

Guatemala: seguimiento a la ejecución presupuestaria al 15 de septiembre de 2020

Con énfasis en los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19

Guatemala, Centroamérica, septiembre de 2020

Contenido

1. Antecedentes
2. Fuentes de información sobre la ejecución presupuestaria de los programas Covid-19 del Gobierno
3. Vistazo a la ejecución presupuestaria y problemas en el presupuesto de salud
4. Aporte del Icefi para transparentar los 10 programas para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19
5. Recomendaciones

1. Antecedentes

La nota de coyuntura No. 03-2020 del Icefi

- *Guatemala: análisis y recomendaciones para el proceso de readecuación del presupuesto de 2020*
 - Con información al 23 de marzo de 2020
 - Explica:
 - Los principales 5 determinantes del proceso de readecuación presupuestaria
 - Los instrumentos legales para modificar el presupuesto
 - Las modificaciones presupuestarias al 23 de marzo
 - Disponible en línea en
<http://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-analisis-y-recomendaciones-para-el-proceso-de-readecuacion-del-presupuesto>

La nota de coyuntura No. 04-2020 del Icefi

- *Guatemala: seguimiento a la ejecución presupuestaria, con énfasis en los 10 programas gubernamentales de asistencia para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19*
 - Con información al 31 de mayo de 2020
 - Explica:
 - Dónde y cómo encontrar información para auditar socialmente la ejecución presupuestaria de los programas Covid-19
 - Los problemas de opacidad fiscal existentes
 - Revisión general de la ejecución presupuestaria al 31 de mayo de 2020
 - Plantea recomendaciones
 - Disponible en línea en <http://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-seguimiento-la-ejecucion-presupuestaria-con-enfasis-en-los-10-programas>

Los 11 decretos aprobados por el Congreso

- 7 préstamos con instituciones financieras internacionales
 - Decretos Nos. 10, 11, 14, 16, 17, 18 y 19-2020
 - Por US\$ 1,253.2 millones a ejecutar en varios años
- Decreto No. 15-2020, medidas de asistencia por Covid-19
- 3 ampliaciones presupuestarias por Q 19,806.4 millones
 - Q 13,756.0 millones (68.9%): Covid-19
 - Q 5,700.4 millones (28.4%): adaptar presupuesto 2019 a realidad de 2020
 - Q 350.0 millones (1.7%): promesas de campaña o plan de gobierno

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

Detalle de las ampliaciones presupuestarias

Entidad	Inicial	Modificaciones internas	Ampliaciones			Vigente al 15 de septiembre
			Dto. 12-2020	Dto. 13-2020	Dto. 20-2020	
Presidencia	231.0					231.0
Minrex	577.7	20.0				597.7
Mingob	5,344.8	80.0	450.0		150.0	6,024.8
Mindef	2,627.7	18.8				2,646.5
Minfin	381.2	-7.2				374.0
Mineduc	16,530.6	185.4	567.5		500.0	17,789.0
MSPAS	8,197.2	140.0	1,200.0		426.0	9,963.2
Mintrab	752.2		50.0			802.2
Mineco	403.4		400.0	2,000.0		2,803.4
Maga	1,365.4		400.0			1,765.4
CIV	6,053.4	4.3			724.0	6,781.6
MEM	81.0	7.2				88.2
Micude	623.0					623.0
Secretarías	1,526.7	-6.2				1,460.5
Marn	127.3	15.0				142.3

Detalle de las ampliaciones presupuestarias

Entidad	Inicial	Modificaciones internas	Ampliaciones			Vigente Al 15 de septiembre
			Dto. 12-2020	Dto. 13-2020	Dto. 20-2020	
OEACT	28,205.2	233.0	250.0	3,000.0	2,138.9	33,361.1
<i>Fondo de Protección de capitales</i>			<i>250.0</i>			
CHN				<i>3,000.0</i>		
CGC					<i>120.0</i>	
Inacif						<i>22.0</i>
IDPP						<i>42.0</i>
<i>Of. Nac. Prevención Tortura</i>						<i>10.0</i>
<i>Incentivos forestales</i>						<i>200.0</i>
Codede						<i>600.0</i>
MP						<i>294.9</i>
<i>Inde (subsidio energía eléctrica)</i>						<i>360.0</i>
<i>Fondo para la Vivienda</i>						<i>100.0</i>
OJ						<i>350.0</i>
<i>Inst. Asistencia Víctima del Delito</i>						<i>40.0</i>
Servicios de la Deuda Pública	13,411.0				<i>1,200.0</i>	14,611.0
Mides	1,159.1	10.0	350.0	6,000.0		7,573.6
Procuraduría General de la Nación	117.3	5.0				122.3
Techo presupuestario	87,715.1	239.2	3,667.5	11,000.0	5,138.9	107,760.7

