuación analiza brevemente la ejecución del gasto público, en el cual se recomienda mantener presentes las conclusiones de esta sección, principalmente la existencia de razones adicionales a la insuficiencia de ingresos para explicar por qué en 2020 el Gobierno no ejecutó la totalidad del gasto presupuestado.

3. ANÁLISIS BREVE DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

En términos globales, el Gobierno ejecutó el 89.7% del presupuesto de egresos, es decir Q96,625.4 millones (16.2% del PIB) del techo vigente al final del período de Q107,760.7 millones (18.0% del PIB). La tabla 7 muestra que el 80.8% del gasto total ejecutado correspondió a gastos corrientes y el 19.2% a gastos de capital, una composición inusual respecto a años anteriores, claramente influenciada porque la mayoría de los programas de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19 consistió en gasto corriente.

La tabla 8 muestra que al analizar por entidad la ejecución del presupuesto de egresos, existe cierta dispersión, siendo el Maga, el CIV y el Micude los ministerios cuya ejecución presupuestaria se situó por debajo del 75.0% de las asignaciones vigentes al final del período, notablemente por debajo del promedio de 89.7%.

Tabla 8. Ejecución del presupuesto de egresos de 2020 por entidad
Millones de Quetzales

Entidad	Presupuesto Vigente	Ejecutado	% de
	al 31 de Dic	al 31 de Dic	Ejecución
Presidencia de la República	231.0	203.4	88.1%
Ministerio de Relaciones Exteriores	597.7	547.5	91.6%
Ministerio de Gobernación	6,024.8	5,100.3	84.7%
Ministerio de la Defensa Nacional	2,646.5	2,509.9	94.8%
Ministerio de Finanzas Públicas	374.0	284.0	75.9%
Ministerio de Educación	17,789.0	16,732.7	94.1%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	9,963.2	8,618.9	86.5%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	714.8	650.5	91.0%
Ministerio de Economía	3,525.1	3,408.9	96.7%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,587.1	1,122.4	70.7%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	6,919.2	4,813.1	69.6%
Ministerio de Energía y Minas	88.2	68.9	78.1%
Ministerio de Cultura y Deportes	548.7	358.8	65.4%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,421.6	1,145.6	80.6%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	142.3	117.4	82.5%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	32,995.3	30,237.6	91.6%
Servicios de la Deuda Pública	14,611.0	13,427.8	91.9%
Ministerio de Desarrollo Social	7,443.9	7,152.7	96.1%
Procuraduría General de la Nación	137.3	125.1	91.1%
Techo presupuestario	107,760.7	96,625.4	89.7%

Fuente: Icefí con base en el Sicoín

Por su relevancia e importancia en la respuesta gubernamental a la emergencia sanitaria sufrida en 2020, se analiza con prioridad la ejecución presupuestaria del MSPAS. Aunque a nivel general la ejecución de 86.5% de la asignación presupuestaria total vigente al final del ejercicio fiscal no dista excesivamente del promedio de 89.7%, el detalle por programa en la tabla 9 evidencia motivos de preocupación. El MSPAS fue uno de los principales receptores de recursos adicionales de las ampliaciones presupuestarias aprobadas en marzo y abril de 2020, con Q1,564.6 millones ubicados en el programa código 94, *Atención por desastres naturales y calamidades públicas*, de los cuales ejecutó solamente el 78.2%, pese a las necesidades ingentes del sector salud agravadas severamente por el impacto de la pandemia.

Tabla 9. Ejecución presupuestaria en 2020 por programa del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Programa	Presupuesto			Ejecución	
	Inicial	Modificaciones	Vigente al 31 de Dic	Monto	%
Administración institucional	350.8	68.6	419.4	368.8	88.8%
Infraestructura en salud	76.1	-20.0	56.1	0.0	0.0%
Servicio de formación del recurso humano	243.5	150.2	393.8	382.3	97.1%
Fomento de la salud y medicina preventiva	957.7	461.5	1,419.2	1,362.2	96.0%
Recuperación de la salud	4,173.1	-386.2	3,786.9	3,370.9	89.0%
Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	1,040.4	-46.3	994.1	743.5	74.8%
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	492.2	-50.4	441.8	354.0	80.1%
Prevención y control de infecciones de transmisión sexual VIH/SIDA	117.3	-35.7	81.7	62.5	76.6%
Prevención y control de la tuberculosis	37.1	-5.6	31.5	14.8	46.9%
Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas	188.0	24.7	212.7	178.0	83.7%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	0.0	1,564.6	1,564.6	1,223.2	78.2%
Partidas no asignables a programas	520.9	40.7	561.6	558.6	99.5%
Total	8,197.2	1,766.0	9,963.2	8,618.9	86.5%

Fuente: Icefí con base en el Sicoín

Sin embargo, la preocupación principal radica en las reducciones en las asignaciones presupuestarias de los programas esenciales del MSPAS: *Infraestructura en salud*, Q20.0 millones; *Recuperación de la salud*, Q386.2 millones; *Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica*, 46.3 millones, con consecuencias graves en uno de los principales problemas de Guatemala; *Prevención de la mortalidad materna y neonatal*, Q50.4 millones; *Prevención y control de infecciones de transmisión sexual Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH)/ Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA)*, Q35.7 millones; y, *Prevención y control de la tuberculosis*, Q5.6 millones. Como agravante, el MSPAS reporta niveles de ejecución muy bajos aún en estos presupuestos reducidos, con ejecución nula en el programa de *Infraestructura en salud*, y solamente 46.9% en el *Programa de prevención y control de la tuberculosis*. Si se calcularan con relación a los presupuestos iniciales, los porcentajes de ejecución en estos programas serían aún más bajos.

Por un lado, es indiscutible que, aunque insuficientes, los esfuerzos realizados por el MSPAS por enfrentar la pandemia en general fueron en la línea correcta, pero por otro es inaceptable que se realizaran a costa de reducir las asignaciones presupuestarias de los demás programas, incluyendo los considerados como esenciales o prioritarios. Como lo manifestó el Icfef en sus publicaciones e investigaciones durante 2020, una premisa obligada para la respuesta adecuada al impacto de la pandemia debió haber sido no descuidar los programas esenciales del MSPAS, ya que, como es bien sabido, Guatemala sufre problemas muy graves en términos de suficiencia y calidad de su sistema de salud pública, los cuales la pandemia agravó.

El hecho que el Maga, otro de los principales receptores de recursos extraordinarios y con responsabilidades importantes para responder a la pandemia, figure entre los tres ministerios con los porcentajes de ejecución presupuestaria más bajos, también es causa de preocupación. Como se detalla en la sección siguiente, el Maga y el Mides suscribieron un convenio con el PMA para el programa *Dotación Alimentaria*, cuya ejecución además de opaca, no fue exitosa, lo cual se refleja en una ejecución por parte del Maga de solamente 59.3% en el programa 94, *Atención por desastres naturales y calamidades públicas*. Las deficiencias en la ejecución presupuestaria del Maga también son evidentes en los programas *Desarrollo sostenible de los recursos naturales*, con 56.7%; *Apoyo a la productividad y competitividad agropecuaria e hidrológica*, con 64.5%; y, *Apoyo a la protección y bienestar animal*, con 41.6%.

Tabla 10. Ejecución presupuestaria en 2020 por programa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

Millones de Quetzales

Programa	Presupuesto			Ejecución	
	Inicial	Modificaciones	Vigente al 31 de Dic	Monto	%
Actividades centrales	141.1	58.7	199.8	154.7	77.4%
Apoyo a la agricultura familiar	601.7	-200.3	401.4	332.4	82.8%
Desarrollo sostenible de los recursos naturales	52.5	1.3	53.8	30.5	56.7%
Apoyo a la productividad y competitividad agropecuaria e hidrológica	323.1	-126.8	196.2	126.5	64.5%
Apoyo a la protección y bienestar animal	3.0	-0.1	2.9	1.2	41.6%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	0.0	429.5	429.5	254.7	59.3%
Partidas no asignables a programas	244.1	59.4	303.5	222.5	73.3%
Total	1,365.4	221.7	1,587.1	1,122.4	70.7%

Fuente: Icefi con base en el Sicoin

Aunque la inversión pública en infraestructura vial figura entre las principales prioridades del gobierno del Presidente Giammattei, el CIV es otro de los ministerios que muestran los niveles de ejecución presupuestaria más bajos. El programa *Desarrollo de la infraestructura vial* ejecutó el 70.0% de su presupuesto, por lo que el incremento de Q622.3 millones demostró ser injustificado e innecesario, ya que los Q3,832.6 millones fueron menores al presupuesto inicial de Q4,402.6 millones, con lo cual, sin el incremento, la ejecución hubiese sido de 87.1%. Una deficiencia similar se registró en el programa *Construcción de obra pública*, cuyo presupuesto se incrementó en Q184.4 millones para un presupuesto vigente al final del período de Q267.3 millones, de los cuales se ejecutó solamente el 29.4%, es decir, Q78.6 millones, por debajo de la asignación inicial de Q82.9 millones, mientras que, sin ese incremento innecesario, la ejecución hubiese sido de 94.8%.

Tabla 11. Ejecución presupuestaria en 2020 por programa del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

Millones de Quetzales

Programa	Presupuesto			Ejecución	
	Inicial	Modificaciones	Vigente al 31 de Dic	Monto	%
Actividades centrales	53.8	-13.6	40.1	37.2	92.7%
Desarrollo de la infraestructura vial	4,402.6	622.3	5,024.9	3,832.6	76.3%
Regulación del transporte extraurbano por carretera	18.2	0.0	18.2	12.7	70.0%
Servicios aeronáuticos y aeroportuarios	269.3	-1.5	267.8	145.6	54.4%
Construcción de obra pública	82.9	184.4	267.3	78.6	29.4%
Servicios de radio difusión y televisión	12.0	1.5	13.5	10.9	80.7%
Servicios de información sismológica, climática, meteorológica e hidrológica	66.1	30.0	96.1	62.0	64.6%
Servicios de correos y telégrafos	42.8	-0.9	41.9	18.1	43.3%
Servicios de protección vial	92.6	-23.8	68.8	50.1	72.8%
Desarrollo de la vivienda	584.6	21.3	605.9	408.3	67.4%
Servicios de urbanización, legalización, construcción y mejoramiento de bienes inmuebles	102.4	-3.6	98.8	39.7	40.2%
Servicios de cable por televisión	7.2	0.0	7.2	5.6	77.3%
Regulación de telecomunicaciones	20.0	0.0	20.0	14.1	70.5%

Programa	Presupuesto			Ejecución	
	Inicial	Modificaciones	Vigente al 31 de Dic	Monto	%
Servicios para el desarrollo de la telefonía	8.0	-0.6	7.4	5.8	77.8%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	279.3	33.7	313.1	65.9	21.0%
Partidas no asignables a programas	11.7	16.7	28.4	26.0	91.7%
Total	6,053.4	865.9	6,919.2	4,813.1	69.6%

Fuente: Icefi con base en el Sicoin

La ejecución del programa 94, *Atención por desastres naturales y calamidades públicas*, con asignaciones en el CIV previas a la pandemia, pese a haber ejecutado solamente el 21.0% del presupuesto, recibió un incremento de Q33.7 millones. Con ejecuciones notoriamente bajas destacan los programas de *Servicios aeronáuticos y aeroportuarios*, con 54.4%, *Servicios de correos y telégrafos*, con 43.3%, *Desarrollo de la vivienda*, con 67.4%, y *Servicios de urbanización, legalización, construcción y mejoramiento de bienes inmuebles*, con 40.2%.

El caso más preocupante por ser el ministerio con la ejecución presupuestaria más baja es el Micude, con solamente 65.4%, pese a una reducción de Q74.2 millones, sin la cual la ejecución hubiese sido de 57.6%. Con excepción del programa 94, *Atención por desastres naturales y calamidades públicas*, el cual solamente ejecutó el 48.5% de su presupuesto, todos los programas de este ministerio sufrieron reducciones en sus asignaciones presupuestarias.

Pese a estos recortes, el programa *Fomento al deporte no federado y la recreación* ejecutó solamente el 41.5% del presupuesto vigente al final del año, seguramente debido a la suspensión de las actividades deportivas asociada a las medidas de confinamiento y distanciamiento social implementadas para enfrentar la pandemia.

Tabla 12. Ejecución presupuestaria en 2020 por programa del Ministerio de Cultura y Deportes

Millones de Quetzales

Programa	Presupuesto			Ejecución	
	Inicial	Modificaciones	Vigente al 31 de Dic	Monto	%
Administración institucional	25.6	-1.8	23.8	22.9	96.2%
Formación, fomento y difusión de las artes	107.1	-10.1	96.9	82.9	85.5%
Restauración, preservación y protección del patrimonio cultural y natural	154.3	-18.4	135.9	112.9	83.1%
Fomento al deporte no federado y la recreación	291.9	-56.1	235.8	97.9	41.5%
Gestión del desarrollo cultural	20.5	-4.2	16.3	15.2	93.5%
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	0.0	17.0	17.0	8.2	48.5%
Partidas no asignables a programas	23.7	-0.5	23.2	18.9	81.6%
Total	623.0	-74.2	548.7	358.8	65.4%

Fuente: Icefi con base en el Sicoin

Como se explicó en la sección anterior, Q6,508.2 millones del gasto no ejecutado se puede explicar por insuficiencia de las fuentes de financiamiento del presupuesto, de los cuales Q4,537.4 millones corresponde a la deficiencia en los ingresos totales, principalmente en los tributarios, Q1,565.3 millones a la deficiencia en los desembolsos de préstamos externos y Q405.4 millones a la deficiencia en la colocación de bonos del Tesoro, todas respecto al presupuesto vigente al final del ejercicio fiscal. Sin embargo, alrededor de Q4,123.9 millones en asignaciones vigentes de gasto público no fueron ejecutados en 2020 por razones ajenas a la insuficiencia de ingresos (principalmente tributarios) y, como se detalló en la sección anterior, las cifras oficiales preliminares muestran que dentro de ese monto hay Q3,131.3 millones en deuda pública efectivamente contraída y desembolsada que no se utilizó para financiar gasto público, y que al final del año quedaron depositados en el Banguat (incremento de recursos de caja).