Detalle de las ampliaciones

Entidad	Ampliaciones		
	Dto. 12-2020	Dto. 13-2020	Dto. 20-2020
Fuentes de financiamiento para las ampliaciones aprobadas por el Congreso de la República			
Préstamos externos	3,667.5		298.6
<i>BCIE 2181</i>			124.0
<i>BCIE 2230</i>			15.0
<i>BID 4791</i>			15.0
<i>BID 3849</i>			104.6
<i>BID 4746</i>			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: Sicoín y los decretos aprobados por el Congreso.

2. Fuentes de información sobre la ejecución presupuestaria de los programas Covid-19 del Gobierno

Los 10 programas divulgados en la publicidad del Gobierno



Fuente: Vídeo institucional en página de Facebook del Ministerio de Finanzas Públicas, 28 de mayo
<https://www.facebook.com/MinfinGT/videos/263723114993565/>



Fuente: Vídeo institucional en página de Facebook del Gobierno de Guatemala, 20 de mayo
<https://www.facebook.com/guatemalagob/videos/262322294822157/>

Entrevista al Ministro de Finanzas Pùblicas, Álvaro González Ricci, realizada por Emisoras Unidas de Guatemala el 8 de mayo de 2020. Disponible en línea en:
https://www.facebook.com/watch/live/?v=2842956985752186&ref=watch_permalink

Fuentes de información disponibles antes del 16 de julio de 2020

- Publicidad del Gobierno
- Decretos aprobados por el Congreso
- Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin) y Sistema de Gestión (Siges)
- Tablero de Control Estado de Calamidad

• Las 4 fuentes proveen información veraz, importante y relevante sobre la ejecución presupuestaria de los 10 programas

• Pero ninguna logra compilarla de manera completa

• Si se consulta solo una de estas fuentes, se obtiene información incompleta

El 16 de julio de 2020 el Minfin presentó una mejora sustancial a su tablero Covid-19

- Sección específicamente dedicada al seguimiento de la ejecución financiera de los programas sociales y económicos Covid-19
 - En línea en
https://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=6387
 - Actualización diaria (cada 24 horas)
 - Fuente: Sicoin
- Para cada programa detalla
 - Base legal
 - Presupuesto vigente, comprometido ejecutado y % de ejecución
 - Entes ejecutores y fuentes de financiamiento

Pero... aunque es una mejora importante, persiste problema de opacidad fiscal

- La sección facilita sustancialmente la auditoría social de la *ejecución financiera*
 - Recopila y concentra convenientemente la información en los decretos y en el Sicoin
- Pero la auditoría social de los *resultados* de la ejecución presupuestaria sigue siendo difícil
 - La sección nueva en el portal de Internet del Minfin **no incluye las metas físicas del Siges**
 - Lo que implica dificultades para el auditor social no especializado

Dificultades que el auditor social no especializado enfrenta en el Siges

- Ventajas:
 - Siges es fuente primaria y oficial de la *ejecución física* del presupuesto
 - Cuenta con acceso público a un nivel razonablemente bueno de detalle y exactitud para la información que contiene
- Desventajas:
 - Navegación requiere conocimiento y experiencia técnica: generalmente inaccesible o difícil para el público no especializado
 - No todos los programas tienen asignadas metas físicas en el Siges: no todos pueden evaluarse por resultados y seguir el impacto en los beneficiarios

Solo 6 de los 10 programas tienen metas físicas en el Siges para evaluar sus resultados

Programa		¿Tiene asignadas metas físicas en el Siges?
1	Cajas Kit Saldremos Adelante	No
2	Alimentación escolar	Sí
3	Fondo de crédito para capital de trabajo	No
4	Subsidio a la energía eléctrica	No
5	Bono de riesgo para el personal de salud	No
6	Bono de apoyo al comercio popular	Sí
7	Bono familia	Sí
8	Dotación alimentaria	Sí
9	Adulto Mayor	Sí
10	Fondo de protección al empleo	Sí