Así, los datos preliminares evidencian que esos Q3,131.3 millones constituyeron recursos líquidos y disponibles provenientes del endeudamiento público que el Gobierno no usó. En lugar de depositarlos en el Banguat, el Gobierno pudo haberlos destinado para evitar los recortes a los presupuestos de los programas esenciales del MSPAS, o por lo menos ejecutar la totalidad de los presupuestos recortados vigentes al final del año (véase la tabla 9).

Comentario similar aplica a los presupuestos de los programas prioritarios o esenciales de otros ministerios, cuyos presupuestos fueron recortados o no ejecutados, especialmente, como ya se mostró, deficiencias particularmente agudas en el Maga, en el CIV y en el Micude. En general, este análisis confirma la percepción ciudadana de molestia, porque en muchos casos la atención insuficiente o deficiente a las necesidades y urgencias provocadas por la pandemia no se debió por falta de dinero, sino por negligencia, incapacidad u otras anomalías en la gestión pública.

4. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROGRAMAS COVID-19

Sin duda, para la historia 2020 quedará registrado como un año fiscalmente atípico, ya que para enfrentar el impacto de la pandemia el Estado amplió el presupuesto en montos extraordinariamente altos para los estándares de Guatemala, aunque modestos comparados con los de los demás países de Centroamérica.⁸ Como se detalló en la sección de antecedentes de este informe, el principal objetivo, aunque no el único, de las ampliaciones presupuestarias aprobadas en marzo y abril de 2020 fue el financiamiento para los programas Covid-19. A partir de junio, el Icefi publicó informes ejecutivos quincenales del seguimiento de la ejecución presupuestaria de los diez programas Covid-19 publicitados por el Gobierno, serie que concluye con esta sección.

Desde que el Icefi inició el proceso de seguimiento a la ejecución presupuestaria de los diez programas Covid-19 publicitados por el Gobierno, insistió en la importancia de contrastar la ejecución financiera medida por el porcentaje del gasto devengado respecto a la asignación presupuestaria vigente reportadas en el Sicoin o en el *Tablero Covid-19* (véase la tabla 13), versus la ejecución de las metas físicas reportada en el Siges (véase la tabla 14). Este ejercicio de auditoría social devino muy importante, ante la demanda ciudadana de conocer el detalle de la forma en la que el Gobierno estaba usando los recursos extraordinarios aprobados por el Congreso de la República, más allá de los movimientos financieros y con un interés sobre los resultados.

Tabla 13. Ejecución financiera al 31 de diciembre de 2020 de los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia Covid-19

Millones de Quetzales

Programa	Presupuesto	Ejecución	
	Vigente al 31 de Dic	Monto	%
<i>Cajas Kit Saldremos Adelante</i>	No aplica, por tratarse de donaciones del sector privado.		
<i>Bono de apoyo al comercio popular</i>	100.0	100.0	100.0%
Programa de alimentación escolar ^{1/}	2,009.4	1,996.9	99.4%
Programa <i>Dotación Alimentaria</i> ^{2/}	700.0	484.5	69.2%
Programa <i>Adulto Mayor</i> ^{3/}	50.0	23.1	46.2%
<i>Fondo de Crédito para Capital de Trabajo</i>	2,730.0	2,300.0	84.2%
<i>Fondo de Protección del Empleo</i>	2,000.0	2,000.0	100.0%
Subsidio a la energía eléctrica ^{4/}	630.0	630.0	100.0%

⁸ Véase, por ejemplo, <https://www.icefi.org/publicaciones/estimacion-de-la-situacion-fiscal-de-centroamerica-al-final-de-2020>

<i>Bono de riesgo para personal de salud</i> ^{5/}	26.0	25.4	97.7%
<i>Bono Familia</i>	6,000.0	5,999.8	100.0%

Nota: los datos corresponden a un esfuerzo independiente del Icefi por intentar identificar en el Sicoín la ejecución presupuestaria de estos programas. Sin embargo, el Minfin ha puesto a disposición de la ciudadanía dentro del portal *Tablero de Control Estado de CALAMIDAD COVID-19*, una sección de *Seguimiento a programas sociales y económicos* que también ofrece información sobre la ejecución presupuestaria de estos 10 programas, aunque no incluye datos sobre la ejecución de metas físicas.

1/ Programa preexistente a la emergencia del Covid-19. Ninguna de las tres ampliaciones presupuestarias aprobadas en 2020 por el Congreso de la República le asignó recursos adicionales.

2/ De acuerdo con el Minfin, los alimentos fueron adquiridos por el PMA a través de un convenio suscrito con el Mides y el Maga. El porcentaje de ejecución reportado agrega la ejecución de los dos ministerios. No obstante, de acuerdo con el tablero del Minfin por concepto de anticipos para ese convenio, el Mides y el Maga desembolsaron el 100% de lo que tenían asignado, pero no tuvo afectación presupuestaria (invisible en el Sicoín), en tanto no se realizó la regularización correspondiente.

3/ Programa preexistente a la emergencia del Covid-19. La ejecución que se reporta corresponde únicamente al incremento aprobado por el Congreso de la República en el Decreto número 12-2020, para ampliar su cobertura en el marco de la emergencia sanitaria, toda vez se presupuestó de manera separada a la asignación regular.

4/ El porcentaje de ejecución reportado agrega la ejecución de dos programas dentro del Instituto Nacional de Electrificación (INDE) para el subsidio, con montos asignados en los Decretos números 13-2020 y 20-2020 del Congreso de la República, respectivamente.

5/ El detalle de la información disponible en el Sicoín se encuentra distribuida en los programas códigos 01, 11, 12, 13, 14 y 18, por lo que para ubicarlos correctamente se debe buscar por fuente de financiamiento y por reglón.

Fuente: Icefi con base en el Sicoín y en el *Tablero Covid-19*.

Desde el primer informe publicado en junio de 2020 el Icefi explicó que el programa de distribución de las *Cajas Kit Saldremos Adelante*, en realidad no fue un esfuerzo gubernamental, sino acciones del sector privado empresarial, en todo caso, coordinadas por la extinta Comisión Presidencial de Centro de Gobierno, adscrita a la Secretaría General de la Presidencia. No emplearon el uso de recursos públicos –a excepción del trabajo de empleados públicos y funcionarios que participaron en la organización de dichas cajas– por lo que no existen registros de su ejecución en el Sicoín ni en el Siges, con lo cual se ignora su costo financiero, pero mucho más importante, sus resultados y su alcance. No hay información técnica de acceso público del programa que permita verificar cuántos y quiénes fueron las personas beneficiadas más allá de la declaración publicitaria inicial del objetivo de beneficiar a 200,000 hogares.

Tabla 14. Ejecución física al 31 de diciembre de 2020 de los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia Covid-19

Programa	Unidad de Medida	Meta vigente al 31 de Dic	Ejecución	% de ejecución
<i>Cajas Kit Saldremos Adelante</i>	No registra	No registra	No aplica, por tratarse de donaciones del sector privado.	
<i>Bono de apoyo al comercio popular</i>	Persona	100,000	100,000	100.0%
Programa de alimentación escolar	Persona (Preprimaria)	497,453	486,795	97.9%
	Persona (Primaria)	2,057,691	2,039,855	99.1%
Programa <i>Dotación Alimentaria</i>	Persona (Mides)	500,000	0	0.0%
	Familia (Maga)	250,000	234,255	93.7%
Programa <i>Adulto Mayor</i>	Aporte	125,000	57,697	46.2%
<i>Fondo de Crédito para Capital de Trabajo</i>	No registra	No registra	No registra	No registra
<i>Fondo de Protección del Empleo</i>	Persona	277,500	191,110	68.9%
Subsidio a la energía eléctrica	No registra	No registra	No registra	No registra
<i>Bono de riesgo para personal de salud</i>	No registra	No registra	No registra	No registra
<i>Bono Familia</i>	Aporte	8,015,700	7,971,085	99.4%

Nota: los datos corresponden a un esfuerzo independiente del Icefi por intentar identificar en el Siges la ejecución física de estos programas. El Minfin ha puesto a disposición de la ciudadanía dentro del portal *Tablero de Control Estado de CALAMIDAD COVID-19*, una sección de Seguimiento a programas sociales y económicos, pero no incluye datos sobre la ejecución de metas físicas de estos 10 programas.

Fuente: Icefi con base en el Siges.

El programa *Bono de apoyo al comercio popular*, a cargo del Fondo de Desarrollo Social (Fodes) del Mides, tenía el objetivo de beneficiar a 200,000 hogares, y los registros oficiales reportan ejecuciones financiera y física del 100.0%, pero con una meta física vigente al 31 de diciembre de 2020 de 100,000 personas, la mitad de lo inicialmente anunciado. Sin embargo, el Icefi criticó que, pese a reportar ejecución plena, los resultados de este programa resultaron sumamente insuficientes para el objetivo de fondo de apoyar al sector de la economía informal durante la crisis, toda vez el Banguat ha estimado que la economía informal representa el 22.0% del producto interno bruto (PIB), mientras que el 70.0% de los puestos de trabajo existentes en 2019 y el 60.0% de los hogares realizan actividades económicas informales. Así, la importancia del contraste entre la ejecución financiera y los resultados realmente alcanzados queda evidenciada en el análisis de este programa, ya que si otorgó algún beneficio a 100,000 hogares que se desempeñan en la economía informal, su impacto en realidad resulta marginal ante el alrededor de dos millones de hogares que subsisten en la informalidad.

El Programa de alimentación escolar registró ejecución financiera y físicas muy cercanas al cien por ciento, confirmando la efectividad y valor de ese programa. Sin embargo, debe advertirse que este es un programa preexistente a la pandemia⁹ y no recibió recursos extraordinarios en las ampliaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso, por lo que en realidad no se originó de un esfuerzo prioritario o extraordinario del Gobierno del Presidente Giammattei, cuyo mérito, en el mejor de los casos, fue lograr sostener la ejecución a niveles similares al de los años anteriores.

Lamentablemente, el programa *Dotación Alimentaria* es un ejemplo de gestión inefectiva y muy opaca. Como se ha señalado, el programa fue responsabilidad primaria del Fondo de Protección Social del Mides y del Maga, los cuales para su ejecución suscribieron convenios con el PMA, el cual se encargaría de adquirir los alimentos. Al 31 de diciembre de 2020 el Maga trasladó al PMA en calidad de anticipos Q300.0 millones, y el Mides Q350.0 millones, de los cuales el Maga regularizó el 67.6% (Q236.6 millones), y el Mides el 70.8% (Q247.8 millones), es decir consolidando lo ejecutado por ambos ministerios el programa ejecutó el 69.2% de los Q700.0 presupuestados.

En términos de resultados, las cifras de la ejecución del programa *Dotación Alimentaria* son preocupantes, ya que los datos del Siges muestran ejecución nula por parte del Mides y un 93.7% de ejecución por parte del Maga. Por las regulaciones de los programas del Sistema de Naciones Unidas, el PMA no proveyó información pública alguna sobre su participación en la ejecución de este programa, introduciendo mucha opacidad, ya que en la actualidad el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Guatecompras) es mucho más transparente que el PMA, toda vez publica de manera regular detalles sobre proveedores, precios y demás aspectos de las compras y contrataciones que realizan las entidades estatales. Lamentablemente, la intervención del PMA en este programa no abonó en términos de efectividad ni transparencia.

El programa *Adulto Mayor* que el Gobierno promocionó, en realidad fue un incremento a un programa preexistente, el *Programa de Atención al Adulto Mayor*, ambos a cargo del Mintrab. Sin embargo, el análisis por programa del presupuesto del Mintrab revela anomalías, ya que el presupuesto inicial del *Programa de Atención al Adulto Mayor* fue de Q550.0 millones, el cual se redujo vía modificaciones internas en Q51.2 millones, dejando un presupuesto vigente al final del período de Q498.8 millones, de los cuales se ejecutó el 97.8% (Q487.6 millones). Estos movimientos desvirtúan el mérito y valor del programa Covid-19 promocionado con un presupuesto de Q50.0 millones, ya que, por un lado, el presupuesto del programa preexistente se redujo casi en el mismo monto, Q51.2 millones, y por otro, el Mintrab ejecutó solamente Q23.1 millones (46.2%) de esos Q50.0 millones. Así, los adultos mayores beneficiarios prácticamente resultaron indiferentes al programa Covid-19 promocionado por el Gobierno, ya que lo actuado prácticamente equivalió a la ejecución de la asignación presupuestaria inicial del programa preexistente a la pandemia.

⁹ La *Ley de Alimentación Escolar* fue aprobada por el Congreso de la República en septiembre de 2017 como el Decreto número 16-2017, gracias al impulso político principalmente de las bancadas opositoras, no por el oficialismo de entonces.