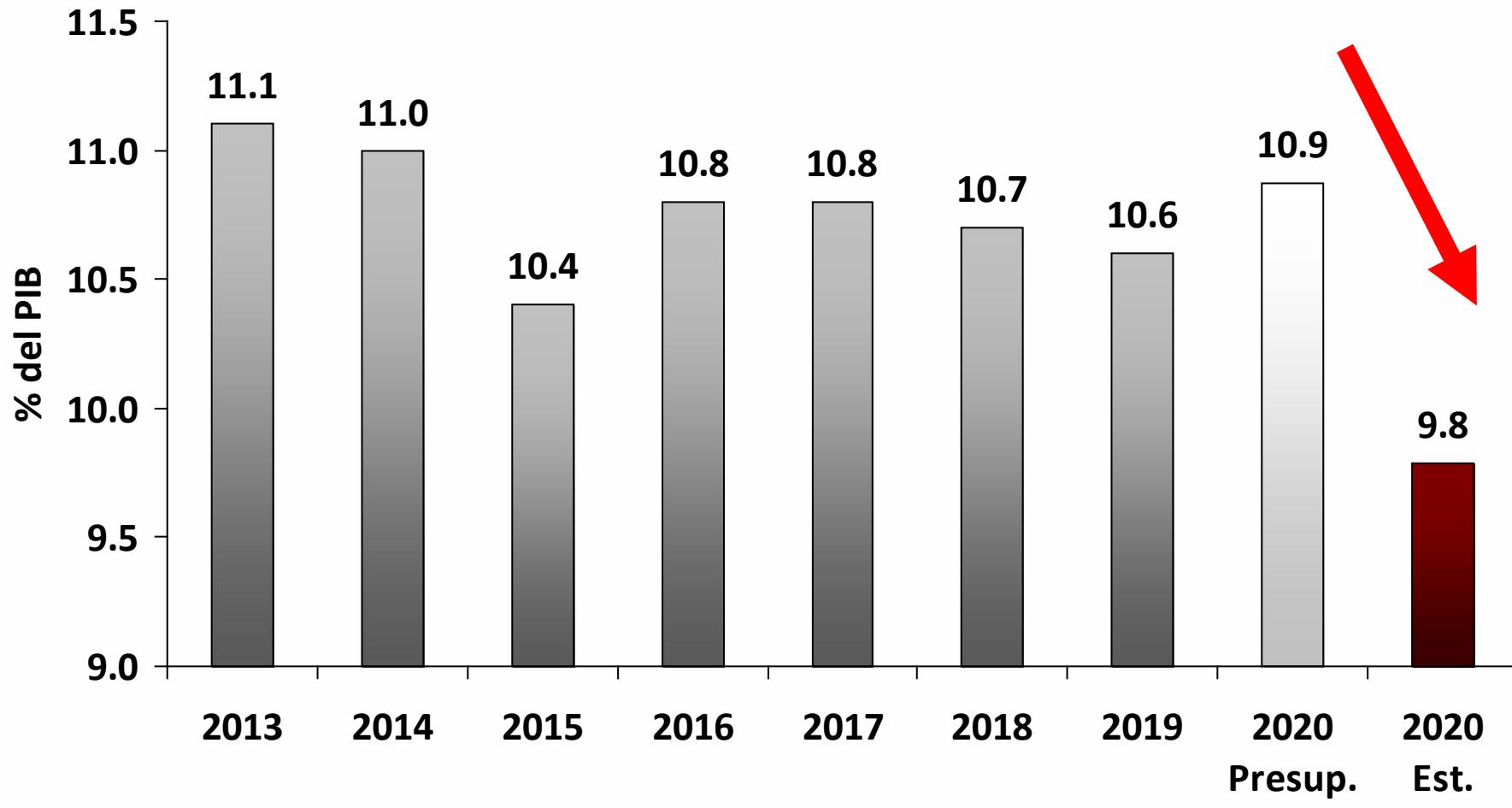
Dificultades que el auditor social no especializado enfrenta en el Siges

- Desventajas (continuación):
 - No incluye indicadores ni metas para entidades descentralizadas y autónomas en la entidad OEACT
 - Dificulta la auditoría social de los resultados, por ejemplo, de los programas a cargo del CHN o del Inde
 - Dificulta severamente la auditoría de los 10 programas
 - No todos los programas se ubican en el:
 - Programa contable genérico código 94, *Atención por desastres naturales y calamidades públicas*
 - Subprograma contable genérico código 9409, *Estado de Calamidad Pública por Emergencia Covid-19*
 - Actividad *Intervenciones realizadas para la atención de la emergencia Covid-19*
 - Este programa 94 es preexistente a la pandemia, por lo que algunas entidades ya tenían asignado presupuesto que no es para Covid-19 (CIV)

3. Vistazo a la ejecución presupuestaria y problemas en el presupuesto de salud

Con base en la recaudación a julio, el Icefi proyecta una caída en la carga tributaria

Brecha anual estimada: Q 6.3 millardos



Fuente: 2013-presupuesto 2020, Minfin; estimado 2020, Icefi.