El Sicoin reporta que el programa *Fondo de Crédito para Capital de Trabajo* a cargo del CHN, ejecutó el 84.2% (Q2,300.0 millones) de la asignación presupuestaria de Q2,730.0 millones. Sin embargo, el Sicoin reporta la transferencia de los recursos, de las OEACT al CHN, y no el destino que este último dio a esos recursos. Como un problema de opacidad reiteradamente señalado por el Icefi, el CHN al igual que la mayoría de entidades descentralizadas o autónomas, no reporta información en el Siges, por lo que no se cuenta con información de acceso público sobre la ejecución física de este programa. Como caso notorio de esta falencia es el programa Subsidio a la energía eléctrica a cargo del INDE, ya que el Sicoin reporta una ejecución financiera de la totalidad de los Q630.0 millones asignados, pero el Siges no contiene información sobre su ejecución física y resultados, ignorándose si alcanzó a los 2.8 millones de hogares beneficiarios originalmente previstos.

En cuanto al programa *Fondo de Protección al Empleo*, a cargo del Mineco, el Mintrab y el CHN, el Sicoin reporta que ejecutó la totalidad de la asignación presupuestaria de Q2,000.0 millones. Sin embargo, el Siges reporta que se alcanzó solamente a 191,110 beneficiarios, el 68.9% de la meta vigente al final del año de 277,500, por debajo de los 300,000 trabajadores del sector privado formal que se mencionó en la publicidad gubernamental. La reducción en el número de beneficiarios es causa de preocupación, toda vez el presupuesto de este programa se redujo en Q150.0 millones, los cuales se trasladaron a financiar el bono único a pensionados y jubilados del Estado establecido en el Decreto del Congreso de la República número 25-2020.

Aunque el Sicoin registra que el MSPAS ejecutó el 97.7% de los Q26.0 millones asignados para el programa *Bono de riesgo para el personal de salud*, pese a su importancia el Siges no contiene información de su ejecución física. Lamentablemente este programa se torna opaco, toda vez se desconoce el número y perfiles del personal del MSPAS beneficiado por este bono, y si en realidad se otorgó a los empleados expuestos a los mayores riesgos de contagio al Covid-19.

Posiblemente de estos diez programas, *Bono Familia* fue el más exitoso en términos de su ejecución y resultados. El Sicoin reporta que el Mides ejecutó Q5,999.8 millones, prácticamente la totalidad de la asignación presupuestaria de Q6,000.0 millones, con los cuales, según los datos del Siges, se entregaron 7,971,085 aportes, el 99.4% de la meta de 8,015,700 aportes. El programa *Bono Familia* implementado en 2020 no estuvo libre de falencias y espacios de mejora, tal como lo evidenciaron estudios de organizaciones y plataformas de la Sociedad Civil, como los publicadas por Diálogos¹⁰, Oxfam, Paraíso Desigual y Pacto Ciudadano,¹¹ pero su ejecución física y financiera fundamentó al Icefi para recomendar la implementación en 2021 de una versión mejorada de este programa.¹²

¹⁰ Véase <https://www.dialogos.org.gt/>

¹¹ Véase https://210fd3d2-b34f-49ac-8bcf-cf7e4365aa68.filesusr.com/ugd/e2bc97_cea113c7ddb1417fa20b7284e79d26a8.pdf

¹² Véase <https://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-recomendaciones-para-adecuar-el-presupuesto-vigente-de-2020-para-ser>

Fuentes de información gubernamentales adicionales al Sicoin y al Siges

Durante el ejercicio de monitoreo para la elaboración de los informes quincenales de la ejecución de los programas Covid-19, durante 2020 el Icefi consultó con regularidad las páginas de Internet de las entidades ejecutoras buscando información que hubiesen publicado de manera proactiva sobre su diseño, cobertura, beneficiarios y otros datos relevantes para evaluar sus resultados e impacto. Al momento de elaborar el presente documento, como ejemplo, se pueden citar los siguientes casos:

- Mides: su página de Internet contiene una sección *COVID-19*¹³ en la que se encuentran documentos relacionados con los programas *Dotación Alimentaria*, *Bono de apoyo al comercio popular* y *Bono Familia*, principalmente sobre criterios de acceso (documentos en PDF de los manuales o guías operativas para cada programa), y archivos identificados como padrón de beneficiarios (documentos en formato Excel). Estos últimos no siempre tienen una fecha precisa de elaboración o actualización (entre septiembre y octubre de 2020), y otros archivos ni siquiera precisan este dato, por lo que no existe certeza de que provengan de los padrones definitivos.
- Mineco: su página de Internet contiene una sección de *Programas de atención al COVID-19*,¹⁴ pero no aparece ninguna referencia o documentación sobre el *Fondo de Crédito para Capital de Trabajo*, mientras que sobre el *Fondo de Protección del Empleo* únicamente se adjunta un reporte del Sicoin al mes de julio de 2020 sobre el estado de algunos pagos, pero sin precisar la cantidad de beneficiarios o detalle sobre los resultados alcanzados en ambos programas.
- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Corred): su página de Internet contiene una sección denominada *Tablero Donaciones COVID-19*,¹⁵ que ofrece información de las donaciones en especie recibidas de entidades nacionales e internacionales. Sin embargo, los datos disponibles no permiten distinguir donaciones las destinadas al programa de *Cajas Kit Saldremos Delante* de las recibidas para otros propósitos, y tampoco detalla los beneficiarios, cobertura territorial y resultados alcanzados. Las donaciones en efectivo de fuente nacional e internacional que fueron recibidas en el marco de la pandemia, aparecen en el tablero del Minfin.¹⁶

A criterio del Icefi, los tres ejemplos confirman que los reportes y datos disponibles fallan en el objetivo deseable de concentrar en un solo espacio virtual la información sobre los resultados de los programas (como sí lo intenta lograr el Tablero del Minfin para la ejecución presupuestaria). Esto porque la dispersión de las fuentes de información no facilita una consulta integrada, obliga a las personas interesadas a investigar caso por caso y entidad por entidad, y eventualmente obliga a presentar solicitudes de información pública para tener certeza de que se cuenta con la información definitiva.

¹³ Disponible en: <https://www.mides.gob.gt/covid-19/>.

¹⁴ Disponible en: <https://www.mineco.gob.gt/programa-covid19/>.

¹⁵ Disponible en: <https://conred.gob.gt/donacionescovid19/>.

¹⁶ Disponible en: <https://minfin.gob.gt/seguimiento-de-estados-de-excepcion/covid-19/>.

Esto contraviene los estándares internacionales de transparencia fiscal (por ejemplo, el Código y el Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional), y de acceso a la información pública, respecto a la obligación del Estado de proveer información clara, confiable, frecuente, puntual, relevante y accesible; también incumple lo estipulado en la *Ley Orgánica del Presupuesto* para facilitar la rendición de cuentas. En el presente caso, la información disponible deja como tarea a futuro analizar y estudiar la consistencia entre los datos agregados que se encuentran en el Sicoín y el Sigés y los que se localizan en estas fuentes ubicadas en las páginas de Internet de cada institución ejecutora.

El análisis y el seguimiento que el Icefi realizó a la ejecución de los programas fueron más allá de la información financiera contenida en el Sicoín y el cumplimiento de metas físicas contenidas en el Sigés. Debido a que en cumplimiento con los compromisos adquiridos en los planes de acción de gobierno abierto el Minfin desarrolló una herramienta informática para desagregar las metas físicas por sexo, edad y etnia, en septiembre de 2020 el Icefi publicó su *Diagnóstico de los avances en la apertura por sexo, edad y etnia de los indicadores de la gestión del presupuesto por resultados, con énfasis en los programas Covid-19*.¹⁷ Esta investigación se concentró a las entidades de la Administración Central, detectando deficiencias serias en los datos, por lo que el Icefi planteó la necesidad de corregirlas para que lo avanzado no quedara limitado a un esfuerzo simbólico y sin utilidad práctica.

El diagnóstico del Icefi encontró que de los 10 programas Covid-19 promocionados por el Gobierno, solo dos aplicaron la herramienta informática desarrollada por el Minfin para desagregar la información de avance físico por sexo, edad y etnia, usando la herramienta informática: el programa de Alimentación Escolar a cargo del Mineduc y *Bono Familia* a cargo del Mides. Siguiendo la metodología y los criterios técnicos del diagnóstico publicado en septiembre de 2020, el Icefi analizó la información de avance físico desagregada por sexo, edad y etnia al 31 de diciembre de 2020.

Una primera anomalía grave es la inconsistencia entre las metas físicas totales reportadas en el Sigés y las metas físicas desagregadas contenidas en los reportes del Sicoín. Los reportes no contienen explicaciones u orientaciones satisfactorias para entender la razón de las diferencias. Para el usuario de la información, estas incongruencias obligan a recurrir a otros mecanismos complementarios y fuentes e intentar esclarecer las diferencias en los datos, tornando los reportes ineficaces.

¹⁷ Véase <https://icefi.org/publicaciones/guatemala-diagnostico-de-los-avances-en-el-proceso-de-apertura-por-sexo-edad-y-etnia>

Tabla 15. Inconsistencias detectadas entre las metas totales reportadas en el Siges con las metas desagregadas reportadas en el Sicoin para los programas *Bono Familia* y Alimentación Escolar al 31 de diciembre de 2020

Programa	Meta física total	Meta física desagregada	Diferencia
	(Fuente: Siges)	(Fuente: Sicoin)	
<i>Bono Familia</i>	7,971,085	4,974,156	2,996,688
Unidad de medida <i>aportes</i>			
Alimentación Escolar (preprimaria)	486,795	459,107	27,688
Unidad de medida <i>personas</i>			
Alimentación Escolar (primaria)	2,039,855	1,992,029	47,826
Unidad de medida <i>personas</i>			

Fuente: Icefi con base en el Siges y el Sicoin.

En el caso del programa *Bono Familia*, el Icefi constató que, aunque se eliminaron algunos de los errores más graves, las anomalías persisten notorias. Además de la inconsistencia entre la meta total reportada en el Siges y la meta desagregada reportada en el Sicoin, en el diagnóstico publicado por el Icefi en septiembre de 2020 se advirtió la falsedad de los datos desagregados, ya que evidentemente la desagregación era artificial, problema que persiste en los datos desagregados por edad, toda vez la diferencia entre el número de aportes a adultos de 30 a 60 años (2,487,077), y el número de aportes a adultos mayores de 60 años (2,487,079), es de solamente dos. Ante la falsedad de los datos desagregados por etnia evidenciada en el diagnóstico publicado en septiembre, actualmente se suprimió esta desagregación.

Tabla 16. Desagregación por sexo, edad y etnia de las metas físicas del programa *Bono Familia*

Categoría	Metas físicas		Estructura
Sexo	Mujeres	2,703,529	54.4%
	Hombres	2,270,627	45.7%
	Total	4,974,156	
Edad	0 a menores de 13 años (Niñez)	0	
	13-30 años (Juventud)	0	
	Mayores de 30 a 60 años	2,487,077	50.0%
	Mayores de 60 años (Tercera Edad)	2,487,079	50.0%
	Total	4,974,156	
Etnia	Maya		
	Xinca		
	Garífuna		
	Otros	4,974,156	100.0%
	Total	4,974,156	

Fuente: Icefi con base en el Sicoin, reporte *Seguimiento de Beneficiados de Metas Institucional*, al 31 de diciembre de 2020

Por otro lado, los datos del programa *Bono Familia* son inconsistentes. El Icefi advierte que, aunque el número de aportes sea mayor a 7.9 millones (véase la tabla 15), no debe interpretarse que igual número de personas los hayan recibido. De acuerdo con el Mides,¹⁸ este programa benefició a 2,646,663 personas, quienes recibieron hasta 3 aportes por un valor máximo de Q2,250, por lo que la desagregación debería ser congruente con ese número de personas beneficiadas y no con el número de aportes.

Tabla 17. Desagregación por sexo, edad y etnia de las metas físicas del Programa de Alimentación Escolar, nivel preprimario

Categoría	Metas físicas		Estructura
Sexo	Mujeres	222,526	48.5%
	Hombres	236,581	51.5%
	Total	459,107	
Edad	0 a menores de 13 años (Niñez)	458,727	99.9%
	13-30 años (Juventud)	380	0.1%
	Mayores de 30 a 60 años	0	0.0%
	Mayor es de 60 años (Tercera Edad)	0	0.0%
	Total	459,107	
Etnia	Maya	166,588	36.3%
	Xinca	203	0.0%
	Garífuna	22	0.0%
	Otros	292,294	63.7%
	Total	459,107	

Fuente: Icefi con base en el Sicoin, reporte *Seguimiento de Beneficiados de Metas Institucional*, al 31 de diciembre de 2020

En el caso del Programa de Alimentación Escolar, también persisten inconsistencias adicionales a las ya comentadas entre los datos agregados en el Siges y los desagregados en los reportes del Sicoin. Se detectaron inconsistencias en el análisis de las metas de los productos y de los subproductos, para el nivel preprimario, mientras que estos datos son consistentes para el nivel primario.

¹⁸ Véase <https://www.mides.gob.gt/bono-familia-beneficio-a-mas-de-2-6-millones/>

Tabla 18. Desagregación por sexo, edad y etnia de las metas físicas del Programa de Alimentación Escolar, nivel preprimario

Categoría	Metas físicas		Estructura
Sexo	Mujeres	964,703	48.4%
	Hombres	1,027,326	51.6%
	Total	1,992,029	
Edad	0 a menores de 13 años (Niñez)	1,892,432	95.0%
	13-30 años (Juventud)	98,514	5.0%
	Mayores de 30 a 60 años	1,083	0.1%
	Mayor es de 60 años (Tercera Edad)	0	0.0%
	Total	1,992,029	
Etnia	Maya	916,111	46.0%
	Xinca	2,317	0.1%
	Garífuna	111	0.0%
	Otros	1,073,489	53.9%
	Total	1,0992,028	

Fuente: Icefi con base en el Sicoin, reporte *Seguimiento de Beneficiados de Metas Institucional*, al 31 de diciembre de 2020

Aunque se comprende que este proceso de desagregación por sexo, edad y etnia de la información de ejecución física está en una fase incipiente, el número reducido de entidades que lo están aplicando, y la gravedad de los errores en las que ya lo hacen es causa de preocupación. Además, el hecho que solo dos de los diez programas Covid-19 promocionados por el Gobierno avanzaron en desagregar los datos de ejecución física, aun cuando se trate de los dos programas que lograron mejor ejecución, muestren errores graves en la desagregación por sexo, edad y etnia, evidencia escasa prioridad e interés por parte del Gobierno para este esfuerzo.

5. CONCLUSIONES

- Las cifras oficiales preliminares disponibles a la fecha de elaboración de este informe muestran que en 2020 se ejecutó el 89.7% del presupuesto de ingresos vigente al final del ejercicio fiscal. La recaudación tributaria se situó Q3,748.3 millones por debajo de la meta anual y previsión presupuestaria original de Q64,027.7 millones. Sin embargo, las autoridades de la SAT consideraron que debido al impacto económico de la pandemia del Covid-19 y otros factores externos, el valor de referencia para determinar el cumplimiento o incumplimiento de la meta de recaudación es mucho menor al monto presupuestado. En enero de 2021 el Directorio de la SAT dio por cumplida la meta de recaudación tributaria.
- Los ingresos totales registraron una deficiencia de Q4,537.4 millones respecto al presupuesto, a la que se sumaron las deficiencias respecto al presupuesto vigente en los desembolsos de préstamos por Q1,565.3 y en las negociaciones netas de bonos del Tesoro, interna y externas, de Q405.4 millones. Las deficiencias en los ingresos, en los desembolsos de préstamos externos y en la colocación de bonos del Tesoro ascendieron a Q6,508.2 millones, monto que se tradujo directamente en gasto público aprobado y no ejecutado por insuficiencia de ingresos. Sin embargo, el gasto no ejecutado en 2020 fue Q10,632.1 millones, por lo que existieron razones adicionales a la insuficiencia de los ingresos corrientes por las cuales el Gobierno no ejecutó gasto presupuestado por alrededor de Q4,123.9 millones.
- Recursos de provenientes de la colocación de bonos del Tesoro no fueron destinados a financiar gasto público, sino a la colocación de primas de la deuda pública por Q1,884.1 millones y a *augmentar* los depósitos del Gobierno en el Banco de Guatemala (Banguat), la denominada *caja* fiscal, en Q3,131.3 millones, contrario a la *reducción* de Q3,380.0 millones que se tenía contemplada en el presupuesto vigente.
- Los datos preliminares evidencian que esos Q3,131.3 millones constituyeron recursos líquidos y disponibles provenientes del endeudamiento público que el Gobierno no usó. En vez de depositarlos en el Banguat, el Gobierno pudo haberlos destinado para evitar los recortes a los presupuestos de los programas esenciales del MSPAS, o por lo menos ejecutar la totalidad de los presupuestos recortados vigentes al final del año. Comentario similar aplica a los presupuestos de los programas prioritarios o esenciales de otros ministerios, cuyos presupuestos fueron recortados o no ejecutados, especialmente deficiencias particularmente agudas en el Maga, en el CIV y en el Micude. En general, este análisis confirma la percepción ciudadana de molestia, porque en muchos casos la atención insuficiente o deficiente a las necesidades y urgencias provocadas por la pandemia no se debió por falta de dinero, sino por negligencia, incapacidad u otras anomalías en la gestión pública.

- El Maga, el CIV y el MCD los ministerios cuya ejecución presupuestaria se situó por debajo del 75.0% de las asignaciones vigentes al final del período, notablemente por debajo del promedio de 89.7%.
- El MSPAS fue uno de los principales receptores de recursos adicionales de las ampliaciones presupuestarias aprobadas en marzo y abril de 2020, con Q1,564,6 millones ubicados en el programa código 94, *Atención por desastres naturales y calamidades públicas*, de los cuales ejecutó solamente el 78.2%, pese a las necesidades ingentes del sector salud agravadas severamente por el impacto de la pandemia.
- El Gobierno redujo las asignaciones presupuestarias de los programas esenciales del MSPAS: *Infraestructura en salud*, Q20.0 millones; *Recuperación de la salud*, Q386.2 millones; *Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica*, 46.3 millones, con consecuencias graves en uno de los principales problemas de Guatemala; *Prevención de la mortalidad materna y neonatal*, Q50.4 millones; *Prevención y control de infecciones de transmisión sexual Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA)*, Q35.7 millones; y, *Prevención y control de la tuberculosis*, Q5.6 millones. Como agravante, el MSPAS reporta niveles de ejecución muy bajos aún en estos presupuestos reducidos, con ejecución nula en el programa de *Infraestructura en salud*, y solamente 46.9% en el *Programa de prevención y control de la tuberculosis*. Si se calcularan con relación a los presupuestos iniciales, los porcentajes de ejecución en estos programas serían aún más bajos.
- El Maga y el Mides suscribieron un convenio con el PMA para el programa *Dotación Alimentaria*, cuya ejecución además de opaca, no fue exitosa, lo cual se refleja en una ejecución por parte del Maga de solamente 59.3% en el programa 94, *Atención por desastres naturales y calamidades públicas*. Las deficiencias en la ejecución presupuestaria del Maga también son evidentes en los programas *Desarrollo sostenible de los recursos naturales*, con 56.7%; *Apoyo a la productividad y competitividad agropecuaria e hidrológica*, con 64.5%; y, *Apoyo a la protección y bienestar animal*, con 41.6%.
- Aunque la inversión pública en infraestructura vial figura entre las principales prioridades del gobierno del Presidente Giammattei, el programa *Desarrollo de la infraestructura vial* ejecutó el 70.0% de su presupuesto, por lo que el incremento de Q622.3 millones demostró ser injustificado e innecesario, ya que los Q3,832.6 millones fueron menores al presupuesto inicial de Q4,402.6 millones, con lo cual, sin el incremento, la ejecución hubiese sido de 87.1%. Una deficiencia similar se registró en el programa *Construcción de obra pública*, cuyo presupuesto se incrementó en

Q184.4 millones para un presupuesto vigente al final del período de Q267.3 millones, de los cuales se ejecutó solamente el 29.4%, es decir, Q78.6 millones, por debajo de la asignación inicial de Q82.9 millones, mientras que, sin ese incremento innecesario, la ejecución hubiese sido de 94.8%.

- El ministerio con la ejecución presupuestaria más baja es el MCD, con solamente 65.4%, pese a una reducción de Q74.2 millones, sin la cual la ejecución hubiese sido de 57.6%. Con excepción del programa 94, *Atención por desastres naturales y calamidades públicas*, el cual solamente ejecutó el 48.5% de su presupuesto, todos los programas de este ministerio sufrieron reducciones en sus asignaciones presupuestarias. Pese a estos recortes, el programa *Fomento al deporte no federado y la recreación* ejecutó solamente el 41.5% del presupuesto vigente al final del año, seguramente debido a la suspensión de las actividades deportivas asociadas a las medidas de confinamiento y distanciamiento social implementadas para enfrentar la pandemia.
- El programa de distribución de las *Cajas Kit Saldremos Adelante*, en realidad no fue un esfuerzo gubernamental, sino acciones del sector privado empresarial, en todo caso, coordinadas por la extinta Comisión Presidencial de Centro de Gobierno, adscrita a la Secretaría General de la Presidencia. No emplearon el uso de recursos públicos, y por ello no existen registros de su ejecución en el Sicoin ni en el Siges, con lo cual se ignora su costo financiero, pero mucho más importante, sus resultados y su alcance. No hay información técnica de acceso público del programa que permita verificar cuántos y quiénes fueron las personas beneficiadas más allá de la declaración publicitaria inicial del objetivo de beneficiar a 200,000 hogares.
- Pese a reportar ejecución plena, los resultados del programa *Bono de apoyo al comercio popular* resultaron sumamente insuficientes para el objetivo de fondo de apoyar al sector de la economía informal durante la crisis, toda vez el Banguat ha estimado que la economía informal representa el 22% del producto interno bruto (PIB), mientras que el 70.0% de los puestos de trabajo existentes en 2019 y el 60.0% de los hogares realizan actividades económicas informales. Así, la importancia del contraste entre la ejecución financiera y los resultados realmente alcanzados queda evidenciada en el análisis de este programa, ya que si este programa otorgó algún beneficio a 100,000 hogares que se desempeñan en la economía informal, su impacto en realidad resulta marginal ante el alrededor de dos millones de hogares que subsisten en la informalidad.

- El Programa de alimentación escolar registró ejecución financiera y físicas muy cercanas al cien por ciento, confirmando la efectividad y valor de ese programa. Sin embargo, es un programa preexistente a la pandemia y no recibió recursos extraordinarios en las ampliaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso, por lo que en realidad no se originó de un esfuerzo prioritario o extraordinario del Gobierno del Presidente Giammattei, cuyo mérito, en el mejor de los casos, fue lograr sostener la ejecución a niveles similares al de los años anteriores.
- El programa *Dotación Alimentaria* es un ejemplo de gestión inefectiva y muy opaca. Responsabilidad primaria del Fondo de Protección Social del Mides y del Maga, los cuales para su ejecución suscribieron convenios con el PMA, el cual se encargaría de adquirir los alimentos. Al 31 de diciembre de 2020 el Maga trasladó al PMA en calidad de anticipos Q300.0 millones, y el Mides Q350.0 millones, de los cuales el Maga regularizó el 67.6% (Q236.6 millones), y el Mides el 70.8% (Q247.8 millones), es decir consolidando lo ejecutado por ambos ministerios el programa ejecutó el 69.2% de los Q700.0 millones presupuestados. En términos de resultados, las cifras de la ejecución del programa *Dotación Alimentaria* son preocupantes, ya que los datos del Siges muestran ejecución nula por parte del Mides y un 93.7% de ejecución por parte del Maga. Por las regulaciones de los programas del Sistema de Naciones Unidas, el PMA no proveyó información pública alguna sobre su participación en la ejecución de este programa, introduciendo mucha opacidad, ya que en la actualidad el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Guatecompras) es mucho más transparente que el PMA, toda vez publica de manera regular detalles sobre proveedores, precios y demás aspectos de las compras y contrataciones que realizan las entidades estatales. Lamentablemente, la intervención del PMA en este programa no abonó en términos de efectividad ni transparencia.
- El programa *Adulto Mayor* que el Gobierno promocionó, en realidad fue un incremento a un programa preexistente, el *Programa de Atención al Adulto Mayor*, ambos a cargo del Mintrab. El presupuesto del programa preexistente se redujo casi en el mismo monto que se le asignó a la ampliación, con lo cual los adultos mayores beneficiarios prácticamente resultaron indiferentes al *programa Covid-19* promocionado por el Gobierno, ya que lo actuado prácticamente equivalió a la ejecución de la asignación presupuestaria inicial del programa preexistente a la pandemia.
- El programa *Fondo de Crédito para Capital de Trabajo* a cargo del CHN ejecutó el 84.2% (Q2,300.0 millones) de la asignación presupuestaria de Q2,730.0 millones. Sin embargo, el Sicoin reporta la transferencia de los recursos, de las OEACT al CHN, y no el destino que este último dio a esos recursos. Como un problema de opacidad reiteradamente señalado por el Icefi, el CHN al igual que la mayoría de entidades descentralizadas o autónomas, no reporta información en el Siges, por lo que no se cuenta con información de acceso público sobre la ejecución física de este programa.

Como caso notorio de esta falencia es el programa Subsidio a la energía eléctrica a cargo del INDE, ya que el Sicoin reporta una ejecución financiera de la totalidad de los Q630.0 millones asignados, pero el Siges no contiene información sobre su ejecución física y resultados, ignorándose si alcanzó a los 2.8 millones de hogares beneficiarios originalmente previstos.

- El programa *Fondo de Protección al Empleo*, a cargo del Mineco, el Mintrab y el CHN, ejecutó la totalidad de la asignación presupuestaria de Q2,000.0 millones. Sin embargo, el Siges reporta que se alcanzó solamente a 191,110 beneficiarios, el 68.9% de la meta vigente al final del año de 277,500, por debajo de los 300,000 trabajadores del sector privado formal que se mencionó en la publicidad gubernamental. La reducción en el número de beneficiarios es causa de preocupación, toda vez el presupuesto de este programa se redujo en Q150.0 millones, los cuales se trasladaron a financiar el bono único a pensionados y jubilados del Estado establecido en el Decreto del Congreso de la República número 25-2020.
- Aunque el MSPAS ejecutó el 97.7% de los Q26.0 millones asignados para el programa *Bono de riesgo para el personal de salud*, pese a su importancia el Siges no contiene información de su ejecución física.
- De los 10 programas Covid-19 promocionados por el Gobierno, solo dos aplicaron la herramienta informática desarrollada por el Minfin para desagregar la información de avance físico por sexo, edad y etnia, usando la herramienta informática: el programa de Alimentación Escolar a cargo del Mineduc y *Bono Familia* a cargo del Mides. Existe inconsistencia entre las metas físicas totales reportadas en el Siges y las metas físicas desagregadas contenidas en los reportes del Sicoin para estos programas. Además, la información desagregada del *Bono Familia* continúa mostrando las falencias advertidas por el Icefi en su diagnóstico publicado en septiembre, en el sentido que la desagregación por edad claramente es artificial y se omitió la desagregación por etnia.



Exponer elementos
POLÍTICOS,
ECONÓMICO Y
FISCALES MEDULARES
para allanar el camino hacia el diálogo
y la búsqueda de acuerdos fiscales.

DOCUMENTO PARA EL DIÁLOGO FISCAL

Guatemala, Centroamérica, febrero 2021