La caída en la carga tributaria se debe a razones legítimas e ilegítimas

- Como razones legítimas:
 - La caída en la actividad económica resultado del impacto de la pandemia
 - El Icefi no es tan optimista como las autoridades en cuanto a una recuperación rápida en 2021
- Como razones ilegítimas:
 - Incremento aguda del contrabando, la defraudación aduanera, la evasión y otras forma de fraude fiscal
 - Agudiza una deficiencia que ya era aguda antes de la crisis:
 - El Icefi estima que en 2018 la evasión del IVA representó el 37.9% del potencial recaudatorio (Q16,566.9 millones o 2.8% del PIB), sobre el 25.6% de 2012 cuando constituía el 25.6%.
 - La SAT estima que en 2017 el 79.9% del potencial recaudatorio, cerca de Q 24,758.5 millones o 4.5% del PIB
 - Los efectos nocivos de la *Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria* (Dto. 7-2019): el Icefi estimó que en 2020 generaría una pérdida de por lo menos Q 2,000 millones.

Algunas entidades reportan un nivel demasiado bajo de ejecución presupuestaria

Entidad	Vigente	% de ejecución
	al 15 de septiembre	
Presidencia de la República	231.0	59.9
Ministerio de Relaciones Exteriores	597.7	54.7
Ministerio de Gobernación	6,024.8	53.5
Ministerio de la Defensa Nacional	2,646.5	54.0
Ministerio de Finanzas Públicas	374.0	49.0
Ministerio de Educación	17,789.0	64.0
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	9,963.2	51.9
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	802.2	52.5
Ministerio de Economía	2,803.4	51.8
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,765.4	31.3
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	6,781.6	41.0

Algunas entidades reportan un nivel demasiado bajo de ejecución presupuestaria

Entidad	Vigente	% de ejecución
	Al 15 de septiembre	
Ministerio de Energía y Minas	88.2	47.2
Ministerio de Cultura y Deportes	623.0	31.7
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,460.5	47.7
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	142.3	48.0
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	33,361.1	59.3
Servicios de la Deuda Pública	14,611.0	57.0
Ministerio de Desarrollo Social	7,573	72.2
Procuraduría General de la Nación	122.3	65.4
Techo presupuestario	107,760.7	57.3

Alerta porque persisten los recortes en programas esenciales del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (al 15 de septiembre)

Programa	Inicial	Modificaciones	Vigente	% Ejecución
Administración institucional	350.8	99.0	449.8	50.2
Infraestructura en salud	76.1	-20.0	56.1	0.0
Servicio de formación del recurso humano	243.5	149.9	393.4	59.1
Fomento de la salud y medicina preventiva	957.7	445.9	1,403.6	63.2
Recuperación de la salud	4,173.1	-387.8	3,785.3	58.7
Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	1,040.4	-42.9	997.5	44.2
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	492.2	-50.6	441.7	48.1
Prevención y control de infecciones de transmisión sexual VIH/SIDA	117.3	-22.1	95.2	22.8
Prevención y control de la tuberculosis	37.1	-1.5	35.6	21.7
Prevención y control de las enfermedades vectoriales y zoonóticas	188.0	21.3	209.3	48.8
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	0.0	1,544.2	1,544.2	32.6
Partidas no asignables a programas	520.9	30.5	551.4	57.4
Total	8,197.2	1,766.0	9,963.2	51.9

4. Aporte del Icefi para transparentar los 10 programas para enfrentar el impacto de la pandemia del Covid-19

¿Qué hizo el Icifi y cómo se puede usar?

- Produjo 10 fichas técnicas, una para cada uno de los programas
- Cada ficha contiene:
 - Unidades ejecutoras identificadas
 - Asignación presupuestaria en los decretos
 - Beneficiarios previstos
 - Ruta para ubicarlo en Sicoin
 - Asignación presupuestaria y ejecución al 15 de septiembre
 - Metas físicas en Siges y ejecución al 15 de septiembre

1. Programa *Cajas Kit Saldremos Adelante*

- Ejecuta: Comisión Presidencial de Centro de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia
- Beneficiarios previstos: 200,000 hogares
- Asignación presupuestaria en los decretos: inexistente, por provenir de donaciones privadas
- Ruta para ubicarlo en Sicoin: inexistente, por provenir de donaciones privadas
 - La sección *Donaciones Covid-19* de la página de la Conred despliega el mensaje «En proceso de actualización»
 - El tablero del Minfin reporta únicamente donaciones que se reciban en efectivo (nacionales/internacionales) a través de la cuenta disponible
- Asignación presupuestaria y ejecución al 15 de septiembre: inexistente, por provenir de donaciones privadas
- ¿Tiene metas físicas en Siges?: No, por provenir de donaciones privadas

2. Programa *Alimentación Escolar*

- Ejecuta: Mineduc
- Beneficiarios previstos: 2.4 millones de niñas y niños
- Asignación presupuestaria en los decretos: preexistente a la pandemia
- Ruta para ubicarlo en Sicoin
 - Programa del Mineduc *Apoyo para el consumo adecuado de alimentos*
- Asignación presupuestaria y ejecución al 15 de septiembre: Q1,879.2 millones, 95.6%
- Metas física ejecutada: Educación preprimaria 92.1% / Educación primaria 97.1 %

3. Programa *Fondo de crédito para capital de trabajo*

- Ejecuta: CHN
- Beneficiarios previstos: personas individuales o jurídicas
- Asignación presupuestaria en los decretos: Q2,730.0 millones
- Ruta para ubicarlo en Sicoin
 - Programa *Atención por desastres naturales y calamidades públicas* de las OEACT, renglón *Fondos otorgados a instituciones públicas financieras*
- Asignación presupuestaria y ejecución al 15 de septiembre: Q2,730 millones, 69.6%
- ¿Tiene metas físicas en Siges?: No

4. Programa *Subsidio a la energía eléctrica*

- Ejecuta: Inde
- Beneficiarios previstos: 2.8 millones de hogares
- Asignación presupuestaria en los decretos: Q630.0 millones
- Ruta para ubicarlo en Sicoin
 - Programa *Atención por desastres naturales y calamidades públicas* de las OEACT, renglón *Transferencias a empresas públicas no financieras*
 - Programa *Partidas no asignables a programas* de las OEACT, renglón *Transferencias a empresas públicas no financieras*
- Asignación presupuestaria y ejecución al 15 de septiembre: Q630.0 millones, 79.4%
- ¿Tiene metas físicas en Siges?: No

5. Programa *Bono de riesgo para el personal de salud*

- Ejecuta: MSPAS
- Beneficiarios previstos: personal del MSPAS en riesgo de contagio de Covid-19
- Asignación presupuestaria en los decretos: Q26.0 millones
- Ruta para ubicarlo en Sicoin
 - En el presupuesto del MSPAS, disperso en los programas 1, 11, 12, 13, 14 y 18 y se debe buscar por reglón y fuente de financiamiento
- Asignación presupuestaria y ejecución al 15 de septiembre agosto: 97.6%.
- ¿Tiene metas físicas en Siges?: No

6. Programa *Bono de apoyo al comercio popular*

- Ejecuta: Fodes / Mides
- Beneficiarios previstos: 200,000 hogares
- Asignación presupuestaria en los decretos: No.
- Ruta para ubicarlo en Sicoin
 - Presupuesto del Mides, programa *Atención de desastres naturales y calamidades públicas*, renglón *Otras transferencias a personas individuales*, fuente de financiamiento *Préstamos externos*.
 - Debe usarse la fuente de financiamiento para distinguirlo del *Bono Familia*, ya que ambos están en el mismo programa y renglón.
- Asignación presupuestaria y ejecución al 15 de septiembre: Q100.0 millones, 100%.
- Metas física ejecutada: 100%

7. Programa *Bono Familia*

- Ejecuta: Fondo de Protección Social / Mides
- Beneficiarios previstos: 2 millones de hogares
- Asignación presupuestaria en los decretos: Q6,000.0 millones
- Ruta para ubicarlo en Sicoin
 - Presupuesto del Mides, programa *Atención de desastres naturales y calamidades públicas*, renglón *Otras transferencias a personas individuales*, fuente de financiamiento *Colocaciones internas*.
 - Debe usarse la fuente de financiamiento para distinguirlo del *Bono de apoyo al comercio popular*, ya que ambos están en el mismo programa y renglón.
- Asignación presupuestaria y ejecución al 15 de septiembre: Q6,000.0 millones, 82.4%.
- Metas física ejecutada: 56.5%

8. Programa *Dotación Alimentaria*

- Ejecuta: Fondo de Protección Social / Mides y Maga
- Beneficiarios previstos: 3.8 millones de hogares
- Asignación presupuestaria en los decretos: Q700.0 millones
- Ruta para ubicarlo en Sicoin
 - Presupuesto del Mides, programa *Atención de desastres naturales y calamidades públicas*, renglón *Alimentos para personas individuales*.
 - Presupuesto del Maga, programa *Atención de desastres naturales y calamidades públicas*, renglón *Alimentos para personas individuales*.
- Asignación presupuestaria y ejecución al 15 de septiembre: Q700.0 millones. Según Sicoin: Maga 1.8%; Mides 0%. Según tablero Minfin, anticipos: Maga 86% (Q300 millones), y Mides 100% (Q350 millones).
 - Explicación: los alimentos han sido adquiridos por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a través de un convenio suscrito con el Maga y el Mides
 - Esto explica la ejecución nula reportada en el Sicoin, y por el momento la única fuente oficial de acceso público para auditar socialmente su ejecución financiera es el tablero del Minfin; de la ejecución física no hay información
- Meta física ejecutada: Maga: 2% y Mides: 0%

9. Programa *Adulto Mayor*

- Ejecuta: Mintrab
- Beneficiarios previstos: 20,000 personas
- Asignación presupuestaria en los decretos: incremento de Q50.0 millones al programa preexistente
- Ruta para ubicarlo en Sicoin
 - Presupuesto del Mintrab, programa *Atención de desastres naturales y calamidades públicas*, renglón *Otras prestaciones y pensiones*.
- Asignación presupuestaria y ejecución al 15 de septiembre: Q50.0 millones, 15.2%.
- Metas física ejecutada: 15.2%

10. Programa *Fondo de Protección al Empleo*

- Ejecuta: Mineco, Mintrab y CHN
- Beneficiarios previstos: Hasta 300,000 trabajadores del sector formal y privado
- Asignación presupuestaria en los decretos: Q2,000.0 millones
- Ruta para ubicarlo en Sicoin
 - Presupuesto del Mineco, programa *Atención de desastres naturales y calamidades públicas*, renglón *Otras transferencias a personas individuales*
- Asignación presupuestaria y ejecución al 15 de septiembre: Q2,000.0 millones, 64.8%
- Metas física ejecutada: 0%

5. Recomendaciones

Recomendaciones

1. Continuar mejorando el tablero de seguimiento de la ejecución financiera de los programas sociales y económicos Covid-19
 - Agregar las metas físicas para cada programa, según información del Siges
2. Las entidades a cargo de la ejecución de los 10 programas deben modificar la estructura programática de sus presupuestos
 - Deben crear rubros contables específicos para cada uno de los 10 programas
 - Con prioridad, el MSPAS debe corregir la estructura programática de su presupuesto
 - Debe crear un rubro específico para el *Bono de riesgo para el personal de salud*

Recomendaciones

3. En el marco de la gestión del presupuesto por resultados, establecer metas físicas para los 10 programas
 - Incorporar información de oficio en el tablero del Minfin
 - Incorporar información de oficio en las páginas de Internet de las entidades responsables
4. Mejorar la estructura programática del presupuesto
 - El acceso público al Sicoin muestre el detalle de la ejecución presupuestaria de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro
 - Debe detallar los aportes del Gobierno central a entidades autónomas o descentralizadas, entidades no gubernamentales y otras

Recomendaciones

5. Terminar de revertir los recortes a lo presupuestos de los programas esenciales del MSPAS:

- Recuperación de la salud: recorte de Q 387.8 millones
- Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica: recorte de Q 42.9 millones
- Prevención de la mortalidad materna y neonatal: recorte de Q 50.6 millones
- Prevención y control de infecciones de transmisión sexual VIH/SIDA: recorte de Q 22.1 millones
- Prevención y control de la tuberculosis: recorte de Q1.5 millones
- En general, todos las entidades deben asegurar que la atención de la crisis del Covid-19 no debe reducir los presupuestos de programas esenciales
 - Prioridad para la lucha contra la desnutrición crónica infantil y la IPNA.



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síganos en:

