



¡Marcando el rumbo!

Medidas adoptadas en Guatemala para combatir el COVID-19

Guatemala, 18 de mayo de 2020

Este documento fue elaborado por David Casasola y Walter Menchú, investigadores del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Su contenido (información, metodología, procesos y procedimientos) está sujeto a los respectivos derechos de autor. Cualquier reproducción del mismo, sea total o parcial, y sin importar el medio que se utilice para ello, requiere citar la fuente. Se agradece el apoyo financiero del Centro para la Empresa Internacional (CIPE).

CONTENIDO

Introducción	3
1. Condiciones previas de Guatemala para enfrentar el COVID-19.....	4
1.1. Crecimiento económico insuficiente.....	4
1.2. Grandes brechas de empleo formal.....	6
1.3. Bajos montos de IED y alta concentración de actividad económica con EEUU.....	8
1.4. Limitada flexibilidad en las finanzas públicas y serios desafíos de gestión	10
1.5. Elevados niveles de pobreza y desnutrición crónica	14
1.6. Un Sistema de Salud limitado.....	15
2. Impacto económico del COVID-19	16
2.1. El Sistema de Salud de Guatemala y el COVID-19	17
2.2. Ajuste de las perspectivas económicas en Guatemala.....	20
2.3. Canales de transmisión del impacto económico del COVID-19 para Guatemala.....	22
3. Medidas adoptadas para combatir el COVID-19 en Guatemala.....	25
3.1. Medidas para minimizar la pérdida de vidas por la pandemia	26
3.1.1. Medidas para reducir el contagio	26
3.1.1.1. Restricciones a la locomoción, libertad de acción, reunión y manifestación	26
3.1.1.2. “Ley seca”	29
3.1.1.3. Distanciamiento físico, cuarentena, aislamientos y cordones sanitarios	29
3.1.1.4. Restricciones a la actividad económica.....	30
3.1.2. Medidas para mejorar la capacidad del sistema de salud	31
3.1.2.1. Ampliación del presupuesto al MSPAS	32
3.1.2.2. Ampliación de la capacidad instalada hospitalaria	33
3.2. Medidas para proteger los ingresos de las personas y a las empresas... ¡Error! Marcador no definido.	
3.2.1. Monitoreo y control de precios	35
3.2.2. Diferimiento de pagos.....	35
3.2.3. Subsidios y transferencias monetarias y en especie	36
3.2.4. Fondos para proveer de capital de trabajo a las empresas.....	38
3.2.5. Disposiciones sobre relaciones laborales.....	46
3.2.6. Diferimiento/exención en el pago de impuestos y otras contribuciones	47
3.3. Medidas para preservar la estabilidad macroeconómica	48
3.3.1. Modificaciones al presupuesto y ampliación presupuestaria	49
3.3.2. Tasa de política monetaria	55
3.3.3. Acciones para el sector financiero	55
4. Conclusiones	57
4.1. Condiciones previas al COVID-19	58
4.2. Impacto Económico del COVID-19	58
4.3. Medidas adoptadas por Guatemala para combatir el COVID-19	59
5. Anexos	60
5.1. Otros Decretos de ley aprobados por el Congreso en medio de la coyuntura por la crisis del COVID-19.....	61
6. Bibliografía	63

Introducción

La pandemia de COVID-19 sigue causando muertes y generando cambios significativos en las actividades diarias de la población a nivel mundial. Distintos gobiernos se han visto en la necesidad de articular estrategias para contener el virus y de atenuar el impacto económico que generan las medidas de confinamiento implementadas. Guatemala no es la excepción, desde que el presidente Alejandro Giammattei confirmara el 13 de marzo el primer contagio de COVID-19 en el territorio nacional se han impulsado distintas medidas para contener la propagación del virus y posteriormente se presentaron propuestas al Organismo Legislativo para atenuar el impacto de las medidas de confinamiento sobre la economía. El propósito del presente documento es contextualizar la llegada de la pandemia a Guatemala, evidenciando las condiciones socioeconómicas con las que el país partía para hacer frente a la emergencia de salud y la infraestructura sanitaria con que contaba. Asimismo, reflexionar sobre el avance del virus y el potencial impacto económico que podrían generar las medidas de confinamiento. Finalmente, se busca analizar las medidas que han sido aprobadas por el Organismo Legislativo e implementadas por el Ejecutivo para atenuar el impacto generado por el COVID-19. Con esos fines en mente, el documento se divide en tres grandes secciones: en la primera se presentan los indicadores socioeconómicos del país que proporcionan un mejor panorama para comprender el punto de partida de Guatemala para atender la crisis de salud. En la segunda sección se presenta un análisis del avance del virus y de su impacto sobre la economía guatemalteca. Finalmente, en la tercera sección se analizan las medidas de respuesta aprobadas por el Congreso de la República e implementadas por el Organismo Ejecutivo para hacer frente a la emergencia que se atraviesa en el país.

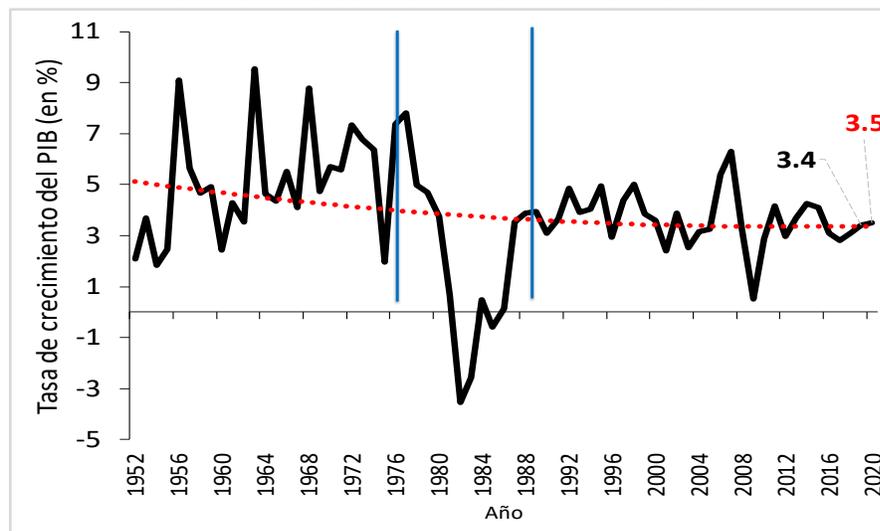
1. Condiciones previas de Guatemala para enfrentar el COVID-19

Antes de la llegada del COVID-19 Guatemala ya enfrentaba serios desafíos económicos y sociales tan arraigados que no se iban a resolver con la llegada de nuevas autoridades al frente de los Organismos Ejecutivo y Legislativo el 14 de enero, ya que requieren del encadenamiento de varios gobiernos que implementen de forma agresiva y coherente políticas públicas de largo plazo. Es importante poner en perspectiva el punto de partida del país para enfrentar el virus, porque permitirá orientar las expectativas del tipo de impacto que se espera que tengan las medidas que está implementando el gobierno para contener la pandemia y para apoyar a las personas más afectadas por el confinamiento. A continuación, se destacan algunas características relevantes.

1.1. Crecimiento económico insuficiente

Históricamente, Guatemala se ha caracterizado por generar bajas tasas de crecimiento económico. En los últimos veinte años el Producto Interno Bruto –PIB- ha experimentado una tasa de crecimiento promedio de 3.5%. A esa tasa de crecimiento económico promedio el país tardaría más de setenta años en duplicar el ingreso de cada uno de sus habitantes. Un ritmo de crecimiento insuficiente para generar la prosperidad para atender las necesidades de la población. En el año 2019 Guatemala experimentó una de las tasas de crecimiento económico más elevadas de Latinoamérica y para el 2020, originalmente, se pronosticaba un desempeño económico superior al experimentado en 2019 (ver Gráfica 1). Un escenario que cambió drásticamente debido a la llegada del COVID-19, algo que se analizará en la siguiente sección.

Gráfica 1: Crecimiento del PIB 1952-2020*



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala. *2020 proyección previo al COVID-2019.

Además de experimentar bajas tasas de crecimiento económico, a medida que el país crece, lo hace demandando cada vez menos recurso humano. Según estimaciones realizadas por CIEN (2019), la respuesta de la tasa de creación formal de empleo a la tasa de crecimiento económico, que puede denominarse elasticidad empleo formal-crecimiento económico, fue de 0.562 entre 1961 y 2017. Es decir, por cada 100 puntos base que creció la economía, el empleo formal lo hizo en 56.2 puntos base (un aumento de la tasa de crecimiento en 1% provocaría un aumento del empleo formal de 0.562%). El valor de este indicador resume lo poco que ha reaccionado la creación de nuevo empleo formal al crecimiento económico durante el período en cuestión.

En términos generales, la evidencia de la Tabla 1 muestra una gradual reducción en la contribución de cada uno de los sectores a la creación de empleo a lo largo del tiempo. Comportamiento que se acentúa mucho más cuando se comparan las elasticidades sectoriales entre el primer y último subperíodo; en especial sobresalen los casos de la agricultura, la industria y los servicios. Estos sectores constituyen los principales generadores de empleo formal en el país y son los que muestran mayor reducción en su capacidad para generar empleo formal ante incrementos en su producción. Con excepción del comercio y la construcción, en todos los demás sectores los incrementos en la producción no se traducen en aumentos proporcionales en las tasas de generación de empleo. Causa preocupación los casos de la industria y los servicios, sectores que experimentan durante el último subperíodo una reducción drástica en su capacidad de generación de empleo formal.

Tabla 1: Elasticidades Sectoriales: Empleo Formal-Crecimiento Económico

	Sectores Transables				Sectores No Transables			
	AGRICULTURA	INDUSTRIA	MINAS	TRANSPORTE	COMERCIO	CONSTRUCCION	ELECTRICIDAD	SERVICIOS Y ADMON. PÚBLICA
61-81	1.77	1.41	0.85	0.61	2.28	-11.32	4.01	3.33
82-90	5.19	-2.91	2.59	5.69	0.13	0.62	-1.08	3.10
91-04	-2.14	2.13	-0.90	0.34	1.37	1.02	-0.04	1.00
05-17	0.31	0.02	0.01	0.72	1.23	2.04	0.24	0.85

Fuente: CIEN, 2019a.

En síntesis, en materia económica el desafío de Guatemala va mucho más allá de elevar sus tasas de crecimiento económico, se centra en generar las condiciones para que en el momento de que las actividades económicas crezcan, lo hagan generando mayores cantidades de empleo formal.¹

En cuanto a la estructura económica del país, se encuentra que a lo largo de los años la actividad agrícola ha ido perdiendo participación dentro del PIB. Entre 1981 y 1990 era la

¹ Para mayor detalle consultar la propuesta en materia económica del proyecto Ruta para el Desarrollo de Guatemala 2020-2024 en el siguiente enlace: <https://bit.ly/2WgWBkX>

actividad económica más importante (25.5% del PIB), mientras que para el periodo 2011-2018 redujo su participación (11.9%) y ocupó el tercer lugar detrás de la industria manufacturera (17.7%) y los servicios privados (15.9%). En cuanto a la generación de empleo formal, la administración pública es la actividad que tiene mayor importancia (49.7%), superando por bastante diferencia a la banca, seguros y bienes inmuebles (20.2%), las actividades industriales (12.5%) y las actividades agrícolas (11.7) -ver Tabla 2-.

Tabla 2: Desagregación del PIB y de los trabajadores afiliados al IGSS según actividad económica

Actividad Económica	Participación Promedio PIB				Participación Promedio IGSS			
	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2018	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2018
A. Bienes								
1.Agricultura, silvicultura, caza y pesca	25.5%	21.9%	13.8%	13.5%	35.9%	24.6%	14.4%	11.7%
2.Explotación de minas y canteras	0.3%	1.2%	0.7%	0.7%	0.4%	0.3%	0.3%	0.4%
3.Industria manufacturera	15.7%	12.8%	18.9%	17.7%	12.5%	17.1%	17.7%	12.5%
4.Electricidad y agua	2.1%	3.3%	2.6%	2.8%	2.0%	1.3%	0.9%	0.8%
5.Construcción	2.3%	2.1%	3.8%	2.8%	2.7%	2.6%	2.4%	1.2%
B. Servicios								
6.Comercio al por mayor y al por menor	25.4%	22.5%	12.3%	11.7%				
7.Transporte	7.2%	8.5%	7.9%	10.4%	3.1%	3.0%	3.2%	3.4%
8.Banca, seguros y bienes inmuebles	3.7%	5.1%	3.6%	5.4%	10.0%	14.1%	18.3%	20.2%
9.Alquiler de vivienda	5.1%	4.5%	10.2%	10.0%				
10.Servicios Privados	6.2%	5.5%	15.6%	15.9%				
11.Administración pública y defensa	6.5%	7.1%	6.8%	7.8%	33.5%	36.9%	42.8%	49.8%

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala. * La desagregación de afiliados al IGSS por actividad económica no corresponden del todo con las del PIB, por ello se dejan algunas casillas en blanco.

1.2. Grandes brechas de empleo formal

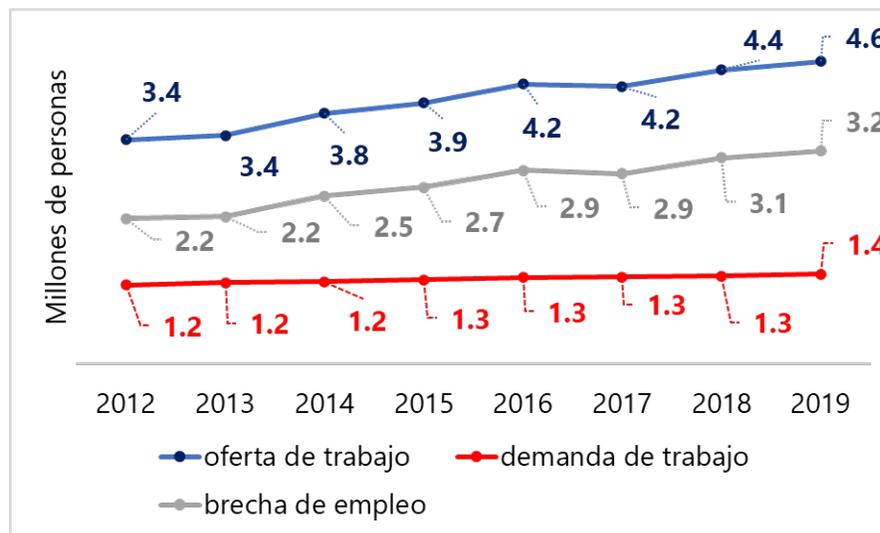
Como consecuencia de lo expuesto en la subsección anterior, el que la economía crezca generando una menor cantidad de empleo formal repercute en el incremento de lo que se denomina “brecha de empleo”: personas que desean ocuparse como asalariadas de manera formal, pero que se encuentran desempleadas o están ocupadas en actividades no formales. Para cuantificar la brecha de empleo formal es necesario construir una estimación del tamaño de la oferta laboral (personas que buscan generar ingresos siendo contratados en calidad de asalariados)² y restarle la demanda (cantidad de empleos formales disponibles en determinado período de tiempo).³ Como se aprecia en la Gráfica 2, en los últimos años la brecha de empleo ha experimentado una tendencia creciente, pasando de 2.2 millones de personas que no encontraban el empleo formal que necesitaban en 2012 a 3.2 millones de

² Para calcular la oferta de empleo se usará una cifra conservadora, se le sumará a la población asalariada la población desempleada. Es posible que personas no asalariadas (trabajadores por cuenta propia y patronos) estén interesadas en convertirse en ocuparse como asalariados (si el salario que se les ofrece supera su salario de reserva) pero para propósitos del estudio no se tomarán en cuenta.

³ Dada la ausencia de registros estadísticos que caractericen directamente la demanda de trabajo por parte de las empresas, se utiliza como medida aproximada la cantidad de personas afiliadas al IGSS.

personas en 2019, un crecimiento del 45% en siete años, debido a que la cantidad de personas que busca oportunidades de empleo formal crece a una tasa superior (4.4% interanual promedio) al ritmo al que se crean puestos de empleo formal (1.9% interanual promedio). De no existir cambios sustantivos en la capacidad de creación de empleo formal en la economía, la brecha de empleo seguirá creciendo, generando mayores presiones para que los guatemaltecos migren ilegalmente a Estados Unidos, se ocupen en actividades informales o que este sea un factor cada vez más importante entre los factores de riesgo para involucrarse en la comisión de algún delito.

Gráfica 2: Evolución de la oferta y demanda de trabajo



Fuente: elaboración propia a partir de las ENEIs y del Banco de Guatemala.

El Banco Interamericano de Desarrollo -BID- elabora el Índice de Mejores Trabajos,⁴ el cual califica las condiciones del mercado laboral de los países latinoamericanos. El índice se construye a partir de la medición de dos dimensiones del empleo: cantidad (tasa de participación laboral y de ocupación) y calidad (tasa de formalidad de empleos y trabajos con salarios suficientes para superar la pobreza). Todos los componentes del índice se miden en una escala de 0 a 100, siendo 100 una situación en donde el empleo de determinado país se encuentra en las mejores condiciones posibles. En la medición realizada para América Latina, en el índice de 2018 Guatemala ocupó la última posición de 17 países evaluados.⁵ Situación que evidencia el amplio camino por recorrer que tiene el país para mejorar las condiciones de su mercado laboral.

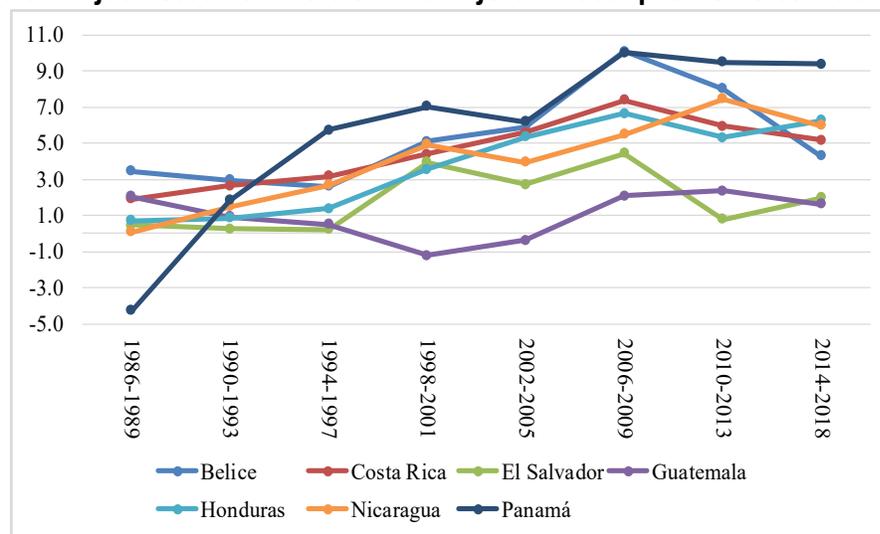
⁴ Para más información consultar el siguiente enlace: <https://bit.ly/2W0nxW1>

⁵ Obteniendo 43.4 puntos en el índice en general, 66.8 puntos en la dimensión de cantidad y 20.1 puntos en la dimensión de calidad.

1.3. Bajos montos de IED y alta concentración de actividad económica con EEUU

La inversión extranjera directa -IED- es una variable de suma importancia para financiar proyectos productivos que apoyan el crecimiento de la economía. Cuando se promedian los flujos netos de inversión extranjera directa expresados como razón del PIB por períodos de cuatro años de Guatemala y se comparan con el resto de países centroamericanos, se encuentra que Guatemala es uno de los países que menos inversión extranjera ha atraído en los últimos 30 años (ver Gráfica 3). Situación que evidencia el desafío que tiene el país por construir un entorno más favorable para atraer inversión. La posición de Guatemala en los índices de Competitividad Global⁶ (98/141 países evaluados), Facilidad para Hacer Negocios⁷ (96/190 países evaluados), Desempeño Logístico⁸ (115/167 países evaluados), entre otros,⁹ da cuenta de la necesidad que tiene el país por implementar una agenda económica agresiva de largo plazo que mejore la competitividad del país para atraer grandes montos de inversión en proyectos productivos intensivos en la generación de empleo formal.

Gráfica 3: Flujos netos de Inversión Extranjera Directa promedio como % del PIB



Fuente: elaboración propia con información del Banco Mundial.

El crecimiento que en los últimos años ha tenido la brecha de empleo formal en Guatemala, explica en parte los incentivos que tiene la población para migrar ilegalmente hacia Estados Unidos, ya que se ha convertido en la alternativa para generar ingresos, de tal cuenta en los últimos años la variable económica más dinámica del país (experimentando tasas de crecimiento interanual de dos dígitos en los últimos 5 años), ha sido el ingreso de remesas.

⁶ El informe general puede consultarse en el siguiente enlace: <https://bit.ly/2A45h5h>

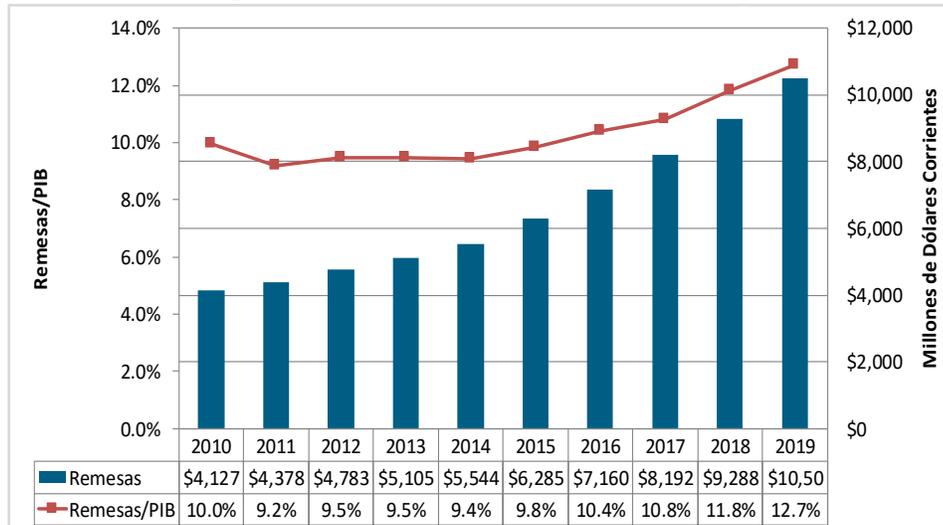
⁷ El reporte general puede encontrarse en el siguiente enlace: <https://bit.ly/2Lcfhfl>

⁸ Para más información consultar el siguiente enlace: <https://bit.ly/2yhmb6g>

⁹ La posición del país en índices de percepción de seguridad, corrupción, transparencia, etc.

Al relativizar el tamaño de las remesas que ingresan al país en relación al PIB se encuentra que desde 2016 estas alcanzaron la cifra de dos dígitos (ver Gráfica 4).

Gráfica 4: Remesas ingresadas a Guatemala como % del PIB y en Millones de US\$



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

En cuanto al comercio exterior, en 2018 el total de exportaciones (18.1% del PIB) e importaciones (27.7% del PIB) de Guatemala representaron el 45.8% del PIB, mostrando un grado de apertura comercial levemente inferior al del promedio de países Latinoamericanos (46.8%). Respecto a las exportaciones, el principal socio comercial de Guatemala es Estados Unidos (32.8%), seguido por Centroamérica (32.3%). Cuando se analiza la composición de los productos exportados se evidencia una matriz diversificada (la participación de los principales productos supera levemente el 10%), pero altamente orientada hacia productos de bajo valor agregado,¹⁰ cuya rentabilidad depende del precio al que se coticen a nivel internacional (ver Tabla 3).

Por otro lado, Guatemala importa la mayoría de productos de Estados Unidos (37.1%), Centroamérica (15.2%) y China (11.2%). Los principales productos que el país importa son combustibles y bienes de capital (maquinaria y artefactos mecánicos) -ver Tabla 4-. Guatemala es un país que importa la mayoría del combustible que consume, por lo que disminuciones en el precio internacional del petróleo se traduce en un impacto positivo, a diferencia de otros países Latinoamericanos como Venezuela (85%) y Ecuador (39%) en donde el petróleo ocupa una participación significativa dentro de sus exportaciones.

¹⁰ Ubicado en la posición 79 de 133 países evaluados en cuanto a complejidad de las exportaciones en el Atlas de la Complejidad Económica, de la Universidad de Harvard. Para más información consultar: <https://bit.ly/3duOfvy> y <https://bit.ly/2YmGrYC>

Tabla 3: Principales destinos y productos de exportación en 2019 (expresados como % del total de exportaciones)

Exportaciones			
Países destino	%	Productos	%
Estados Unidos	32.8	Café, té y especias	11.8
Centroamérica	32.3	Frutas y frutos comestibles	11.2
México	4.9	Prendas de vestir de punto	10.3
Holanda	2.6	Azúcares	7.3
Canadá	2	Combustibles minerales	4.5
Resto de países	25.4	Resto de productos	55.0

Fuente: elaboración propia con datos del TRADE MAP.

Tabla 4: Principales destinos y productos de importación en 2019 (expresados como % del total de importaciones)

Importaciones			
Países destino	%	Productos	%
Estados Unidos	37.1	Combustibles minerales	16.5
Centroamérica	15.2	Máquinas y aparatos	8.3
China	11.2	Artefactos mecánicos	7.5
México	11	Vehículos	7.2
Colombia	3	Plástico y sus manufacturas	5.5
Resto de países	22.5	Resto de productos	55.1

Fuente: elaboración propia con datos del TRADE MAP.

Como se pudo apreciar en la presente subsección, para Guatemala, Estados Unidos es su principal socio comercial y es el país del cual proviene el 97% de remesas que ingresan,¹¹ por ende, un buen o mal desempeño de ese país se traduce en un impacto directo para la economía nacional.

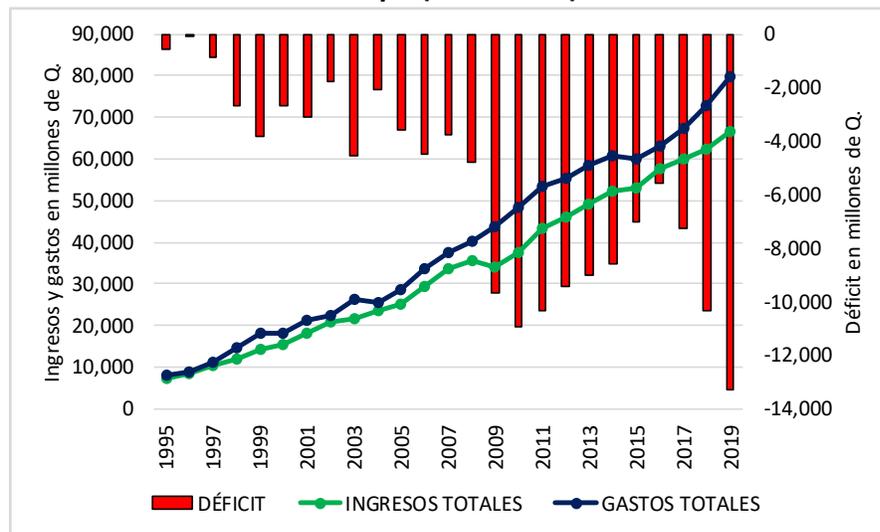
1.4. Limitada flexibilidad en las finanzas públicas y serios desafíos de gestión

Guatemala enfrenta grandes desafíos en el ámbito fiscal, tanto del lado del gasto como del lado de los ingresos. Del lado del gasto, el país lleva varias décadas de presupuestos públicos en los que los gastos del gobierno han superado los ingresos, siendo el déficit la norma y no la excepción en cada ejercicio fiscal (ver Gráfica 5). Un aspecto de especial cuidado ya que la estructura del gasto está cada vez más orientada a financiar el funcionamiento del gobierno en detrimento de la inversión, por lo que se está adquiriendo endeudamiento para financiar un gasto del que no se puede esperar ningún retorno (ver Gráfica 6). Generalmente, el aumento en gastos de funcionamiento se debe al otorgamiento de aumentos salariales vía

¹¹ OIM (2017), pág. 39.

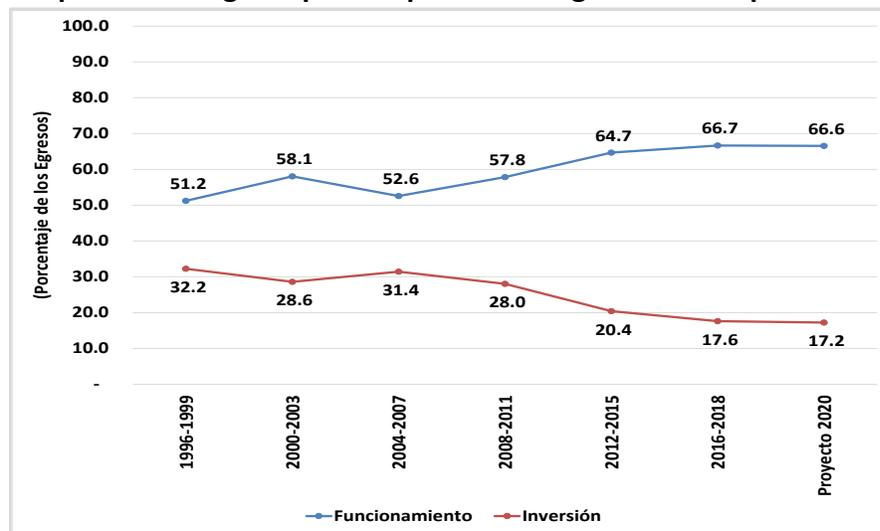
pactos colectivos. La ausencia de procedimientos claros de vinculación, promoción, mejoras salariales y desvinculación para el recurso humano del sector público, genera que las negociaciones por mejoras salariales se realicen a través de la firma de pactos colectivos, en donde los intereses de los ciudadanos no son representados, ya que no se logran mejoras sustantivas en la calidad de bienes y servicios que reciben del gobierno a cambio de los aumentos otorgados (CIEN, 2014).

Gráfica 5: Evolución de los ingresos, gastos y déficit del gobierno central a lo largo del tiempo (1995-2019)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

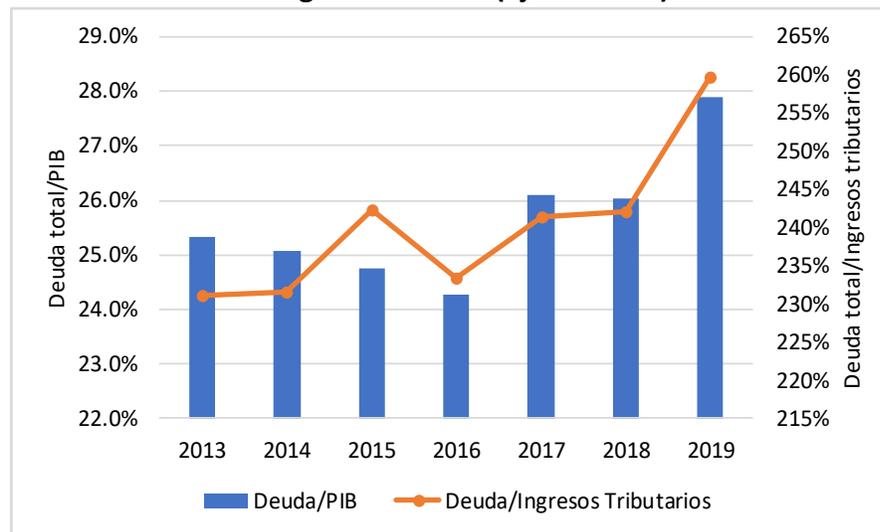
Gráfica 6: Composición del gasto público promedio según distintos períodos de gobierno



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas.

En cuanto al endeudamiento del sector público, pareciera que Guatemala mantiene un nivel manejable si se contrasta con el tamaño de su economía (27.9%), no obstante, al compararla con sus ingresos tributarios (259.6%) se constata que el país está llegando a niveles poco recomendados para garantizar su sostenibilidad (capacidad de honrar la deuda en algún momento), ver Gráfica 7. Esta situación está directamente relacionada con la tendencia del gobierno a mantener presupuestos deficitarios, en especial cuando el endeudamiento contraído se hace para financiar en su mayoría gastos de funcionamiento. Una inercia plasmada en las ampliaciones presupuestarias aprobadas en el contexto de la crisis sanitaria que desató el COVID-19, en donde el 10% (Q2,067.5 millones) de las mismas tenía como destino financiar los aumentos salariales otorgados en un contexto previo a la emergencia (en la tercera sección del documento se analiza la composición de los aumentos con mayor detalle).

Gráfica 7: Deuda pública del gobierno central como % del PIB (eje izquierdo) y como % de los ingresos fiscales (eje derecho)



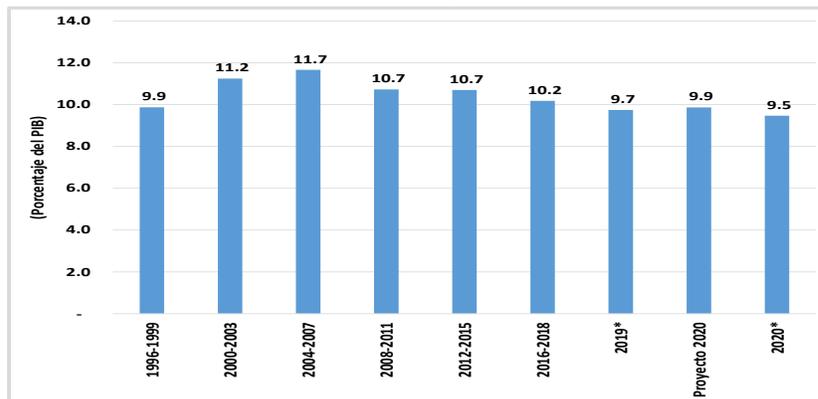
Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

En CIEN (2019b) se desarrolla con más detalle los desafíos que en materia de finanzas públicas enfrenta Guatemala, a continuación se resumen algunos de ellos:

- La sobre estimación de los ingresos tributarios genera un déficit fiscal mayor al previsto.
- Mala calidad de planificación estratégica y operativa.
- Ausencia de un sistema de seguimiento basado en un grupo priorizado de indicadores para medir el avance de las prioridades gubernamentales.
- Problemas en la ejecución del gasto: cuellos de botella en las adquisiciones, deficiencias en coordinación interinstitucional para implementar intervenciones estratégicas, retrasos en plazos de ejecución, incertidumbre en los criterios aplicables en la fiscalización, etc.

Del lado de los ingresos, la carga tributaria se ha ido reduciendo a lo largo del tiempo (ver Gráfica 8), debido a diversos factores como la informalización de muchas actividades productivas, a la caída en la moral tributaria ante una creciente percepción de corrupción por parte del gobierno (alimentada por los casos de corrupción que han sido descubiertos en los últimos años) y a la evasión de impuestos derivado del contrabando y a la baja percepción de riesgo de sufrir un castigo al no pagar la totalidad de impuestos.

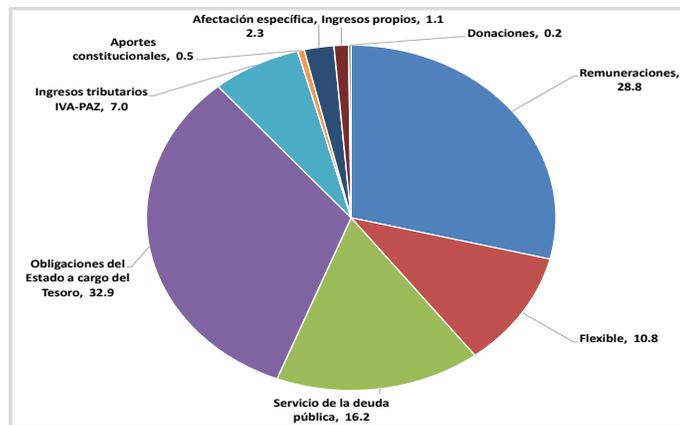
Gráfica 8: Evolución promedio de la carga tributaria de Guatemala (ingresos tributarios/PIB)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas. *vigente 2019 el cual quedó vigente en 2020 ante la no aprobación del presupuesto propuesto, fue ajustado con la proyección de PIB a inicios de año.

Otro desafío es la rigidez que tienen los ingresos corrientes, ya que la mayoría de los mismos se encuentran comprometidos por asignaciones constitucionales, transferencias que debe realizar el gobierno central a otras instituciones, los destinos específicos que tienen algunos impuestos recaudados, pago al servicio de la deuda, etc. Por ejemplo, para el Proyecto de Presupuesto de 2020 casi el 90% de los ingresos se encontraba comprometido (ver Gráfica 9).

Gráfica 9: Rigideces del Proyecto del Presupuesto 2020



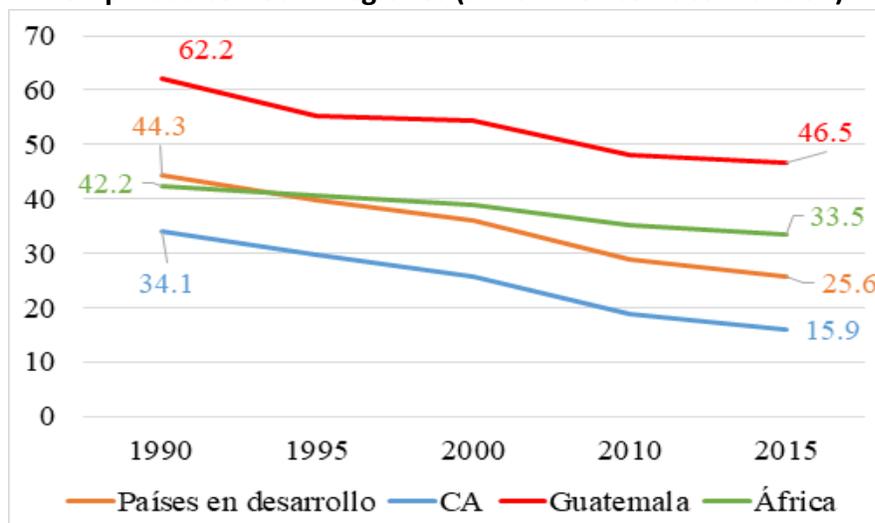
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas.

1.5. Elevados niveles de pobreza y desnutrición crónica

Guatemala tiene bastante camino por recorrer para crear condiciones que le permitan a la mayoría de la población mejorar sus condiciones de vida. A pesar de que ha logrado mejorar sus indicadores sociales, el ritmo de mejora es muy lento comparado con otros países. Un ejemplo muy claro es el caso de la desnutrición crónica infantil, cuya prevalencia ha disminuido a nivel mundial, continental, regional y en distintos países. No obstante, existen diferencias considerables al analizar el ritmo al que se ha reducido. INCAP (2015) muestra que a nivel mundial es la región asiática la que ha logrado reducir la desnutrición crónica con mayor rapidez en los últimos 25 años, alcanzando una reducción de 23.9 puntos porcentuales (pasando de una prevalencia de desnutrición crónica de 47.6% en 1990 a 23.7% en el 2015). En contraste, el continente africano es el que menos ha reducido la desnutrición crónica. Alcanzando una reducción de 8.7 puntos porcentuales en los últimos 25 años (pasando de una prevalencia de desnutrición crónica de 42.2% en 1990 a 33.5% en el 2015).

En el caso de Guatemala, el país ha reducido la prevalencia de desnutrición crónica en 15.7 puntos porcentuales, no obstante, sigue presentando niveles muy por encima de la región centroamericana y del promedio de los países africanos. De hecho, la prevalencia de desnutrición crónica en Guatemala es aproximadamente 2.9 veces mayor al promedio de Centroamérica y 1.4 veces mayor al promedio del continente africano. De todos los países que presentaban prevalencias tan elevadas de desnutrición crónica en 1990, Guatemala es el país que menos reducciones ha alcanzado (ver Gráfica 10).

Gráfica 10: Tendencias de desnutrición crónica en menores de 5 años de Guatemala, comparada con otras regiones (% de niños con desnutrición)

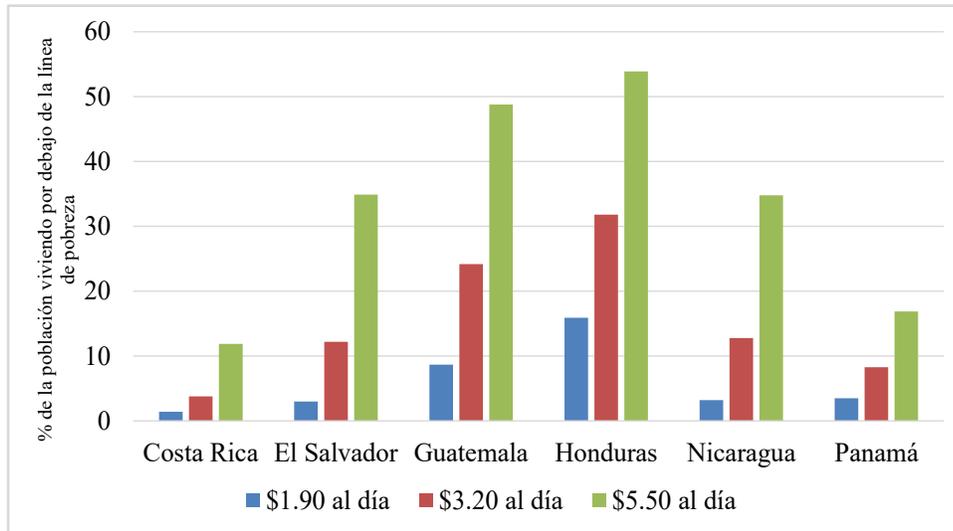


Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en el estudio publicado por el INCAP (2015).

Otro desafío que enfrenta Guatemala es que la mayoría de su población tiene ingresos bajos, que les hace sumamente vulnerables para poder enfrentar cualquier adversidad. Cuando se

contrasta esta situación con la de otros países de Centroamérica, se constata que después de Honduras, Guatemala es el país que una mayor proporción de su población vive con menos de \$5.50 -dólares en paridad de poder adquisitivo de 2011- al día (48.8%), \$3.20 al día (24.2%) y \$1.90 al día (8.7%) -ver Gráfica 11-.

Gráfica 11: Porcentaje de la población que vive por debajo de distintas líneas de pobreza (2014)



Fuente: elaboración propia a partir de información del Banco Mundial.

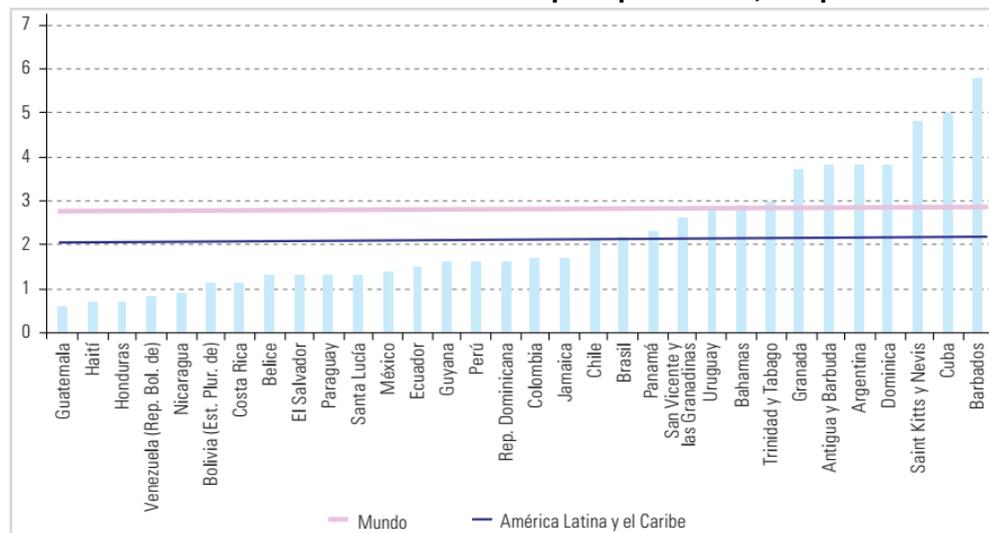
En los últimos 19 años, del total del gasto público de la Administración Central en promedio el 46% se ha destinado a sectores sociales priorizados. En un estudio publicado por el Banco Mundial (2016) acerca del gasto público social en Guatemala y las instituciones relacionadas, se presentan una serie de reflexiones valiosas para comprender por qué a pesar de que se ejecute el presupuesto para atender necesidades sociales no se terminan de generar resultados contundentes en la calidad de vida de la población:

- A pesar de que el gasto social de Guatemala se encuentra entre los más bajos del mundo, hay posibilidades importantes de mejora en la calidad del gasto y en la focalización.
- Para focalizar el gasto social es necesario crear un registro único de usuarios para asegurar que los programas lleguen a los más necesitados, monitorear la mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios y evitar que varios programas lleguen al mismo grupo poblacional.
- Distintas instituciones del gobierno tienen a su cargo la implementación de programas de apoyo social, se carece de procesos y herramientas que faciliten la coordinación interinstitucional.

1.6. Un Sistema de Salud limitado

Previo a la llegada del COVID-19, Guatemala enfrentaba serios desafíos de salud, tal y como se documentó en el estudio de Salud y Nutrición de la Agenda de Desarrollo (CIEN, 2019c). Guatemala es el país de Latinoamérica y el Caribe con la mayor tasa de mortalidad materna, en donde el 73% de todas las muertes maternas son de mujeres indígenas, quienes tienen el doble de probabilidad de dar a luz un bebé sin ayuda de un doctor que las mujeres no indígenas. El sistema de salud en Guatemala necesita transicionar desde un sistema centrado en la enfermedad hacia uno centrado en la salud; más que centrarse en atender emergencias de salud necesita promover la salud y prevenir enfermedades. Para ello se necesita recorrer un largo camino, teniendo en cuenta la baja cobertura y accesibilidad que tiene la población a la salud con una limitada cantidad y calidad de recurso humano. Como se muestra en la Gráfica 12, Guatemala es el país de América Latina y el Caribe que cuenta con el menor número de camas de hospital por cada mil personas (0.66). Asimismo, según información recopilada por el Banco Mundial, Guatemala es el país de Latinoamérica con el índice más bajo de número de médicos por cada mil habitantes (0.37). Las estadísticas presentadas permiten dimensionar lo complejo que es hacerle frente a una pandemia al contar con un sistema de salud tan limitado.

Gráfica 12: Número de camas de hospital por cada 1,000 personas



Fuente: ilustración tomada de CEPAL (2020a).

2. Impacto económico del COVID-19

La llegada del COVID-19 ha trastocado el panorama económico que originalmente se vislumbraba para Guatemala y el mundo, que proyectaba para ambos (Guatemala 3.5%¹² y el Mundo 2.9¹³) una leve mejora en comparación al desempeño de 2019 (3.6 y 3.3 respectivamente). La llegada del virus ha representado un golpe directo para las economías alrededor del mundo, debido a las medidas de confinamiento adoptadas por la mayoría para reducir la tasa de contagio ha paralizado muchas actividades económicas y ha forzado a los consumidores a modificar sus prioridades y hábitos de consumo. A continuación, se presenta una breve reflexión de las medidas iniciales adoptadas por Guatemala y del impacto que se avisa provocarán las mismas. Es importante aclarar que todos los análisis de proyección económica se encuentran susceptibles de cambio conforme se dimensiona la duración y severidad del COVID-19.

2.1. El Sistema de Salud de Guatemala y el COVID-19

Según los datos públicos más recientes, en el país había 10,115 camas (año 2014), 5,985 médicos (año 2018) y 15,965 enfermeros (año 2018). Esto significa tasas de 0.66 camas, 0.37 médicos y 0.98 enfermeros por cada mil habitantes.

Derivado de la emergencia del COVID-19, una de las primeras respuestas del gobierno fue incrementar la capacidad de atención hospitalaria. Con la habilitación de hospitales temporales que actualmente se han realizado en el Parque de la Industria y en Quetzaltenango, el número de camas aumentó en alrededor de 700, para un total de 10,820 camas, es decir, 0.64 camas por cada mil habitantes, cifra incluso inferior a la de 2014. Como referencia, a nivel mundial, los países de ingresos bajos tienen en promedio 1.24 camas por cada mil habitantes y los países de ingresos altos 4.82 camas por cada mil habitantes, lo cual muestra que el país enfrenta al COVID-19 con peores condiciones iniciales en cuanto a la disponibilidad de atención médica que cualquier otro país.

Según la modelización epidemiológica del impacto mundial de COVID-19,¹⁴ si el gobierno de Guatemala hubiera decidido "no hacer nada" se estimaba que alrededor de 329,400 personas podrían haber sido hospitalizadas y 55,650 podrían haber muerto en un periodo de 250 días.¹⁵ En las mismas proyecciones se estima que las medidas de mitigación leves (que reducen las tasas de contacto social en un 40% y en un 60% para los ancianos) reducirían las hospitalizaciones a cerca de 199,200 y 184,700 y las muertes a 32,600 y 27,500

¹² Perspectivas del Banco de Guatemala a enero del presente año, para más información consultar el siguiente enlace: <https://bit.ly/2z5Gde7>

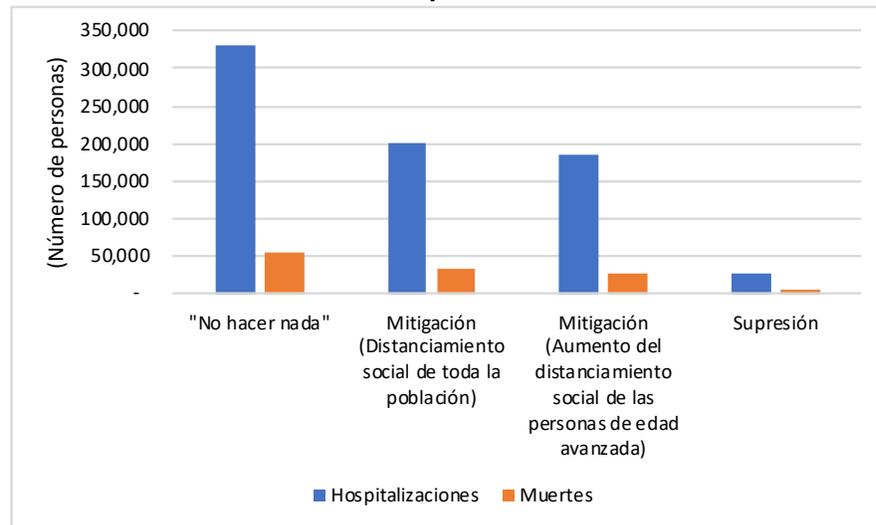
¹³ Perspectiva de crecimiento económico para el mundo proyectada por el Fondo Monetario Internacional en enero del presente año, para más información consultar el siguiente enlace: <https://bit.ly/3bGEWM>

¹⁴ Walker et al. (2020).

¹⁵ Estimación realizada usando un Rho de 3 como escenario medio (Ro= número reproductivo básico: número de infecciones nuevas que se originaron del individuo infectado inicialmente).

respectivamente. Una estrategia de supresión más amplia, equivalente a un cierre nacional, que reduzca las tasas de contacto interpersonal en un 75%, reduciría el número de hospitalizados a 28,100 y las muertes a de 4,550 (ver Gráfica 13).¹⁶

Gráfica 13: Proyecciones de hospitalizaciones y muertes bajo diferentes medidas adoptadas



Fuente: elaboración propia con base en datos del Colegio Imperial de Londres.

Hay que tomar en cuenta que en las estimaciones se asume que los individuos hospitalizados requieren una cama de hospital por 8 días y en el caso de requerir cuidados intensivos pasan otros 8 días más hospitalizados. El resultado estima que la concentración de las hospitalizaciones ocurre entre los días 60 y 120 después de inicio de la pandemia. Con estos datos se estimaba una demanda punta en el escenario más alto de 130,200 camas, en un escenario medio 50,500 y en el mejor escenario 8,513 camas. Es decir, la capacidad hospitalaria en Guatemala solo alcanzaría para el escenario más bajo, el cual requeriría las medidas más restrictivas.

En los primeros estudios realizados sobre las tasas de contagio del virus¹⁷ se concluyó que la demanda de atención médica podría mantenerse en niveles manejables y no colapsar solo si se adoptaban rápidamente medidas extremas de distanciamiento físico. De esto se desprende que existe una justificación convincente para las medidas adoptadas por el gobierno de Guatemala. No obstante, el sistema de salud se encontraba en condiciones tan limitadas, que los esfuerzos por ampliar la capacidad de atención siguen quedándose cortos

¹⁶ Estas estimaciones se realizaron siguiendo patrones de mortalidad (índice de mortalidad por infección específico por edades), comorbilidad y demanda de atención médica (tasa de hospitalización por edad) observados en China.

¹⁷ Además de las estimaciones realizadas por Walker et al. (2020); ver Eichenbaum, Rebelo & Trabandt (2020) y Glover, Heathcote, Krueger & Ríos-Rull (2020), entre otros.

ante un escenario en el que se registre un aumento súbito de casos, por lo que las medidas de confinamiento no pueden levantarse de golpe, sino que requerirán una estrategia gradual.

Según estimaciones realizadas con base a un modelo de monitoreo predictivo del Data-Driven Innovation Lab de la Singapore University of Technology and Design, se esperaría que el número de nuevos casos diarios aún siga creciendo y alcance su máximo a mediados de mayo con casi 60 casos diarios y a partir del 18 de junio se reporten menos de diez casos diarios, estimándose una reducción del 99% de los casos diarios hacia el 28 de julio.¹⁸

Actualmente, no se cuenta con información oficial sistematizada de las pruebas realizadas en Guatemala de COVID-19 desde que inició la lucha contra la enfermedad. En el sitio Worldometers¹⁹ se estima que hasta inicios de mayo en Guatemala se habían realizado 7,200 pruebas, el equivalente a 402 por millón de habitantes, una de las tasas más bajas de los países Latinoamericanos.²⁰ Conforme avanzó el combate al virus en Guatemala el gobierno ha adquirido más pruebas (a través de compras y donaciones recibidas) y ha ido descentralizando los lugares en donde las mismas pueden realizarse. Por lo tanto, el número de casos confirmados de COVID-19 puede aumentar, no únicamente porque las medidas de confinamiento se flexibilicen, sino porque se realizan más pruebas. Por ejemplo, el 9 de abril se experimentó un pico en el número de casos confirmados en comparación al número de casos diarios confirmados previos, a partir de esta fecha el número siguió creciendo. Sin embargo, este repunte coincide con que el número de pruebas diarias aumentó, pasando de un promedio de 60 diarias antes del 9 de abril a 380 diarias en el promedio de los últimos once días de abril.

Hasta el 8 de mayo en Guatemala existían 900 casos confirmados, 101 personas recuperadas, 24 personas fallecidas y 773 casos activos. Contrastando las estadísticas de contagios con los escenarios construidos por Imperial College, la evolución de los casos en Guatemala hasta la primera semana de mayo pronostica cifras muy parecidas a las del escenario de “supresión” (en el que se estimaban 28,109 hospitalizaciones y 4,546 muertes en 250 días). A partir de la información disponible (pruebas realizadas, contagios detectados y estimaciones realizadas) se espera que el país esté muy cerca de alcanzar el pico de contagios (etapa C, ver Gráfica 14) y entrar en una etapa de propagación desacelerada (etapa D). Para la cual el gobierno planea poner en marcha un plan para reducir las medidas de confinamiento y facilitar la operación de ciertas actividades que habían sido restringidas como el transporte público. Conforme evolucione el número de casos confirmados, se decidirá aumentar o reducir las medidas de

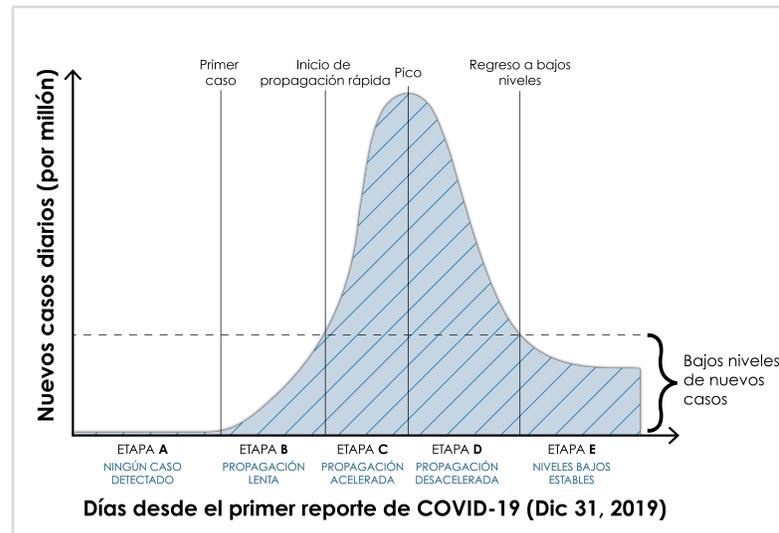
¹⁸ Luo (2020), ver detalles en: <https://ddi.sutd.edu.sg> Estos datos y las proyecciones hay que tomarlos con cautela, pues son nuevos casos detectados, puede ser que el número bajo de pruebas realizadas influya en la cantidad de nuevos casos detectados. La mayor cantidad de casos diarios reportada en Guatemala había sido el 8 y 9 de mayo con 68 y 67 casos respectivamente. El 10 de mayo se alcanzó un nuevo pico con 85 casos.

¹⁹ Para más información acceder al siguiente enlace: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>

²⁰ Para los que se cuenta con información, reconociendo la complejidad de contar con datos confiables, estandarizados y oficiales del número de pruebas realizadas. El dato para Guatemala ya no fue actualizado en los días que van de mayo.

confinamiento vigentes, tal como se ha venido realizando desde el primer caso detectado en el país. Para ello, es crucial que en la ejecución del plan de reapertura exista una fuerte coordinación interinstitucional entre todas las entidades responsables.

Gráfica 14: Etapas de la proggación del COVID-19 según cantidad de nuevos casos diarios detectados



Fuente: ilustración tomada de BID (2020a).

2.2. Ajuste de las perspectivas económicas en Guatemala

La llegada del COVID-19 a los distintos países y las medidas de confinamiento adoptadas para contenerlo se tradujo en elevados niveles de incertidumbre, que hasta el momento se reflejan en las revisiones a la baja en las perspectivas de crecimiento económico publicadas por diversos organismos internacionales. Guatemala no ha sido la excepción, las primeras revisiones de crecimiento económico presentadas hicieron leves ajustes hacia la baja. A medida que se dimensiona el impacto que el confinamiento está generando sobre distintas actividades económicas se han realizado revisiones mucho más pesimistas (ver Tabla 5). El consenso al que han llegado las proyecciones es que la economía a nivel mundial decrecerá en 2020, pero que para el 2021 ocurrirá una recuperación.²¹ Algo difícil de garantizar, en especial porque todos los países alrededor del mundo siguen combatiendo el virus y todavía no se cuenta con una vacuna que permita prever que en los próximos meses todo regrese a la normalidad.

²¹ Los modelos utilizados han identificado tres canales de transmisión: sector externo, real (consumo, empleo, ahorro e inversión) y fiscal. Asumen que las medidas de confinamiento para la todas las actividades económicas tienen una duración de 4 a 6 meses. Que ocurra una recuperación en V (crecimiento económico negativo en 2020 y positivo en el 2021) dependerá del cumplimiento de los supuestos anteriormente descritos.

Tabla 5: Comparación de los distintos pronósticos del crecimiento económico para Guatemala para 2020

Pre COVID-19	BANGUAT marzo 26	BM abril 12	FMI abril 14	BCIE abril 24	BANGUAT abril 30
3.5	0.75	-1.8	-2	-2.25	-0.5

Fuente: elaboración propia a partir de las perspectivas económicas publicadas.

El Banco de Guatemala mantiene una proyección de decrecimiento para 2020 más optimista que el de Organismos Internacionales, dentro de sus proyecciones identifica que las actividades económicas más golpeadas por el COVID-19 serán actividades de alojamiento y de servicios de comida (-9.6%), otras actividades de servicios (-5.7%), Construcción (-5.5%) y Transporte y Almacenamiento (-3.7%). Asimismo, derivado el impacto que está generando el COVID-19 en Estados Unidos, se prevé una caída en el ingreso de remesas y en el comercio exterior. Originalmente, se proyectaba que el ingreso de remesas crecería en 2020 un 11%, ahora se espera un decrecimiento de -9%. Se proyectaba que las exportaciones crecerían en 2.5%, ahora se espera que decrezcan en -8%.

No obstante, las perspectivas económicas siguen bajo una revisión constante y el resultado final dependerá del grado de avance del virus en Guatemala, el tiempo que duren las medidas de confinamiento, la evolución de los precios internacionales de las materias primas, el impacto económico sobre los principales socios comerciales del país y de la capacidad de ejecución del gobierno de los programas para contener el virus y atenuar el impacto económico a través de los distintos paquetes de ayuda que han sido aprobados por el Congreso.

Existen otros indicadores económicos que reflejarán el impacto del COVID-19 sobre la economía de Guatemala, uno de ellos es el ingreso de remesas. El Banguat ha revisado hacia la baja el comportamiento de las remesas, se prevee que decrecerán entre -11.5% y -6.5% (originalmente se proyectaba un crecimiento de entre 9.5% y 12.5%). En los meses de marzo y abril ya se experimentó una caída en este rubro, en marzo decrecieron interanualmente a una tasa de -9.67% y en abril a una tasa de -20.16%.

En materia de empleo el Banco Interamericano de Desarrollo (2020b) ha construido una serie de escenarios del posible impacto que el COVID-19 generaría para países latinoamericanos. Para el caso de Guatemala estima tres grandes escenarios dependiendo de la duración del confinamiento, una duración de corto plazo²² representaría una caída en el empleo formal de -7.5%, el equivalente a la pérdida de 98 mil plazas de empleo formal. Una duración de mediano plazo²³ representaría una caída en el empleo formal de -13.6%, el equivalente a la

²² Este escenario supone una caída del producto que duplicaría a la observada en la crisis de 2009. Supone que la emergencia sanitaria pasará durante el segundo semestre de 2020 y que la recuperación económica comenzaría a observarse hacia fin de año.

²³ Supone que la recesión se extendería por tres trimestres consecutivos, lo que se traduciría en una tasa de crecimiento negativo cercana a los 10 puntos porcentuales, con una leve mejora en el cuarto trimestre.

pérdida de 177 mil plazas de empleo formal. Finalmente, una duración de largo plazo²⁴ representaría una caída en el empleo formal de -21.1%, el equivalente a la pérdida de 654 mil plazas de empleo formal. Además de destruir plazas de empleo formal, se espera que las repercusiones económicas del virus afecten negativamente al empleo informal, generando condiciones más complicadas y precarias para generar ingresos, poniendo en riesgo la calidad de vida que previo al virus las personas se podían asegurar al ocuparse en actividades informales.

Otro impacto importante que generará el COVID-19, muy conectado a la situación del mercado laboral, es el aumento en los niveles de pobreza en la población. La caída en los ingresos laborales tendrá un impacto más severo sobre grupos poblacionales vulnerables, en especial aquellos que generan ingresos en ocupaciones informales, en donde no existen redes de protección social que les permita tener acceso a algún beneficio en lo que se reestablecen los canales usuales para generar ingresos. Las estimaciones elaboradas por CEPAL (2020b) establecen que en América Latina la pobreza aumentará en al menos 4.4%, el equivalente a 28.7 millones de personas adicionales en pobreza (llegando a 214.7 millones la cifra total de personas en pobreza en América Latina). Del total de nuevos pobres, 15.9 millones se encontrarán en pobreza extrema. Para el caso puntual de Guatemala, CEPAL estima que la pobreza extrema puede incrementar entre 1.6% (288 mil personas) y 1.4% (252 mil personas). En esa misma línea, la pobreza puede incrementar entre 2.3% (414 mil personas) y 1.7% (306 mil personas).

2.3. Canales de transmisión del impacto económico del COVID-19 para Guatemala

Las medidas tomadas por las autoridades nacionales alrededor del mundo, dirigidas a contener y mitigar el contagio del COVID-19, han dado como resultado una disminución de la actividad económica prácticamente sin precedentes. Bautizando esta situación como el “Gran Confinamiento”, el Fondo Monetario Internacional (2020), en su publicación insignia de abril de 2020, alude a “la peor desaceleración económica desde la Gran Depresión”.

²⁴ Supone una recesión de gran magnitud (15 puntos porcentuales) sin algún tipo de recuperación económica en el mediano plazo.

Específicamente, el Fondo está previendo una caída de la producción de 3% a nivel global este año, en un escenario en el que las medidas de contención y mitigación mayormente concluyen en el primer semestre. Vale mencionar que el Fondo también ha previsto que, si las medidas se extienden hasta el segundo semestre del año, la contracción global sería de 6%, a lo que se sumaría una contracción de 8% adicional si la crisis eventualmente se extendiera a 2021. Choques económicos externos de esta magnitud afectarán severamente el desempeño económico de Guatemala. Los canales de transmisión de los choques externos son múltiples y afectarían de manera heterogénea a distintos sectores de la economía.

En primer lugar, en el canal comercial, pueden anticiparse fuerzas que apuntan en direcciones contrapuestas; por una parte, los precios y volúmenes de exportación se verían afectados adversamente y, por otra, los precios de algunas importaciones, como los combustibles, evolucionarían en favor del país. Los flujos comerciales pueden verse afectados también debido a cuellos de botella en las cadenas logísticas internacionales, como saturación y reducción de capacidad operativa en puertos marítimos claves, así como el aumento de costos y la disminución de disponibilidad de capacidad en el transporte aéreo de mercancías. Estos últimos factores afectarían incluso las exportaciones e importaciones de productos considerados “esenciales”, como lo son los alimentos.

En segundo lugar, la posible reducción en flujos de capitales a las economías emergentes presenta varias incógnitas. Las estadísticas de deuda externa compiladas por el Banco Mundial, que incluyen la deuda privada y de corto plazo, apuntarían a que existen montos importantes de servicio de deuda a realizarse entre 2020 y 2021. En circunstancias normales, los flujos de divisas empleados para el servicio de la deuda externa privada y pública se ven compensados por desembolsos de recursos frescos. Una disminución de nuevos desembolsos así sea de manera parcial, incrementaría la presión sobre la cuenta financiera del sector externo guatemalteco. Asimismo, aumenta la incertidumbre sobre los costos del refinanciamiento, en la medida que los bancos centrales toman medidas para reducir las tasas de interés, pero los mercados financieros endurecen los términos del financiamiento a las economías emergentes que son consideradas relativamente riesgosas.

Un canal de particular importancia en el caso guatemalteco se relaciona con el flujo de remesas. El empeoramiento en los mercados laborales de EEUU ha sido abrupto y profundo; en pocas semanas EEUU pasó de tener el desempleo más bajo registrado en las últimas décadas, a tener niveles de desempleo que no se habrían visto desde hace casi un siglo. Los migrantes guatemaltecos en EEUU se encuentran en condiciones de marginalidad laboral que los hace más propensos a perder sus fuentes de ingreso y, en consecuencia, la capacidad para enviar remesas a sus familiares en el país. Esta situación anticipa una presión significativa sobre los flujos de remesas en la próximas semanas y meses del año.

A los anteriores factores, que son de origen eminentemente externo al país, se suma el impacto de las medidas de contención y mitigación adoptadas a nivel interno. Tales medidas

han representado el cierre prácticamente total de actividades productivas consideradas no esenciales, así como restricciones importantes en la movilidad física de la población. Sectores como la hotelería, restaurantes y recreación, así como el comercio de productos no esenciales, se han visto particularmente afectados. Por otra parte, servicios de distribución de productos a domicilio, así como los servicios de telefonía, cable e internet, han mantenido o incluso aumentado su importancia dentro de la canasta de consumo de la población.

Con la intención de reducir el impacto económico de las medidas adoptadas por el gobierno de Guatemala para la contención y mitigación, se han previsto aumentos importantes del gasto público. Por ejemplo, se han autorizado ampliaciones presupuestarias para programas de emergencia, que incluyen transferencias corrientes a hogares vulnerables y apoyo al capital de trabajo de las empresas. Por otro lado, existen indicios de una caída sustancial de la recaudación tributaria, asociada con la disminución en la actividad de muchas empresas en la formalidad, así como el posible retroceso a la informalidad por parte de personas y empresas. La combinación de aumentos notables del gasto público y caída de la recaudación, apuntan a una ampliación sin precedentes del déficit fiscal.

Independientemente del mérito intrínseco y el carácter transitorio que pueden tener las citadas medidas gubernamentales, los indicadores fiscales sufrirán un palpable deterioro en ausencia de medidas correctivas posteriores. Preocupan particularmente las trayectorias del costo de los intereses de la deuda pública, la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos fiscales, y la relación entre la deuda pública y el PIB. Una consecuencia no deseada del debilitamiento de los indicadores fiscales sería la rebaja de las calificaciones de crédito de Guatemala y, en consecuencia, el aumento de los costos de la deuda externa privada y pública.

En este contexto algunos sectores económicos presentan una incertidumbre particularmente elevada, como los rubros de exportación tanto en volúmenes como precios, así como las operaciones de importación y comercialización de productos no esenciales. Se identifican también riesgos para sectores que estén relativamente apalancados, aún a largo plazo, dependiendo de los perfiles de amortización y la inminencia del riesgo de refinanciamiento, así como aquellos que dependan del crédito externo de corto plazo para financiar sus operaciones. Áreas geográficas del país que son receptoras importantes de remesas serían afectadas de manera directa y más inmediata que el resto de la economía.

En contraste, se perfila una sólida demanda de servicios que pueden consumirse en el hogar y que no dependen de movimientos físicos internacionales, destacándose claramente la telefonía, cable e internet. Asimismo, se verían afectados en menor medida aquellos rubros de actividad comercial y de servicios que pueden reinventarse rápidamente para propiciar el consumo a domicilio. Las circunstancias podrían propiciar una aceleración de la transición hacia la banca electrónica.

En términos generales la atención dirigida a segmentos poblacionales que cuentan con ahorros y poder adquisitivo podrán capear el temporal de manera más efectiva que las actividades dirigidas a la población que depende de las remesas para sostener su consumo y que, además, no suele tener una importante capacidad de ahorro financiero.

En resumen, una multiplicidad de choques externos adversos, sumado al efecto de medidas requeridas para enfrentar el COVID-19 dentro del territorio nacional, apuntan a una reducción sin precedentes de la actividad económica a nivel nacional en 2020, con alguna posibilidad de desbordarse hasta 2021. Si bien, es difícil esperar que algún sector de la economía logre escapar de las fuerzas recesivas externas e internas, también puede anticiparse un desempeño inusualmente heterogéneo entre sectores económicos, e incluso entre distintas regiones y, sin duda alguna, entre diferentes sectores sociales. De esta cuenta, el Gran Confinamiento tendrá como efecto colateral y, quizás inesperado, el hacer palpable una distribución altamente diferenciada de las resiliencias y vulnerabilidades que prevalecen en el país.

3. Medidas adoptadas para combatir el COVID-19 en Guatemala

A continuación, se detallan las medidas que han sido adoptadas a nivel nacional hasta el 8 de mayo. Haciendo una adaptación a los objetivos de política económica propuestos por PNUD,²⁵ y tomando en consideración las recomendaciones realizadas por el BID,²⁶ las medidas para hacer frente a la pandemia pueden dividirse en tres: 1) medidas para minimizar la pérdida de vidas por la pandemia, 2) medidas para proteger los ingresos de las personas y a las empresas, y 3) medidas para preservar la estabilidad macroeconómica.

²⁵ Levy (2020), pág. 5.

²⁶ Nuguer y Powell (coords.). (2020), pág. 13.

3.1. Medidas para minimizar la pérdida de vidas por la pandemia

Ante la ausencia de una vacuna para prevenir la enfermedad, las acciones de urgencia adoptadas por los países para tratar de evitar el colapso de sus sistemas sanitarios fueron: a) intervenciones no farmacológicas universales para reducir las tasas de contagio, y b) fortalecer las capacidades sanitarias aumentando los recursos y las capacidades operativas.

Las intervenciones no farmacológicas universales incluyen: restricciones a la movilidad, distanciamiento físico, uso de mascarillas faciales, cuarentenas obligatorias, aislamientos individuales y cordones sanitarios, entre otros. En la medida que los países volteaban a ver a los que sufrieron tempranamente el contagio de la enfermedad, fueron adaptando la implementación de estas medidas, de tal manera que los gobiernos tomaron decisiones con base en procesos de prueba y error. Las medidas no farmacológicas universales se fueron endureciendo cada vez más, conforme pasó el tiempo y el número de casos en los países aumentó exponencialmente. Es por ello que en esta sección se describe la implementación de estas medidas en Guatemala en orden cronológico, para demostrar cómo fueron volviéndose más restrictivas mientras pasaban los días.

Además de las acciones destinadas a reducir el contagio de la enfermedad, en paralelo, los países debieron fortalecer sus capacidades sanitarias para hacer frente a la misma, con lo cual se vieron en la necesidad de aumentar o redirigir los recursos destinados al sistema de salud, así como su capacidad operativa.

3.1.1. Medidas para reducir el contagio

La implementación de intervenciones no farmacológicas para reducir la tasa de contagio por COVID-19 iniciaron en Guatemala en la última semana de enero y se fueron haciendo cada vez mayores en la medida en que se vio que los sistemas sanitarios de países europeos como Italia y España, empezaron a colapsar a causa del número de personas que necesitaban ser hospitalizadas o ingresadas a las Unidades de Cuidados Intensivos -UCIs-.²⁷ Las medidas tomadas incluyeron restricciones a la locomoción, prohibición de actividades que concentren un gran número de personas y otras acciones relacionadas que buscaban lograr un distanciamiento físico para reducir la posibilidad de contagio de la enfermedad.

3.1.1.1. Restricciones a la locomoción, libertad de acción, reunión y manifestación

El 23 de enero, el Centro de Epidemiología del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS- emitió la primera alerta epidemiológica nacional por el nuevo coronavirus. Esta fue actualizada el 30 de enero a la vez que se emitían procedimientos para la preparación y respuesta frente al nuevo coronavirus, mismo día que la Organización Mundial de la Salud declaró al COVID-19 como una emergencia de salud pública internacional.

²⁷ Como se mencionó anteriormente, en Guatemala hay poco más de 0.6 camas por mil habitantes, mientras en España hay 3 y en Italia 3.4.

El 31 de enero el MSPAS emitió la Alerta Sanitaria Nacional 1-2020 en donde se dispuso limitar el ingreso por vía aérea, terrestre y marítima a toda persona extranjera que en los últimos 15 días hubiera visitado la República Popular de China. También se dispuso que a los ciudadanos guatemaltecos en la misma situación se les iba a permitir el ingreso siempre y cuando cumplieran el protocolo de salud establecido, el cual consistía en una entrevista, evaluación clínica, y en caso de ser requerido, su traslado a un servicio de salud para ser aislado y tratado. El 11 de febrero se emitió la segunda actualización de alerta epidemiológica por el nuevo coronavirus con información actualizada de la evolución de la enfermedad a nivel mundial.

El 5 de marzo el presidente de la República declaró el Estado de Calamidad Pública²⁸ en el país y se restringió la libertad de locomoción, la libertad de acción, reunión y manifestación. Inicialmente estas disposiciones se tomaron en términos generales, de forma preventiva, sin llegar a tomarse acciones drásticas al respecto. El 10 de marzo el MSPAS comunicaba que la realización de espectáculos públicos, reuniones o eventos masivos aún no estaban prohibidos ni se estaba extendiendo autorizaciones, solo se estarían recibiendo notificación de las actividades.

Con la declaratoria del Estado de Calamidad Pública el 5 de marzo se sentaron las bases de las medidas que se fueron extendiendo posteriormente y que serían aplicadas con mayor rigurosidad con el paso del tiempo de forma generalizada: limitación de la circulación de vehículos y todo tipo de transporte, vigilancia y monitoreo de los puestos fronterizos, cierre de fronteras, limitación de las concentraciones de personas, espectáculos públicos y todo tipo de eventos y reuniones.

El 12 de marzo se prohibió el ingreso a viajeros procedentes de Europa, China, Corea e Irán. El 13 de marzo se detectó el primer caso de COVID-19 en Guatemala: un ciudadano guatemalteco de 27 años que un día antes había viajado de España a Guatemala. A partir de esta fecha, las medidas tomadas para reducir el contacto físico entre las personas se fueron endureciendo. Es por ello que el 14 de marzo se anunció la suspensión de las clases en los establecimientos educativos de todos los niveles mientras dure el Estado de Calamidad Pública.

El 16 de marzo, se endurecieron aún más las medidas iniciales. Se prohibieron todos los eventos y reuniones de cualquier número de personas, así como actividades deportivas, sociales y culturales. Asimismo, se prohibió el funcionamiento del transporte público urbano

²⁸ Por medio del Decreto Gubernativo número 5-2020, el cual fue ratificado por el Congreso de la República el 12 de marzo mediante el Decreto número 8-2020. El Estado de Calamidad Pública fue reformado por el Decreto Gubernativo número 6-2020 y prorrogado por 30 días el 24 de marzo mediante el Decreto Gubernativo número 7-2020, los cuales fueron ratificados el 24 de marzo por el Congreso de la República con el Decreto número 9-2020. El 29 de abril nuevamente el presidente prorrogó el Estado de Calamidad Pública por otros 30 días más mediante el Decreto Gubernativo número 8-2020.

y extraurbano²⁹, y se cerraron las fronteras aéreas, terrestres y marítimas. El 21 de marzo, se reformó el Decreto Gubernativo número 5-2020³⁰ y se prohibió la salida y entrada de personas en el territorio de la República. Asimismo, se limitó la libre locomoción de los habitantes en horario de 16:00 horas del día a las 4:00 horas del día siguiente.

Sin embargo, estas medidas fueron aplicadas con algunas excepciones, lo cual incidió negativamente en el control del número de contagiados. 1) El caso de los aviones con deportados: al país siguieron ingresando aviones con migrantes irregulares deportados de Estados Unidos, los cuales, posteriormente se convertirían en un foco de propagación de la enfermedad. Un vuelo que ingresó al país el 26 de marzo con 42 migrantes, reportó 24 con la enfermedad; el 13 de abril, de 182 migrantes que fueron deportados al país en dos vuelos, 44 dieron positivo a COVID-19 (hasta esa fecha solo se tenía solo 156 casos por la enfermedad).³¹ Fue hasta el 17 de abril, después de conocerse estos casos que se suspendieron estos vuelos. 2) El caso de las excepciones al cumplimiento de la restricción de horario: se exceptuaron del cumplimiento de la restricción de horario a ciertas actividades esenciales y a algunos funcionarios. El 24 de marzo, el Congreso agregó entre las personas exentas de cumplir con las restricciones de horario, a los diputados del Congreso y al personal del Organismo Legislativo.³² El 29 de marzo, entre las disposiciones se agregaron excepciones a la limitación de la locomoción para: 1) personas en tratamiento por enfermedades crónicas y degenerativas, y 2) abogados debidamente identificados y que demuestren fehacientemente que se encuentran ejerciendo su profesión con el objeto de auxiliar una causa penal por delito o falta flagrante o en la presentación de garantías constitucionales. El 13 de abril se incluyó entre las excepciones al personal de los medios de comunicación.³³

Ante la imposibilidad del Estado de contener un posible incumplimiento generalizado de las medidas de distanciamiento físico decretadas, y ante la inminente llegada de la Semana Santa, el 5 de abril se limitó la locomoción solamente al domicilio actual de las personas (departamento). Se restringió todo tipo de viaje personal y de recreación. Se prohibió acudir a lugares públicos como playas, lagos, lagunas, ríos, etc. Desde el 20 de abril el horario de restricción de la libertad de locomoción se redujo de 18:00 horas del día a las 4:00 horas del día siguiente y la limitación al domicilio actual de las personas (departamento) solo se mantuvo para los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango y El Progreso. A partir del 4 de mayo se incluyó a Zacapa entre los departamentos con restricciones de movilidad sólo en el departamento.

²⁹ Las empresas dedicadas a actividades esenciales, que se exceptuaron en la suspensión de labores pueden contratar transporte para su personal con autorización previa del Ministerio de Economía.

³⁰ Por medio del Decreto Gubernativo número 6-2020.

³¹ De los 585 casos por la enfermedad reportados al 30 de abril, 84 eran de inmigrantes deportados.

³² Al ratificar los Decretos Gubernativos números 6-2020 y 7-2020 con el Decreto número 9-2020.

³³ Anteriormente ya estaban exentos de cumplir esta restricción, pues se clasificaban entre las actividades sin opción a cierre (telecomunicaciones, usufructuarios).

3.1.1.2. “Ley seca”

Como una medida adicional para evitar el incumplimiento de las restricciones a la locomoción, desde el 16 de marzo se prohibió el expendio y consumo de bebidas alcohólicas de 18:00 horas a las 5:00 horas del día siguiente. El 29 de marzo, esta medida se amplió de 15:00 horas a las 04:00 horas del día siguiente. Durante la Semana Santa, desde las 0:00 horas del 6 de abril hasta las 06:00 horas del 13 de abril, se prohibió totalmente la venta, el expendio y el consumo de bebidas alcohólicas. A partir del 13 de abril la prohibición volvió a aplicarse de 15:00 horas a las 04:00 horas del día siguiente y desde esa fecha, el consumo en lugares públicos quedó totalmente prohibido. Desde el 4 de mayo se permitió la venta de licor hasta las 17:00 horas.

3.1.1.3. Distanciamiento físico, cuarentena, aislamientos y cordones sanitarios

El 12 de marzo con la prohibición del ingreso a viajeros procedentes de Europa, China, Corea e Irán, se dispuso que se permitía el ingreso de ciudadanos guatemaltecos, con la condición de ser sometidos a cuarentena obligatoria: en sus viviendas en caso de no presentar ningún síntoma y en el hospital de Villa Nueva en caso de presentar síntomas que los hiciera sospechosos de portar la enfermedad. Se empezaron a hacer mediciones de temperatura y test para detectar COVID-19.

El 16 de marzo, con el cierre generalizado de las fronteras, se permitió el ingreso de guatemaltecos, residentes permanentes o miembros del cuerpo diplomático, con la condición de someterse a cuarentena inmediata a su ingreso. Se dispuso que las personas debían mantener una distancia de un metro entre sí y evitar el contacto físico, medida que fue ampliada a metro y medio el 29 de marzo.

Con la suspensión de labores el 16 de marzo y la restricción a la locomoción el 21 de marzo (entre las 16:00 horas y las 4:00 horas del día siguiente), se implementó cierto tipo de cuarentena obligatoria general. A partir del 13 de abril se volvió obligatorio el uso de mascarilla en todo espacio público o lugares privados abiertos al público y en cualquier clase de transporte. También se emitieron disposiciones de aislamiento y cuarentena para pacientes diagnosticados con COVID-19 y a personas que se presume estuvieron expuestos, así como cordones sanitarios y vigilancia epidemiológica.

Entre el 5 de abril y el 7 de mayo, el MSPAS decretó un cordón sanitario en el municipio de Paztún, Chimaltenango,³⁴ al detectarse el primer caso comunitario³⁵ del país. El 18 de abril se estableció un cordón sanitario en la Aldea Ixcanal, municipio de San Agustín Acasaguastlán en el departamento de El Progreso³⁶, el 2 de mayo en la aldea Mayuelas y en la cabecera del

³⁴ Acuerdos Ministeriales 89-2020 y 124-2020. Un cordón sanitario implica mayores restricciones a la libertad de locomoción y el endurecimiento de las medidas sanitarias.

³⁵ Un caso comunitario significa que la persona contagiada no viajó al extranjero (“caso importado”), no estuvo expuesta a alguna persona que viajó al extranjero (“caso no importado”), sino se contagió de otra forma. Esto implica que cuando se detecta un caso comunitario, el virus ya es de “libre circulación” en el país.

³⁶ Acuerdo Ministerial 105-2020.

municipio de Gualán, Zacapa³⁷ y el 7 de mayo en dos caseríos de la aldea Chipuac del municipio de Totonicapán³⁸.

3.1.1.4. Restricciones a la actividad económica

Con el fin de reducir el contagio del virus, el 16 de marzo se ordenó el cierre de todos los centros comerciales³⁹ y la suspensión de labores en el sector público y privado. También se ordenó el cierre de todos los establecimientos comerciales o servicios de cualquier índole entre las 21:00 horas hasta las 4:00 horas del día siguiente. Este horario se restringió de 16:00 horas hasta las 4:00 horas del día siguiente entre el 21 de marzo y desde el 20 de abril se amplió a entre las 18:00 horas hasta las 4:00 horas del día siguiente.

Se exceptuaron del cierre obligatorio algunas actividades esenciales que con el paso del tiempo se fueron modificando. Algunas actividades, a partir del 29 de marzo pasaron a ser “sin opción a cierre” y otras a contar con permiso especial para operar en un horario restringido. Las actividades sin opción a cierre y las sujetas a restricción de horario vigentes hasta la fecha en que se cierra este informe (8 de mayo) son:

Sin opción a cierre:

- 1) Hospitales, clínicas médicas, centros y puestos de salud, así como servicios de higiene y aseo públicos; todas las instalaciones de salud permanecen abiertas, excepto las consultas externas de los hospitales públicos;
- 2) Servicios de suministro de agua a la población en cualquier modalidad;
- 3) Servicios públicos y privados de extracción de basura y desechos;
- 4) Servicios de seguridad pública;
- 5) Empresas de servicios de seguridad privada y transporte de valores;
- 6) Servicios de aeronavegación;
- 7) Servicios de telecomunicaciones⁴⁰, telegráfico y de correo;
- 8) Sistema Portuario Nacional y Aeroportuario y las entidades y sistemas de seguridad portuaria y aeroportuaria;
- 9) Transporte pesado de carga;
- 10) Industria Alimentaria y de Producción Agrícola y sus actividades complementarias;
- 11) Industria Farmacéutica y sus actividades complementarias;
- 12) Industria de productos para la salud e higiene personal; y
- 13) Industria de energía.

³⁷ Acuerdo Ministerial 120-2020.

³⁸ Acuerdo Ministerial 122-2020.

³⁹ A partir del 4 de mayo ya pueden abrir al público dentro del horario restringido los “centros de conveniencia” o plazas comerciales, no así los centros comerciales.

⁴⁰ Incluye a usuarios y usufructuarios del espectro radioeléctrico, personas que operan y/o comercializan servicios de telecomunicaciones, telefonía, proveedores de Internet, radio, televisión, distribución de señal satelital por medio de cable, fibra óptica, inalámbrica, así como sus subcontratistas.

Con restricción de horario (de 4:00 horas a 18:00 horas a partir del 20 de abril):

- 1) Supermercados, abarroterías y tiendas de barrio;
- 2) Hoteles, pensiones y su correspondiente servicio de alimentación en la habitación de sus huéspedes;
- 3) Bancos, financieras, aseguradoras y cooperativas;
- 4) Actividades agrícolas, pecuarias, fitozoosanitarias y de recursos hidrobiológicos;
- 5) Actividades ganaderas;
- 6) Transporte de ayuda humanitaria, y
- 7) Restaurantes con autoservicio.⁴¹

En las disposiciones del 16 de marzo se estableció que el MINECO podría autorizar la operación de una empresa o servicio, o acordar el mecanismo de suspensión de operaciones, especialmente en los sectores maquilador y manufacturero. El 19 de marzo el MINECO cerró las operaciones de un call center ante violaciones de las disposiciones gubernamentales para prevenir el COVID-19.

El 22 de marzo se restringió el horario de apertura de los mercados de 04:00 a 12:00 horas del mismo día. El 29 de marzo se amplió el horario hasta las 13:00 horas y el 13 de abril se volvió a reducir de 04:00 a 12:00 horas.

Estas disposiciones han sido cumplidas de forma parcial, lo cual pudo observarse en la acumulación del tráfico en las calles desde los primeros días de abril. Debido al tráfico que se empezó a acumular en horas de la tarde a fin de cumplir las restricciones de horario, a partir del 13 de abril, se restringió (prohibió) la circulación y tránsito del transporte pesado de carga en los municipios de Guatemala, Mixco y Villa Nueva de 4:00 a 9:00 horas y de 14:00 a 17:00 horas, de lunes a sábado.

El Reporte de Movilidad de Google actualizado hasta el 2 de mayo muestra una reducción del 60% de la movilidad en las paradas de bus y del 30% en los centros de trabajo comparado con el periodo base del 3 de enero al 6 de febrero. En el mejor de los casos, la reducción fue del 77% en las paradas de bus y del 60% en los centros de trabajo (excluyendo los días de Semana Santa).⁴² Por otra parte, el Mapa de Movilidad de las Personas, una herramienta elaborada por el BID con base en datos de Waze muestra una reducción de la movilidad del 31% para el 25 de marzo, comparado con la semana del 5 al 11 de marzo.⁴³

3.1.2. Medidas para mejorar la capacidad del sistema de salud

Uno de los objetivos de estas acciones es que los sistemas de salud de los países cuenten con los recursos presupuestarios necesarios para atender la pandemia y que la ejecución de los

⁴¹ No hay restricción de horario para la entrega de comida a domicilio.

⁴² El informe de Google se puede consultar aquí: <https://bit.ly/3bngta1>

⁴³ El informe del BID se puede consultar aquí: <https://bit.ly/2Ai3NVI> y <https://bit.ly/2SQ4taO>

mismos se logre de forma eficiente para que estos sean ejecutados de forma oportuna. A continuación, los que se han implementado en Guatemala.

3.1.2.1. Ampliación del presupuesto al MSPAS

En total se aprobaron Q1,196 millones para el fortalecimiento de las capacidades sanitarias. El 25 de marzo, el Congreso de la República aprobó de urgencia nacional⁴⁴ la “Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia coronavirus COVID-19” (referida como Ley de Emergencia COVID-19, de aquí en adelante).⁴⁵ En esta ley, el Congreso aprobó el Fondo de Emergencia, por un monto de Q1,700 millones; el cual incluye Q800 millones para el MSPAS en el programa “Atención COVID-19” dividido así: Q700 millones para infraestructura, equipamiento e insumos hospitalarios y Q100 millones para laboratorios y otros métodos de prueba para detectar COVID-19 (ver Tabla 7).

El 5 de abril, en el Decreto número 20-2020 se aprobaron fondos por Q396 millones para el MSPAS, destinados a la atención del COVID-19, de los cuales Q370 millones están destinados a la compra de ventiladores, pruebas, equipo y trajes de protección para atender la emergencia y Q26 millones para el pago de bonos de riesgo al personal de salud (ver Tabla 9).

Uno de los desafíos más grandes desde el momento en que se decretó el Estado de Calamidad Pública en el país ha sido las pocas pruebas que se han realizado para detectar la enfermedad.⁴⁶ La mayoría de los test que se han hecho hasta ahora fueron donaciones realizadas por la Oficina Panamericana de la Salud -OPS- (6,500 donadas hasta el 9 de abril), el Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE- (26,000 donadas el 6 de abril) y por el sector privado (6,048 donadas el 6 de abril).⁴⁷ La aprobación de recursos adicionales para la compra de test tampoco garantiza la disponibilidad de los mismos, a pesar que a partir

⁴⁴ Según el artículo 113 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la petición de declaratoria de urgencia nacional debe aprobarse por más de dos terceras partes del total de los 160 diputados (mayoría calificada) e implica que una iniciativa de ley no se remite para su análisis a la comisión correspondiente y puede ser aprobada en un solo debate por mayoría absoluta (la mitad más uno del total de los 160 diputados, según los artículos 159 y 176 de la Constitución y el Precedente 1-2016 de la Corte de Constitucionalidad).

⁴⁵ Decreto número 12-2020.

⁴⁶ No hay información pública sistematizada del número de pruebas realizadas. Información de medios de comunicación reportaba 491 pruebas realizadas hasta el 24 de marzo. Según el departamento de epidemiología del MSPAS, entre el 13 de marzo y el 5 de abril se habían realizado 1,089 pruebas (598 pruebas entre el 25 de marzo y el 5 de abril) y hasta el 20 de abril se habían hecho 3,057 pruebas (1,968 pruebas entre el 6 y 20 de abril). Hasta el 1 de mayo, según el sitio www.worldometers.info se habrían realizado en el país 7,200 pruebas (4,143 pruebas entre el 21 de abril y 1 de mayo). Esto es crítico, en la medida que se quieran implementar estrategias de aislamiento más dirigidas que se basan en la aplicación masiva de test para identificar quienes deben ser aislados y quienes no, lo cual es necesario porque existen portadores pre sintomáticos y asintomáticos. La información sobre el número de casos en el país se reporta en la página del MSPAS: <https://www.mspas.gob.gt/index.php/noticias/covid-19/casos>

⁴⁷ El 1 de mayo la Unión Europea anunció la donación de 70 mil pruebas al país. Como se mencionó previamente, la primera gran escalada en casos diarios confirmados se dio el 9 de abril (39 casos), 3 días después que llegaron las donaciones del BCIE y del sector privado.

de haberse decretado el Estado de Calamidad Pública se autorizó la compra de bienes y suministros relacionados por compra directa, al tratarse de un caso de excepción según lo establecido en las literales a) y b) del artículo 44 de la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento. Hasta el 1 de mayo, el Ministerio de Finanzas Públicas reportaba una ejecución del 0.39% del Programa 99 (Q55.27 millones de Q14,168.13 millones) en donde se registran los recursos asignados para atender la emergencia. En el portal de GUATECOMPRAS, se han subido 5,516 eventos relacionados al Estado de Calamidad Pública.⁴⁸ De estos, se había adjudicado 1,656 por un monto de Q195,747,008. El MSPAS concentra el 43% del total de eventos publicados, el 54% de los adjudicados y el 38% del monto total adjudicado; seguido del IGSS con 34%, 35% y 57%, respectivamente. Hasta el 1 de mayo solo se han adjudicado siete eventos para la adquisición de 5,460 pruebas para la detección del coronavirus SARS-COV2: dos por el MSPAS (4,200 pruebas) y cinco por el IGSS (1,440 pruebas). De los dos eventos del MSPAS, uno fue adjudicado el 16 de abril por Q2.592 millones (4,000 pruebas) y otro el 29 de abril por Q89,600 (200 pruebas). Los cinco eventos del IGSS, todos fueron por un monto de Q89,994.24 (288 pruebas c/u -3 kits de 96 pruebas cada kit-), tres fueron adjudicados el 22 de abril, uno el 4 de abril y otro el 6 de abril.⁴⁹

3.1.2.2. Ampliación de la capacidad instalada hospitalaria

Ante la amenaza de la propagación del virus en el país, se planificó la habilitación de cinco hospitales temporales para atender la emergencia: Guatemala, Quetzaltenango, Escuintla, Petén y Zacapa para ampliar la capacidad instalada hospitalaria en 1,031 camas nuevas con 105 unidades de cuidados intensivos. De estos, hasta el 8 de mayo se habían habilitado los de Guatemala y Quetzaltenango: 1) El 24 de marzo se habilitó un hospital temporal con donaciones realizadas por diversas empresas y personas particulares en instalaciones del Parque de la Industria. La capacidad es de 319 camas y seis clínicas, además de 48 camas para cuidados intensivos. Veinte personas que estaban en cuarentena en el hospital de Villa Nueva fueron trasladados a estas instalaciones. 2) El 15 de abril se habilitó el hospital temporal en Quetzaltenango, con capacidad de 334 camas y 12 camas para cuidados intensivos. Asimismo, el 12 de abril se anunció la construcción del tercer hospital temporal en Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla. Respecto al hospital de Petén, se espera que cuente con 100 camas y 12 camas para cuidados intensivos.

Como se ve, las medidas para evitar el contagio y minimizar la pérdida de vidas fueron drásticas y fueron aumentando de manera gradual. El aumento de la capacidad sanitaria se ha enfrentado a las restricciones propias de la ejecución de los recursos públicos, a pesar que con la declaratoria del Estado de Calamidad Nacional se permiten las compras directas para enfrentar la emergencia.

⁴⁸ Corresponde al gobierno central y entidades descentralizadas. El dato para las municipalidades es: 1,776 eventos publicados y 122 adjudicados por un monto total de Q32,972,217.

⁴⁹ El MSPAS había comunicado el 23 de marzo que el Laboratorio Nacional de Salud era la única entidad autorizada para realizar pruebas de COVID-19 y que ningún laboratorio privado estaba autorizado a hacerlas. El 26 de marzo, un día después de la aprobación del Decreto número 12-2020 en el que se autorizó al IGSS a realizar pruebas del COVID-19 el MSPAS comunicó que el IGSS haría pruebas a personas con sintomatología o sospechas de la enfermedad.

3.2. Medidas para proteger los ingresos de las personas y a las empresas

En la medida que los países volteaban a ver a aquellos que sufrieron tempranamente el contagio del COVID-19, se fueron adaptando a la implementación de diversas acciones para contener la enfermedad. Las medidas no farmacológicas universales se fueron endureciendo cada vez más, conforme pasaba el tiempo y el número de casos en los países aumentaba exponencialmente. Esto provocó la implementación de cuarentenas obligatorias generalizadas, algo que el Fondo Monetario Internacional denominó “El Gran Confinamiento”, lo cual puso freno a la economía de los países. La prioridad inmediata fue contener la propagación del COVID-19, pero ante el confinamiento, la siguiente preocupación fue implementar acciones para reducir el impacto negativo de la enfermedad en la economía y lograr preservar tanto la vida como la forma que las personas tienen de ganarse la vida.

Se estima que las medidas drásticas tomadas para evitar el contagio después de detectarse los primeros casos en los países no debería tomar más de dos meses para evitar un gran impacto económico negativo. Las estimaciones sobre la recuperación en “V” de las economías para el año 2021 están realizadas con base en los supuestos de que las medidas estrictas de confinamiento no se extienden más allá de cuatro o seis meses. Está claro que el cierre de muchas actividades económicas ha provocado tanto un shock de oferta como un shock de demanda, de tal forma que a la crisis de salud y humanitaria provocada por el COVID-19 está acompañada de una crisis económica provocada por “El Gran Confinamiento”, la cual, como toda crisis económica se prolongará en el tiempo, dependiendo de las medidas implementadas tanto a nivel local como a nivel mundial.

Mientras tanto, se vio necesario implementar medidas inmediatas para que: 1) las personas que hayan perdido sus fuentes de ingresos tengan algún ingreso mínimo para la compra de alimentos y artículos básicos, tomando en cuenta que gran parte de la población guatemalteca obtiene sus ingresos de la economía informal, y 2) se logre reducir al mínimo la quiebra de empresas o los despidos a causa de problemas de liquidez que estas enfrentan en la coyuntura. El objetivo es reducir los costos sociales y que el crecimiento económico pueda retomarse una vez la crisis haya pasado. Esto último se podrá lograr si se mantiene la estructura económica proveyendo recursos para que las empresas no caigan en insolvencia ante un problema de liquidez.

Aunque se estima que todas las economías van a caer en recesión en 2020, se espera que la recuperación sea en forma de V: que una vez liberadas las restricciones a la actividad económica, se puede regresar a una “nueva normalidad” lo más pronto posible y el shock a la oferta sea momentáneo, no permanente. Por ello, es necesario levantar las restricciones a la actividad económica, para no afectar la integración de las cadenas de valor y el deterioro de las capacidades productivas y del capital humano, haciéndolo de forma gradual y tomando

en cuenta los riesgos de salud, de tal forma que se puedan controlar los posibles rebrotes de la enfermedad.

La gestión de las medidas para proteger los ingresos de las personas tiene que hacerse de forma cuidadosa a fin de que estas no vuelvan inefectivas las políticas de distanciamiento social. En este sentido, hay que analizar la forma en que se van a implementar o se están implementando las medidas de apoyo para que garanticen el distanciamiento social pero también que logren llegar a los más necesitados, que podrían ser excluidos si la entrega de los programas se hace por medios electrónicos a los cuales no todos tienen acceso.

Lo que se debe buscar con estos programas es que sean transitorios (al igual que su forma de financiamiento), que tengan una temporalidad definida para la atención inmediata de la crisis y que sean retirados una vez pasada la emergencia. Entre las medidas de apoyo emitidas en Guatemala para proteger los ingresos de las personas y a las empresas están:

3.2.1. Monitoreo y control de precios

Con la declaratoria del Estado de Calamidad Pública el 5 de marzo, se dispuso a establecer precios mínimos y máximos para artículos, bienes y suministros o servicios relacionados al COVID-19, así como evitar su acaparamiento; actividad que se delegó al Ministerio de Economía -MINECO-. El 16 de marzo, entre las disposiciones presidenciales, se volvió a hacer énfasis en la prohibición del acaparamiento de artículos de primera necesidad, bienes y medicinas. El 29 de marzo, la prohibición del acaparamiento se amplió al combustible y cualquier tipo de bienes o servicios necesarios o relacionados al combate del COVID-19.

El 25 de marzo, el Congreso de la República aprobó la Ley de Emergencia COVID-19 en donde se hizo énfasis en evitar el acaparamiento y en velar por la estabilidad de los precios de medicamentos, servicios, artículos de consumo alimenticio, de limpieza y prevención de contagio. Se delegó al MINECO a través de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor -DIACO-, para hacer la vigilancia. También se delegó al MINECO monitorear los precios de la canasta básica y sancionar a quienes incurran en actos de especulación de precios y acaparamiento de productos. En ese sentido, se publicaron precios de referencia para diversos tipos de mascarillas, cuando estas se volvieron de uso obligatorio el 13 de abril y el 26 de abril la DIACO presentó denuncias por especulación en el precio del combustible en cinco estaciones del departamento de Chiquimula.

emitidas en Guatemala para proteger los ingresos de las personas y a las empresas están:

3.2.2. Diferimiento de pagos

El 25 de marzo, en la Ley de Emergencia COVID-19 se prohibió el cobro de multas, moras, gastos administrados o intereses, generados por atrasos en pago de cuotas correspondientes a centros educativos o de universidades. El beneficio aplica para quienes estuvieran al día en el pago de sus cuotas el día de publicación del decreto (31 de marzo). Las cuotas que se dejen

de pagar durante los sesenta días siguientes al inicio de la vigencia de la ley (meses de abril, mayo y junio), se distribuirán proporcionalmente en los meses restantes del año.

También se estableció que las personas que no presenten mora mayor a un mes, pueden solicitar a las instituciones bancarias la espera y el diferimiento en los créditos: 1) Los vencimientos de cuotas de tarjetas de crédito y de créditos de garantía fiduciaria, prendaria o hipotecaria para la vivienda, entrarán en periodo de espera dos meses. 2) Los créditos otorgados a micro, pequeña o mediana empresa y a cualquier acreedor de las instituciones del Estado, entrarán en espera tres meses. Al finalizar la crisis de calamidad pública de COVID-19, los pagos (en espera) se podrán diferir en un plazo de seis meses sin intereses moratorios. El beneficio también aplica para quienes hayan firmado convenidos de pago de mutuo acuerdo con las instituciones bancarias y que no hayan incurrido en ningún retraso en las cuotas de dicho convenio. A partir de estas disposiciones, los bancos publicaron comunicados de prensa en los que emitieron disposiciones específicas para los distintos tipos de clientes.

El 3 de abril, el Congreso de la República aprobó el Decreto número 15-2020. En él se aprobaron “medidas adicionales de protección para población de los efectos económicos provocados por la pandemia del COVID-19”, esencialmente se prohibió la suspensión de la prestación de servicios básicos (agua, energía eléctrica, televisión por cable, telefonía e internet) mientras dure el Estado de Calamidad Pública, así como el cobro de mora, intereses, gastos administrativos o cualquier otra penalización. También se autorizó a que los colegios pudieran acceder al Fondo de Protección de Capitales aprobado en el Decreto número 12-2020. Sin embargo, este decreto fue vetado por el presidente el 28 de abril ante posibles inconstitucionalidades. Posteriormente, el 30 de abril, el Congreso rechazó el veto del presidente, por lo que inició a correr el plazo de ocho días para que el presidente lo sancione, según el artículo 179 constitucional. Al 8 de mayo aún no había sido publicado en el Diario Oficial.

3.2.3. Subsidios y transferencias monetarias y en especie

En total se aprobaron Q9,530 millones en subsidios y transferencias monetarias y en especie. Inicialmente, el 19 de marzo, el Ministerio de Educación acordó facultar a las Organizaciones de Padres de Familia el uso de los recursos transferidos por el Ministerio para la adquisición de alimentos no perecederos los cuales deberían ser entregados a los padres de familia de los estudiantes de los niveles de preprimaria y primaria de los centros educativos públicos⁵⁰ durante el periodo de suspensión de clases por la declaratoria de Estado de Calamidad Pública. El presupuesto de dicho programa es de Q1,879 millones para el año 2020.

El 25 de marzo, en la Ley de Emergencia COVID-19 se estableció que el INDE garantizará el aporte para que los usuarios que consuman entre 1 y 60 kWh/mes paguen Q0.40/kWh y que

⁵⁰ Como referencia, en el año 2019, la cantidad de alumnos en preprimaria y primaria en el sector público fue de 2,560,500. Según SICOIN, en 2019 se gastaron Q 1,798,933,621 en el Programa de Alimentación Escolar; esto significa que se gastó Q703 al año por alumno, es decir, se transfirieron recursos para 176 días de clases.

los usuarios que consuman entre 61 y 125 kWh/mes paguen Q0.70/kWh.⁵¹ En esta ley también se aprobó el Fondo de Emergencia, que en el componente de apoyo a las personas incluye el programa de apoyo alimentario por Q700 millones;⁵² la ampliación de la cobertura del programa del adulto mayor por Q100 millones; y la ampliación de la cobertura del programa de agricultura familiar⁵³ por Q100 millones (ver Tabla 7). El 3 de abril, con la aprobación del Fondo de Crédito para Capital de Trabajo en el Decreto 13-2020, se destinan Q270 millones como aporte al INDE para subsidiar a consumidores de energía eléctrica hasta 300 kWh/mes⁵⁴ (ver Tabla 8). En la ampliación presupuestaria del 5 de abril, Decreto 20-2020, también se destinan otros Q360 millones para este propósito (ver Tabla 9).

El 3 de abril, el Congreso de la República aprobó de urgencia nacional la “Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el COVID-19” (referida como Ley de rescate económico a las familias, de aquí en adelante).⁵⁵ En esta ley se aprobaron dos fondos adicionales para apoyo a las familias:

⁵¹ Hasta enero de 2020, el INDE aplicaba una “tarifa objetivo” de Q0.50/kWh para los usuarios con consumo menor a 60 kWh al mes y de Q0.8105 para usuarios con consumo entre 61 y 88 kWh. La aplicación de las “tarifa objetivo” le representó un costo de Q793 millones en el año 2019 -tomar en cuenta que estas tarifas objetivo han variado con el tiempo en cuanto a valor y en cuanto a rango- (ver [http://www.inde.gob.gt/wp-content/themes/inde/files/1581973811_7931_2020-02-11%20Informe%20Aporte%20Social%20INDE%20\(Enero%202020\).pdf](http://www.inde.gob.gt/wp-content/themes/inde/files/1581973811_7931_2020-02-11%20Informe%20Aporte%20Social%20INDE%20(Enero%202020).pdf)). Esto implica que la diferencia entre el precio de la energía y la “tarifa objetivo”, la paga el INDE. Teniendo a la vista una factura de la Empresa Eléctrica de Guatemala con fecha del 4 de abril de un usuario que consumió 27 kWh entre el 5 de marzo y el 4 de abril y que el precio de la energía autorizado para los meses de febrero a abril por la CNEE es de Q1.249959/kWh (ver <http://www.cnee.gob.gt/wp/?p=4874>); el aporte del INDE en la factura consultada fue de Q0.639019/kWh; con lo que el precio por kWh para ese usuario fue de Q0.610930, un poco arriba de la “tarifa objetivo” de Q0.50/kWh para el rango de consumo al que se aplicó.

⁵² Para su ejecución, la mitad se asigna al MAGA y la otra mitad al MIDES. Según información del gobierno, entre el 5 y el 26 de abril ya se había entregado 150 mil cajas “saldremos adelante” de 200 mil que se tenía planificado entregar a familias vulnerables. Estos kits son cajas de alimentos no perecederos, pero no corresponden al programa de apoyo alimentario mencionado anteriormente sino a donaciones realizadas por diversas empresas que suman un valor de Q35 millones (ver <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/gobierno-inicia-entrega-de-alimentos-a-familias-mas-vulnerables-al-covid-19/> <https://lahora.gt/gobierno-culmina-con-programa-de-cajas-de-alimentos/>)

⁵³ La mitad de las ampliaciones de estos dos programas se financian mediante readecuación presupuestaria.

⁵⁴ Esto implica que el aporte del INDE que hasta antes de la emergencia del COVID-19 abarcaba a usuarios que consumían hasta 88 kWh/mes y que se amplió a usuarios de hasta 125 kWh/mes en el Decreto 12-2020, con este nuevo decreto se amplía hasta los 300 kWh/mes, sin señalar una tarifa objetivo para este último tramo, como se hizo con los tramos de menos de 60 kWh/mes (Q0.4 kWh/mes) y de 61 a 125 kWh/mes (Q0.7 kWh/mes). Según el INDE, bajo las condiciones previas descritas en el pie de página número 46, la proyección del aporte social para 2020 era de Q791 millones, sin embargo, en el presupuesto del INDE únicamente había Q132 millones para ello, con lo que había un déficit de Q659 millones. Con los aportes dados hasta ahora, persistiría un déficit de Q29 millones, sin embargo, este déficit es bajo las condiciones previas a la pandemia. A éste habría que agregar el costo de las ampliaciones que se hicieron mediante los decretos número 12-2020 y 13-2020, de cubrir usuarios con consumos de hasta 300 kWh/mes. Se ve lejano el alcance de este objetivo.

⁵⁵ Decreto número 13-2020.

- 1) El Fondo Bono Familia por Q6 mil millones; que será ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social -MIDES- a través del sistema bancario en donde se abrirán cuentas monetarias para que sean transferidos, durante tres meses, aportes de hasta Q1,000 por familia beneficiada.
- 2) El Fondo para la Protección del Empleo por Q2 mil millones; para apoyar a los trabajadores del sector privado, cuyos contratos de trabajo hayan sido suspendidos con autorización del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El fondo será administrado por el CHN y ejecutado bajo los lineamientos del Ministerio de Economía en coordinación con el Ministerio de Trabajo. Podrá ser otorgado por un monto de Q75 diarios por persona beneficiada.

Habiendo finalizado abril, no se tienen noticias de la ejecución de ninguno de estos fondos aprobados por el Congreso. La continuidad en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, así como la ejecución del programa de apoyo alimentario y la distribución del Fondo Bono Familia es urgente, ante la aparición de banderas blancas en distintos puntos del país, señal de la necesidad de alimentos por parte de las familias. La ejecución del Fondo Bono Familia hay que re pensarla, puesto que, a fin de mantener el distanciamiento físico, se tiene proyectado ejecutarlo a través del sistema bancario. Sin embargo, muchas familias pobres no tienen acceso al sistema bancario, por lo que lograr que este fondo llegue a los más necesitados es un gran reto para el que deben buscarse soluciones. La ejecución del Fondo para la Protección del Empleo también es urgente ante la pérdida de ingresos de los trabajadores a los que sus empresas les suspendieron los contratos.

El aporte al subsidio del INDE es prioritario, puesto que, a causa del confinamiento, los hogares reportan un aumento en el consumo de la energía eléctrica. También es necesario que el INDE aplique las “tarifas objetivo” establecidas en la Ley de Emergencia COVID-19: Q0.40/kWh para usuarios con consumos menores 60 kWh/mes y Q0.70/kWh para usuarios con consumos entre 61 y 125 kWh/mes.

3.2.4. Fondos para proveer de capital de trabajo a las empresas

En total se aprobaron Q3,380 millones en fondos para proveer de capital de trabajo a las empresas.

El 25 de marzo, en la Ley de Emergencia COVID-19 se aprobaron dos fondos de apoyo:

- 1) El Fondo de Protección de Capitales,⁵⁶ por un monto de Q250 millones para otorgar crédito a comerciantes individuales, profesionales, empresas, y cooperativas de ahorro y crédito; y
- 2) El Fondo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas -MIPYMES-⁵⁷ por un monto de Q400 millones.

⁵⁶ Este fondo se financia mediante readecuación presupuestaria, lo ejecutará el CHN.

⁵⁷ Este fondo lo ejecutará el Ministerio de Economía. En el Decreto 12-2020 se establecía para el Fondo de Protección de Capitales y para el Fondo para las MIPYMES: “estos créditos se otorgarán sin restricción, para las

El 3 de abril, en la Ley de rescate económico a las familias se aprobó el Fondo de Crédito para Capital de Trabajo por Q3 mil millones (Q2,730 en realidad, pues Q270 son para el subsidio a la energía eléctrica); el cuál será administrado por el CHN cuyo fin es financiar capital de trabajo con condiciones blandas para mantener la capacidad productiva por un monto máximo de Q250 mil, para personas individuales y jurídicas.

El reto en la ejecución de estos fondos es llegar a las empresas en lugares en donde no hay presencia institucional del CHN o del MINECO. Se debe buscar que el beneficio llegue a las empresas más necesitadas y establecer criterios de exclusión que permitan que se financie a empresas que puedan sobrevivir con la inyección de liquidez. A nivel internacional se recomienda en principio que se evite el otorgamiento de créditos a empresas en estas condiciones, pues las micro y pequeñas empresas pueden enfrentar problemas de demanda durante un periodo prolongado de tiempo y no podrán pagar los créditos en ausencia de clientes. En ese caso, el riesgo es que los créditos se conviertan en transferencias no reembolsables a las empresas, aunque ese no haya sido su fin al principio. Además, el fondo de protección de capitales aprobado por el Congreso está sujeto a que el Ministerio de Finanzas -MINFIN- logre hacer las adecuaciones presupuestarias para poder financiarlo.

Hasta el 8 de mayo, de los programas aprobados para el apoyo a familias y empresas solo se han ejecutado los que ya estaban (total o parcialmente) incluidos en el presupuesto y/o ya se habían entregado en años anteriores (el Programa de Alimentación Escolar y el subsidio del INDE al consumo de energía eléctrica), o los que fueron financiados con donaciones (las cajas “saldremos adelante”). Del Programa de Alimentación Escolar, durante la última semana de marzo se hizo una primera entrega de alimentos por un valor de Q60, lo cual equivale a 15 días de asignación, según la Ley de Alimentación Escolar, Decreto número 16-2017 (el aporte es de Q4 diarios, artículo 33). Al 30 de abril ese programa reportaba una ejecución financiera del 47% (Q888 millones). El MINEDUC tiene programada una segunda entrega de alimentos en las primeras semanas de mayo. Entre el 5 de abril y el 26 de abril, el ejecutivo había entregado aproximadamente 150 mil cajas “saldremos adelante”. En esta última fecha fue comunicado que se había terminado de empacar la última de las 200 mil cajas. Se espera que en las primeras semanas de mayo se empiecen a entregar las transferencias monetarias y otras en especie a las familias. Para ello, se registran los siguientes avances: 1) el 23 de marzo, el MINTRAB creó con el Acuerdo Ministerial 140-2020, el procedimiento electrónico para registro, control y autorización de suspensión de los contratos de trabajo, el cual servirá para adjudicar el Fondo para la Protección del Empleo; 2) el 16 de abril se publicó el Acuerdo Gubernativo 58-2020 con reglamento del mismo y el 27 de abril el MINECO publicó el Acuerdo Ministerial 616-2020 con el instrumento de regulación para su otorgamiento; 3) el 16 de abril se publicó el Acuerdo Gubernativo 57-2020 con reglamento para la entrega del Bono Familia; y 4) el 17 de abril se publicó el Acuerdo Gubernativo 60-2020 con el reglamento del Programa

personas políticamente expuestas”, lo cual causó controversia y fue eliminado con el Decreto 13-2020 que, en parte, reforma el 12-2020.

de Apoyo Alimentario en donde se consigna que para su ejecución se entregarán cupones canjeables por productos de la canasta básica, medicamentos o insumos para evitar la propagación del COVID-19 por un valor de Q350.

En resumen, y como ha sido comunicado por el gobierno, diez son los programas de apoyo a las familias y empresas que están siendo implementados o serán implementados por el Ejecutivo, para atenuar el impacto generado por el COVID-19:

1. Caja “Saldremos Adelante”
2. Apoyo al Comercio Popular
3. Programa de Alimentación Escolar
4. Programa de Apoyo Alimentario
5. Fondo de Crédito para Capital de Trabajo
6. Programa del Adulto Mayor
7. Fondo para la Protección del Empleo
8. Subsidio a la Energía Eléctrica
9. Bono de Riesgo para el personal de Salud
10. Bono Familia

Con el propósito de presentar estos programas de forma sistematizada, los cuadros del 1 al 10 contienen los principales detalles de cada uno de ellos.

Cuadro 1: Caja “Saldremos Adelante”

Propósito: Atender de manera inmediata las necesidades de alimentos de la población más vulnerable.

Grupo objetivo: Población en extrema pobreza y con ingresos que dependen de la economía informal.

Fondos: Q35 millones.

Ejecutor: Gobierno central.

Financiamiento: Donaciones de empresas privadas.

Observaciones: Se tenía proyectada la entrega de 200 mil cajas con alimentos no perecederos. Entre el 5 y el 26 de abril habían sido distribuidas 150 mil, fecha en la que se anunció que las 200 mil ya habían sido empacadas, quedando las últimas pendientes de ser distribuidas.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2: Apoyo al Comercio Popular

Propósito: Otorgar créditos con tasas de interés preferenciales no mayores al promedio de la tasa pasiva vigente que rija en el sistema bancario guatemalteco para fomentar el emprendimiento de los pequeños y medianos empresarios.

Grupo objetivo: Comerciantes individuales, profesionales, empresas, y cooperativas de ahorro y crédito/pequeñas y medianas empresas.

Fondos: Q650 millones: Q250 millones del Fondo de Protección de Capitales y Q400 millones del Fondo de Apoyo a las MIPYMES.

Ejecutor: CHN (Fondo de Protección de Capitales) y MINECO (Fondo de las MIPYMES).

Financiamiento: Deuda externa.

Base legal: Decreto 12-2020.

Observaciones: El Fondo de Protección de Capitales (Q250 millones) se financia con readecuación presupuestaria. El solicitante de cualquiera de los dos fondos, podrá financiar sus actividades empresariales y de emprendimiento, quedando prohibido utilizarlos para gastos de consumo personal, superfluos o no relacionados con su actividad empresarial propiamente con los efectos provocados por la pandemia.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3: Programa de Alimentación Escolar

Propósito: Mantener la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (Decreto número 16-2017).

Grupo objetivo: Familias de niños que asisten a las escuelas públicas en los niveles pre primaria y primaria.

Fondos: Q1,987 millones.

Ejecutor: MINEDUC.

Financiamiento: Presupuesto ya asignado.

Base legal: Acuerdo Ministerial 825-2020 y Decreto 12-2020.

Observaciones: En la última semana de marzo se hizo la primera entrega de alimentos no perecederos por valor de Q60 (asignación de 15 días del programa). Se tiene programado hacer una segunda entrega en los primeros días de mayo.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4: Programa de Apoyo Alimentario

Propósito: Aporte en especie o monetario por medio de cupones para la compra de artículos de la canasta básica y medicinas.

Grupo objetivo: Familias en situación de vulnerabilidad, incluyendo a adultos mayores, así como de personas de la tercera edad que se encuentren en centros y asilos.

Fondos: Q700 millones.

Ejecutor: 50% MIDES, 50% MAGA.

Financiamiento: Deuda externa.

Base legal: Decreto 12-2020.

Observaciones: Se entregarán cupones canjeables por productos de la canasta básica, medicamentos o insumos para evitar la propagación del COVID-19 por un valor de Q350. A este programa hay que agregarle la ampliación presupuestaria por Q100 millones del Programa de Agricultura Familiar ejecutada por el MAGA, de los cuales, la mitad se financiará con readecuaciones presupuestarias.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 5: Fondo de Crédito para Capital de Trabajo

Propósito: Financiar en forma directa, o a través de los mecanismos financieros necesarios, capital de trabajo con condiciones blandas para mantener la capacidad productiva.

Grupo objetivo: Personas individuales y jurídicas que necesiten capital de trabajo para continuar las operaciones de los negocios.

Fondos: Q3 mil millones.

Ejecutor: CHN.

Financiamiento: Bonos del Tesoro BANGUAT.

Base legal: Decreto 13-2020.

Observaciones: Se otorgarán créditos con condiciones blandas, por un monto máximo Q250 mil. A los Q3 mil millones destinados a los créditos hay que restarle los Q270 millones de aporte al INDE que fueron incluidos aquí en Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 6: Programa del Adulto Mayor

Propósito: Ampliar el presupuesto asignado al Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (Decreto número 85-2005).

Grupo objetivo: Personas de 65 años de edad y más que carecen de recursos económicos y están en pobreza extrema.

Fondos: Q100 millones más a los Q550 millones asignados inicialmente en el presupuesto.

Ejecutor: MINTRAB.

Financiamiento: Deuda externa.

Base legal: Decreto 12-2020.

Observaciones: La mitad de la ampliación se financia con readecuaciones presupuestarias.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 7: Fondo para la Protección del Empleo

Propósito: Apoyar a los trabajadores del sector privado, cuyos contratos de trabajo hayan sido objeto de suspensión debidamente autorizada por el MINTRAB.

Grupo objetivo: Trabajadores del sector privado con contratos suspendidos.

Fondos: Q2 mil millones.

Ejecutor: CHN bajo requerimientos de MINECO y coordinación con MINTRAB.

Financiamiento: Bonos del Tesoro BANGUAT.

Base legal: Decreto 13-2020.

Observaciones: El monto podrá ser entregado a los beneficiarios autorizados por un monto fijo de Q75.00 diarios por trabajador.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 8: Subsidio a la Energía Eléctrica

Propósito: Subsidiar el pago por consumo de energía eléctrica.

Grupo objetivo: Familias en situación de pobreza.

Fondos: Q630 millones: Q270 millones del "Fondo de Crédito para Capital de Trabajo", Decreto 13-2020 + Q360 millones de ampliación presupuestaria, Decreto 20-2020.

Ejecutor: INDE.

Financiamiento: Q270 millones en Bonos del Tesoro BANGUAT y Q360 millones en Deuda interna.

Base legal: Decretos 12, 13 y 20-2020.

Observaciones: El INDE garantizará el aporte para que los usuarios que consuman entre 1 y 60 kWh/mes paguen Q0.40/kWh y que los usuarios que consuman entre 61 y 125 kWh/mes paguen Q0.70/kWh.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 9: Bono de riesgo para personal de salud

Propósito: Compensación por exposición a riesgos de salud.

Grupo objetivo: Personal de salud expuesto al COVID-19 por causa directa al ejercer sus labores.

Fondos: Q26 millones.

Ejecutor: MSPAS.

Financiamiento: Deuda interna.

Base legal: Decreto 20-2020.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 10: Bono Familia

Propósito: Apoyar los ingresos de la población más afectada económicamente por las medidas de emergencia, derivadas de la pandemia COVID-19.

Grupo objetivo: Familias de bajos ingresos. Se prioriza la entrega a personas en pobreza, madres solteras u hogares monoparentales, adultos mayores, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas y degenerativas, y familias con niños o niñas en estado de desnutrición.

Fondos: Q6 mil millones.

Ejecutor: MIDES.

Financiamiento: Bonos del Tesoro BANGUAT.

Base legal: Decreto 13-2020.

Observaciones: Entrega de aportes de hasta Q1 mil por familia durante tres meses. Criterios de exclusión: 1) las familias que habiten una vivienda cuyo consumo eléctrico mensual supere los 200 kWh, 2) los servidores públicos, 3) personas con contratos administrativos de prestación de servicios vigentes en el sector público, 4) quienes reciban beneficios derivados de cualquier sistema de pensiones.

Fuente: elaboración propia.

En total, los fondos aprobados para enfrentar el COVID-19 suman Q14,106 millones, de los cuales, el 68% fue para subsidios y transferencias monetarias y en especie, 24% fue en fondos

para proveer de capital de trabajo a las empresas y 8% para el fortalecimiento de las capacidades sanitarias (ver Tabla 6).

Tabla 6: Fondos aprobados para enfrentar al COVID-19 (millones de Q)

Subsidios y transferencias monetarias y en especie	Q9,530
Fondo Bono Familia	Q6,000
Fondo para la Protección del Empleo	Q2,000
Programa de Apoyo Alimentario	Q700
Subsidio a la Energía Eléctrica -INDE-	Q630
Programa del Adulto Mayor	Q100
Programa de Agricultura Familiar	Q100
Fondos para proveer de capital de trabajo a las empresas	Q3,380
Fondo de Crédito para Capital de Trabajo	Q2,730
Fondo de Apoyo a las MYPIMES	Q400
Fondo de Protección de Capitales	Q250
Fortalecimiento de las capacidades sanitarias	Q1,196
Infraestructura, equipamiento e insumos hospitalarios	Q700
Ventiladores, pruebas, equipo, trajes COVID-19	Q370
Laboratorios y otros métodos de detección de COVID-19	Q100
Bono de riesgo para personal de salud	Q26
Total	Q14,106

Fuente: elaboración propia.

3.2.5. Disposiciones sobre relaciones laborales

A fin de evitar el contacto físico y la aglomeración de personas en los centros de trabajo y en el transporte público, el 16 de marzo, se suspendieron labores en el sector público y privado, y se instó a permitir y propiciar el teletrabajo o trabajo desde casa en las actividades que lo permitieran. En las disposiciones del 22 de marzo se exhortó a efectuar la suspensión de los contratos de trabajo en la modalidad, forma, tiempo y que cada situación individual o colectiva amerite.

Con las disposiciones sobre el uso obligatorio de la mascarilla facial, el 13 de abril se obligó a los empleadores a proporcionar a su personal, mascarillas como equipo de protección personal, de conformidad con el Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional.

El 25 de marzo, en la Ley de Emergencia COVID-19 se estableció que si una empresa que está afecta al pago del Impuesto de Solidaridad -ISO- se acoge al beneficio de diferir el pago del segundo trimestre hasta el 30 de septiembre, no puede despedir a ningún trabajador hasta que hayan terminado de pagar el mismo.

3.2.6. Diferimiento/exención en el pago de impuestos y otras contribuciones

El 23 de marzo, y con base en el numeral 6 del artículo 8 del Código Tributario, la Superintendencia de Administración Tributaria decidió declarar días inhábiles, con efecto de diferir el cómputo de los plazos establecidos en la legislación tributaria y en los procedimientos administrativos internos los días del 24 de marzo al 14 de abril inclusive. Estos plazos no fueron renovados y las empresas reclamaron su no extensión, pues el confinamiento continúa y aún no se han liberado las restricciones para que las empresas puedan retomar labores.

El 25 de marzo, en la Ley de Emergencia COVID-19 se exime del pago de impuestos de importación, del IVA y derechos arancelarios a las donaciones recibidas por CONRED, iglesias, organizaciones y asociaciones de beneficencia mientras esté vigente el Estado de Calamidad Pública. Las mercancías deben ser usadas para fines no lucrativos y de beneficencia⁵⁸.

También se establece que los contribuyentes afectos al pago del ISO pueden diferir el pago correspondiente al segundo trimestre, pudiendo realizar dicho pago hasta el 30 de septiembre de 2020, al contado, sin que se generen sanciones, multas o recargos. Las empresas que opten por este diferimiento no podrán despedir a ningún trabajador hasta que hayan terminado de pagar el mismo.

El 20 de abril se publicó el Acuerdo 1472 en donde la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- autoriza el diferimiento del pago a la seguridad social por concepto de cuota patronal del sector privado correspondiente a los meses de marzo, abril y mayo sin recargo por mora, interés o gastos administrativos, las cuales deberán ser pagadas en julio, agosto y septiembre o en 18 cuotas mensuales a partir del mes de julio.⁵⁹

El 20 de abril, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social publicó el Acuerdo Ministerial 159-2020 en donde da viabilidad y publicidad al Acuerdo número 1-2020 de la Junta Directiva del Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala⁶⁰ en donde se acuerda diferir el pago del impuesto de recreación a los patronos afectos del sector privado bajo las mismas condiciones establecidas en el diferimiento de las cuotas del IGSS y de acuerdo al procedimiento establecido por la Junta Directiva de este.

Como se ve, las medidas tomadas en relación al aspecto tributario fueron leves y con una temporalidad muy pequeña en el diferimiento de las obligaciones tributarias corrientes. Se

⁵⁸ Hasta el 1 de mayo, el MINFIN reportaba que las instituciones públicas habían recibido un total de 110 donaciones por un monto de Q73,259,827. De estas, 17 son donaciones externas, 16 de las cuales fueron en especie y suman el equivalente a Q7,679,153. No se especifica qué instituciones recibieron las donaciones, sin embargo, el 30 de abril el MSPAS comunicó que la CONRED, mediante resolución CN-06-3-2020 resolvió que las donaciones internacionales serán coordinadas únicamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la CONRED.

⁵⁹ El acuerdo fue emitido el 21 de marzo, pero publicado casi un mes después.

⁶⁰ Emitido el 23 de marzo, se publicó casi un mes después.

observa que la prioridad fue no aumentar el estrés a las finanzas públicas que también se verán afectadas por la caída en la actividad económica y se prefirió financiar mecanismos de apoyo a las empresas mediante otras medidas para proveer liquidez.

3.3. Medidas para preservar la estabilidad macroeconómica

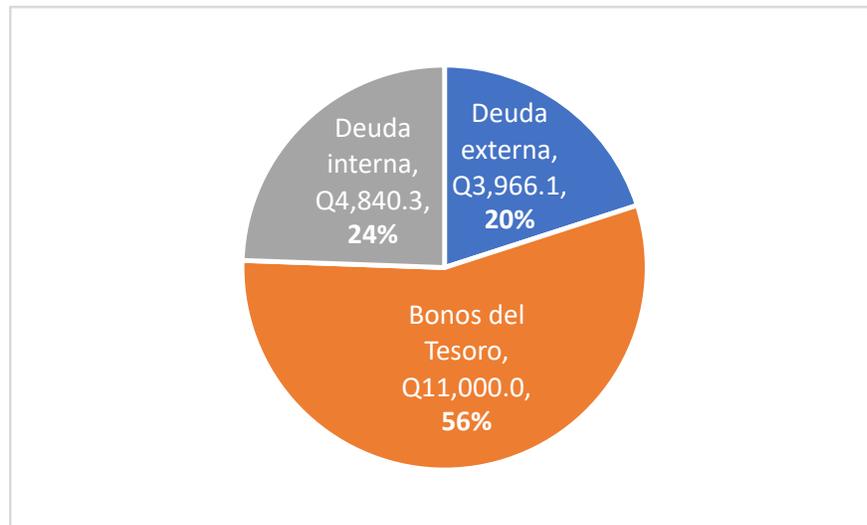
Las medidas tomadas para mitigar los efectos sanitarios y sociales de la crisis requieren de recursos adicionales a los asignados a un presupuesto del Estado en tiempos de no crisis. El reto es financiar el gasto requerido para estos objetivos sin afectar la estabilidad macroeconómica a fin de retomar el crecimiento económico cuando finalice la pandemia.

También se deben considerar medidas de política macroeconómica, como el apoyo al sector financiero del país y la reducción de la tasa de política monetaria. Con el fin sostener o no deprimir más aún la demanda agregada, la recomendación es que las medidas para hacer frente a la pandemia se financien con deuda externa. Se debe evitar empeorar la situación económica de las personas y las empresas aumentando los impuestos. Se debe lograr mantener la sostenibilidad de la deuda y mostrar prudencia en las decisiones tomadas.

Es necesario hacer un equilibrio entre la necesidad de financiamiento de las medidas y el incremento de la deuda pública y su sostenibilidad. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que algunas ampliaciones al presupuesto del Estado para el año 2020, financiadas con deuda, se hicieron para cubrir gastos corrientes, como salarios. Del total de ampliaciones presupuestarias realizadas, el 20% se financia con deuda externa, 24% con deuda interna y 56% con Bonos del Tesoro comprados por el Banco de Guatemala (ver Gráfica 15). Además, durante la crisis se aprobó en total financiamiento externo por US\$1,253 millones en diferentes préstamos que estaban en discusión, de los cuales, solo el 36% está destinado específicamente al financiamiento de medidas para atender la pandemia.⁶¹

Gráfica 15: Fuente de financiamiento de las ampliaciones presupuestarias (millones de Q y porcentajes)

⁶¹ Ver detalles en la Tabla 12 en el Anexo.



Fuente: elaboración propia.

3.3.1. Modificaciones al presupuesto y ampliación presupuestaria

Durante la emergencia se tomaron diversas decisiones que cambian la composición del presupuesto del Estado y su ejecución.

El 12 de marzo, mediante el Decreto número 8-2020, el Congreso ratificó el Estado de Calamidad Pública decretado por el ejecutivo el día 5. En este mismo Decreto se reformó el primer párrafo del artículo 106 de la Ley del Presupuesto del Estado vigente para el Ejercicio Fiscal 2020, en donde se asignaban Q230 millones a un “Fondo Emergente” a cargo de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro para atender emergencias. En este caso se especifica que puede ser utilizado en atención a la emergencia del COVID-19.

El 25 de marzo, en la Ley de Emergencia COVID-19 se autorizó a las municipalidades para que durante la vigencia del Estado de Calamidad Pública puedan efectuar compras bajo la modalidad de compra directa, hasta por Q300,000⁶² para atender la emergencia del COVID-19. Esta disposición se tomó siguiendo la línea adoptada por el ejecutivo para ejecutar las medidas para contrarrestar la pandemia por medio de compras directas.

En total, el 25 de marzo, 3 y 5 de abril, el Congreso aprobó ampliaciones presupuestarias por un monto de Q19,806.4 millones. Estas ampliaciones se detallan en las Tablas 7, 8 y 9. El total de las ampliaciones representan un 22.6% más al Presupuesto del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019, vigente en el año 2020 (Q87,715,064,000). Con lo que el nuevo Presupuesto del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020 sería de Q107,521,464,000.

La primera ampliación presupuestaria, corresponde a la Ley de Emergencia COVID-19.⁶³ El 55% está destinado específicamente al combate de la pandemia COVID-19 (Q2 mil millones)

⁶² El artículo 43 de la Ley de Contrataciones del Estado norma que bajo esta modalidad se pueden hacer compras mayores de Q25,000 pero menores a Q90,000.

⁶³ Decreto número 12-2020.

y el resto se va en pago de salarios que se habían comprometido en años anteriores (ver Tabla 7).

Tabla 7: Distribución de la primera ampliación al Presupuesto General de Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 2020

Institución	Ampliación	Readecuación
Ministerio de Gobernación (salarios)	Q450,000,000	
Ministerio de Educación (pactos colectivos)	Q567,500,000	
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social <i>Atención COVID-19</i> <i>Sueldos y salarios (pactos colectivos)</i>	Q1,200,000,000 Q800,000,000 Q400,000,000	
Ministerio de Trabajo y Previsión Social (ampliación de la cobertura del Programa del Adulto Mayor)	Q50,000,000	Q50,000,000
Ministerio de Economía	Q400,000,000	
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación <i>Agricultura campesina (ampliación cobertura)</i> <i>Adquisición de alimentos</i>	Q400,000,000 Q50,000,000 Q350,000,000	Q50,000,000
Ministerio de Desarrollo Social (adquisición de alimentos)	Q350,000,000	
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	Q250,000,000	
Fondo de Protección de Capitales (CHN) ⁶⁴		Q250,000,000
Total	Q3,667,500,000	Q350,000,000

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto número 12-2020.

La totalidad de la ampliación se financia con endeudamiento externo. El 24 de marzo, el Congreso de la República aprobó de urgencia nacional un préstamo por un monto de hasta US\$200 millones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) destinado a atender los gastos requeridos para contener el COVID-19, el cual será ejecutado por el Ministerio de Finanzas Públicas.⁶⁵ El mismo día, se aprobó de urgencia nacional un préstamo por un monto de hasta US\$250 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual había sido diseñado con el objetivo de consolidar las finanzas públicas mediante una serie de acciones para aumentar los ingresos públicos y mejorar la eficiencia del gasto (“brindar apoyo presupuestario”), el cual será ejecutado por el Ministerio de Finanzas

⁶⁴ En el Decreto 12-2020 no hay referencia para qué se va a usar estos Q250 millones que abarcan el 6.8% de la ampliación presupuestaria. Los montos que se asignan para pago de incrementos salariales suman Q1,417.5 millones; lo cual representa el 38.7% del total de la ampliación presupuestaria. Por lo tanto, únicamente el restante 54.5% es para atención directa a la emergencia del COVID-19.

⁶⁵ Decreto número 10-2020. El nombre completo del préstamo es “Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre Gestión del Riesgo de Desastres con una Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes (CAT DDO)”. Convenio de Préstamo Número 8962-GT. Este préstamo había sido aprobado por el directorio del BIRF el 24 de mayo de 2019.

Públicas.⁶⁶ Sin embargo, ante la emergencia del COVID-19, el préstamo fue destinado específicamente para financiar la primera ampliación presupuestaria realizada el 25 de marzo mediante el Decreto número 12-2020.⁶⁷

La segunda ampliación presupuestaria corresponde a la “Ley de rescate económico a las familias”⁶⁸ la cual aprobó el Congreso por urgencia nacional y con base en el artículo 133 constitucional⁶⁹ (ver Tabla 8). La ley será financiada por Bonos del Tesoro comprados por el Banco de Guatemala y la totalidad de fondos se destinan a transferencia a familias y empresas para garantizar un ingreso mínimo y hacer frente a las necesidades de liquidez.

Tabla 8: Distribución de la segunda ampliación al Presupuesto General de Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 2020

Institución	Ampliación
Ministerio de Desarrollo (Fondo Bono Familia)	Q6,000,000,000
Ministerio de Economía (Bono para la Protección del Empleo)	Q2,000,000,000
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (Fondo de Crédito para Capital de Trabajo)	Q3,000,000,000
<i>CHN</i>	<i>Q2,730,000,000</i>
<i>Aporte al INDE</i>	<i>Q270,000,000</i>
Total	Q11,000,000,000

Fuente: elaboración propia con base en el decreto número 13-2020.

De la tercera ampliación presupuestaria,⁷⁰ únicamente el 15% está destinado específicamente al combate de la pandemia COVID-19 (Q756 millones). La totalidad de esta ampliación se financia en un 94% por endeudamiento público interno (Q4,840.3 millones) y en 6% por endeudamiento público externo (Q298.6 millones). Las fuentes de financiamiento específicas se detallan en la Tabla 10. Todas las fuentes de endeudamiento público externo están financiadas por organismos e instituciones regionales e internacionales con préstamos que se aprobaron en la coyuntura de la crisis del COVID-19.⁷¹ Por eso, en la Tabla 10 se detalla a qué Decreto corresponde cada préstamo y en qué fecha fue aprobado.

⁶⁶ Decreto número 11-2020. El nombre completo del préstamo es “Programa de Administración Tributaria y Transparencia”. Contrato de Préstamo número 3786/OC-GU. Este préstamo había sido aprobado por el directorio ejecutivo del BID el 2 de noviembre de 2016.

⁶⁷ Así se detalla en el Acuerdo Gubernativo número 64-2020, del 29 de abril.

⁶⁸ Decreto número 13-2020.

⁶⁹ Este artículo ha sido considerado la base de la estabilidad macroeconómica del país en las últimas décadas. En él se prohíbe que el banco central pueda financiar al gobierno, excepto en casos de catástrofe o desastres públicos, siempre y cuando sea aprobado por dos terceras partes del total de los diputados del Congreso.

⁷⁰ Decreto número 20-2020.

⁷¹ En el Anexo se detalla cada uno de estos.

Tabla 9: Distribución de la tercera ampliación al Presupuesto General de Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 2020

Institución	Ampliación
Ministerio de Gobernación (salarios)	Q150,000,000
Ministerio de Educación (salarios)	Q500,000,000
Ministerio de Comunicaciones (infraestructura vial y remozamiento infraestructura de salud)	Q724,000,000
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Q426,000,000
<i>Infraestructura salud</i>	<i>Q30,000,000</i>
<i>Bono de riesgo COVID-19</i>	<i>Q26,000,000</i>
<i>Ventiladores, pruebas, equipo, trajes COVID-19</i>	<i>Q370,000,000</i>
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	Q2,138,900,000
<i>Consejos Departamentales de Desarrollo</i>	<i>Q600,000,000</i>
<i>INDE (Subsidio Energía Eléctrica)</i>	<i>Q360,000,000</i>
<i>Organismo Judicial</i>	<i>Q350,000,000</i>
<i>Ministerio Público</i>	<i>Q294,900,000</i>
<i>Incentivos forestales</i>	<i>Q200,000,000</i>
<i>Contraloría General de Cuentas</i>	<i>Q120,000,000</i>
<i>Fondo para Vivienda</i>	<i>Q100,000,000</i>
<i>Instituto de la Defensa Pública Penal</i>	<i>Q42,000,000</i>
<i>Instituto Nacional para Asistencia a la Víctima...</i>	<i>Q40,000,000</i>
<i>Instituto Nacional de Ciencias Forenses</i>	<i>Q22,000,000</i>
<i>Oficina Nacional de Prevención de la Tortura...</i>	<i>Q10,000,000</i>
Servicio de la Deuda Pública	Q1,200,000,000
Total	Q5,138,900,000

Fuente: elaboración propia con base en el decreto número 20-2020.

La Gráfica 16 muestra de cuánto fue cada una de las tres ampliaciones presupuestarias que en total suman Q19,806.4 millones. Como se dijo anteriormente, la primera ampliación se financia íntegramente con endeudamiento externo, la segunda con endeudamiento interno con el Banco de Guatemala y la tercera en 94% con endeudamiento interno. Para ver la fuente de financiamiento de las tres ampliaciones en su conjunto ver la Gráfica 15 mostrada al inicio de esta sección.

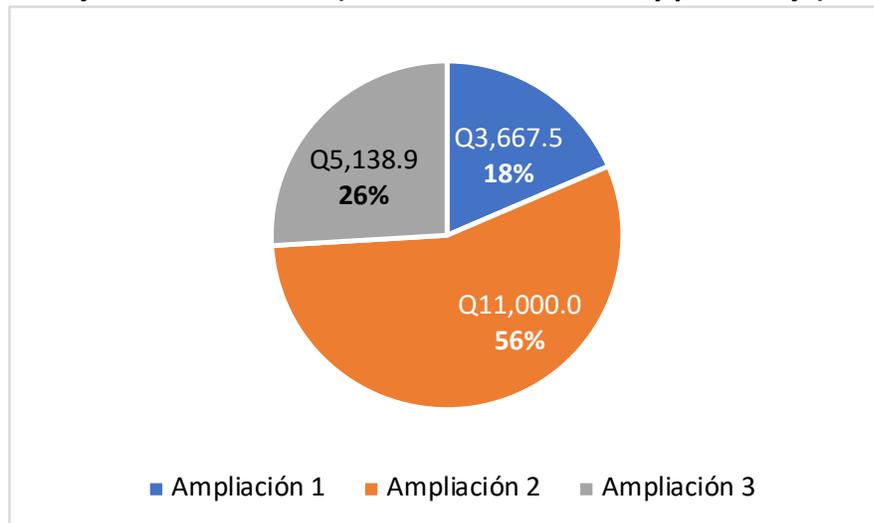
Tabla 10: Fuentes de financiamiento de la tercera ampliación al Presupuesto General de Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 2020

Fuente	Monto	Decreto	Fecha
---------------	--------------	----------------	--------------

Endeudamiento Público Interno	Q4,840,300,000		
<i>Colocación de bonos</i>	Q4,840,300,000		
Endeudamiento Público Externo	Q298,000,000		
De org. e instit. regionales e internacionales	Q298,000,000		
<i>Préstamo BCIE 2181, Sector Justicia</i>	Q124,000,000	16-2020	4 de abril
<i>Préstamo BID 3849, Fortalecimiento MP</i>	Q104,000,000	14-2020	3 de abril
<i>Préstamo BID 4746, Infraestructura Vial</i>	Q40,000,000	19-2020	5 de abril
<i>Préstamo BID 4791, Fort. Serv. de Salud</i>	Q15,000,000	17-2020	5 de abril
<i>Préstamo BCIE 2230, Infra. y Equip. Hosp.</i>	Q15,000,000	18-2020	5 de abril
Total	Q5,138,300,000		

Fuente: elaboración propia con base en el decreto número 20-2020.

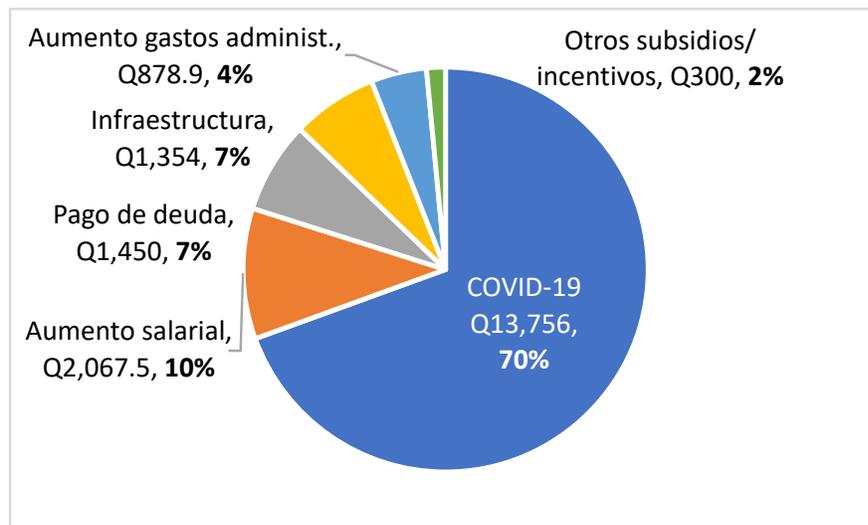
Gráfica 16: Ampliaciones al Presupuesto General de Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 2020 (miles de millones de Q y porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en los decretos números 12-2020, 13-2020 y 20-2020.

En la Gráfica 17 se agrupan los rubros en los que se dio este aumento de Q19,806.4 millones. Se ve que el 70% de las ampliaciones presupuestarias se asignaron a combatir la crisis del COVID-19, sin embargo, el segundo rubro más grande es el incremento en salarios, que absorbe el 10% del aumento, seguido del pago de deuda con 7%.

Gráfica 17: Desglose de las ampliaciones al Presupuesto General de Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 2020 por rubro (miles de millones de Q y porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en los decretos números 12-2020, 13-2020 y 20-2020.

En la Tabla 11 se presenta el desglose de los recursos aprobados para los diferentes programas y fondos para la atención a la emergencia del COVID-2019 según fueron aprobados en los decretos números 12-2020, 13-2020 y 20-2020.⁷²

Tabla 11: Recursos aprobados por el Congreso para atender la emergencia del COVID-19

Decreto	Rubro	Asignación
12-2020	Fondo de Emergencia	Q1,700,000,000
	Atención COVID-19	Q800,000,000
	<i>Infraestructura, equipamiento e insumos hospitalarios</i>	<i>Q700,000,000</i>
	<i>Laboratorios y otros métodos de detección de COVID-19</i>	<i>Q100,000,000</i>
	Programa de apoyo alimentario	Q700,000,000
	Programa del adulto mayor*	Q100,000,000
	Programa de agricultura familiar*	Q100,000,000
	Fondo de Protección de Capitales**	Q250,000,000
	Fondo para las -MIPYMES-	Q400,000,000
13-2020	Fondo Bono Familia	Q6,000,000,000
	Fondo para la Protección del Empleo	Q2,000,000,000
	Fondo de Crédito para Capital de Trabajo***	Q3,000,000,000
20-2020	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Q396,000,000
	<i>Bono de riesgo COVID-19</i>	<i>Q26,000,000</i>

⁷² La suma que aparece como COVID-19 en la Gráfica 17 y el total la Tabla 11 no cuadra porque no todos los recursos de los programas se financian con más presupuesto: la mitad de la ampliación de los programas del adulto mayor y de agricultura familiar se financia por readecuación presupuestaria; el Fondo de Protección de Capitales se financia con readecuación presupuestaria. La diferencia entre la Gráfica 17 y la Tabla 11 es de Q350 millones, los cuales aparecen en la columna de "readecuación" en la Tabla 7.

Decreto	Rubro	Asignación
	<i>Ventiladores, pruebas, equipo, trajes COVID-19</i>	<i>Q370,000,000</i>
	INDE, subsidio energía eléctrica	Q360,000,000
	Total	Q14,106,000,000

Fuente: elaboración propia con base en los decretos números 12-2020, 13-2020 y 20-2020. * la mitad de estos fondos se financian con readequación presupuestaria. ** la totalidad de estos fondos se financian con readequación presupuestaria. *** en este fondo se incluyen Q270 millones para el subsidio a la energía eléctrica para el INDE, adicionales a los Q360 millones aprobados en el Decreto 20-2020.

3.3.2. Tasa de política monetaria

La Junta Monetaria del Banco de Guatemala redujo 75 puntos básicos la tasa de interés líder. La misma la había mantenido en 2.75% desde el 30 de noviembre de 2017 hasta el 19 de marzo de 2020, cuando bajó a 2.25% y bajó nuevamente el 26 de marzo a 2%.⁷³

3.3.3. Acciones para el sector financiero

Las disposiciones tomadas por la Junta Monetaria del Banco de Guatemala respecto al sector financiero están enfocadas en la posibilidad de demorar los cobros por deuda sin afectar la calidad de los préstamos, en flexibilizar la normativa para la administración del riesgo y en proveer liquidez a las instituciones financieras.

El 23 de marzo, la Junta Monetaria del Banco de Guatemala publicó “medidas temporales especiales para atender la coyuntura derivada de la pandemia denominada COVID-19, que pueden ser observadas por las instituciones supervisadas por la Superintendencia de Bancos que otorgan financiamiento”, con vigencia de 180 días calendario. Estas medidas relajan los requisitos bancarios para la administración del riesgo.

Las medidas que las instituciones pueden implementar son:

- Para todos los activos crediticios que al 29 de febrero de 2020 no presenten mora mayor a un mes se podrán revisar los términos y condiciones de estos, en materia de tasas de interés y plazos y podrán mantener la Categoría A de Riesgo Normal.
- Se pueden establecer esperas o diferimientos de pago que atiendan la situación particular del deudor, sin que tales circunstancias se consideren como un factor de mayor riesgo, manteniendo la categoría del activo crediticio. En estos casos se deja en suspenso, el cómputo de la mora que señala el artículo 27 bis del Reglamento para la Administración del Riesgo de Crédito.
- Las modificaciones que correspondan se podrán realizar a solicitud de los deudores, o por iniciativa directa de las propias entidades, y no generarán costos adicionales al deudor.
- El traslado contable de créditos vigentes a vencidos, se llevará a cabo a los 180 días calendario de atraso en el pago de por lo menos una de las cuotas de capital, intereses,

⁷³ (ver http://www.banguat.gob.gt/Publica/Prensa/boletin_tasa_int_covid.pdf y https://www.banguat.gob.gt/Publica/Prensa/boletin_prensa_250320.pdf).

- comisiones u otros recargos, contados a partir de las fechas pactadas, sin importar la situación legal del crédito.
- e) Se podrán utilizar las reservas genéricas en calidad de reservas específicas, para los casos justificados que sean evaluados individualmente y sustentados de manera fehaciente, sin necesidad del requerimiento a la Superintendencia de Bancos. Las reservas genéricas aplicadas, deberán restituirse dentro del plazo máximo de 6 meses, después de finalizada la vigencia de estas medidas temporales.
 - f) Se podrá utilizar el saldo disponible de la cuenta Reserva para Eventualidades, a efecto de hacer frente al deterioro de los activos crediticios asociado con los casos, debidamente justificados, que se deriven de la pandemia COVID-19.
 - g) Se deben llevar registros específicos de los activos crediticios, a los cuales se les haya aplicado cualquiera de las medidas temporales descritas, e informar a la Superintendencia de Bancos.

Con base a las anteriores disposiciones, los bancos publicaron comunicados de prensa en los que hacían eco de los diferimientos de pago que podrían ser solicitados por sus clientes.

El 7 de abril, la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, resolvió modificar el “Reglamento para la Administración del Riesgo de Liquidez”, que tiene por objeto regular los aspectos que, como mínimo, deben observar los bancos, sociedades financieras y las entidades fuera de plaza o entidades off shore, para la administración del riesgo de liquidez.

En el reglamento se incorpora el requerimiento de cálculo del Coeficiente de Cobertura de Liquidez (con su respectiva metodología de cálculo), LCR por siglas en inglés, el cual está diseñado para prever que los bancos tengan un fondo adecuado de activos líquidos de alta calidad libres de cargas o limitaciones, a fin de responder a sus necesidades de liquidez en un escenario de tensión de liquidez de 30 días calendario. Además del LCR, también se incorporan indicadores de alerta temprana, se fortalecen los supuestos a utilizarse en las pruebas de tensión, y se robustece el contenido del plan de fondeo de contingencia y de estrategias de mitigación.

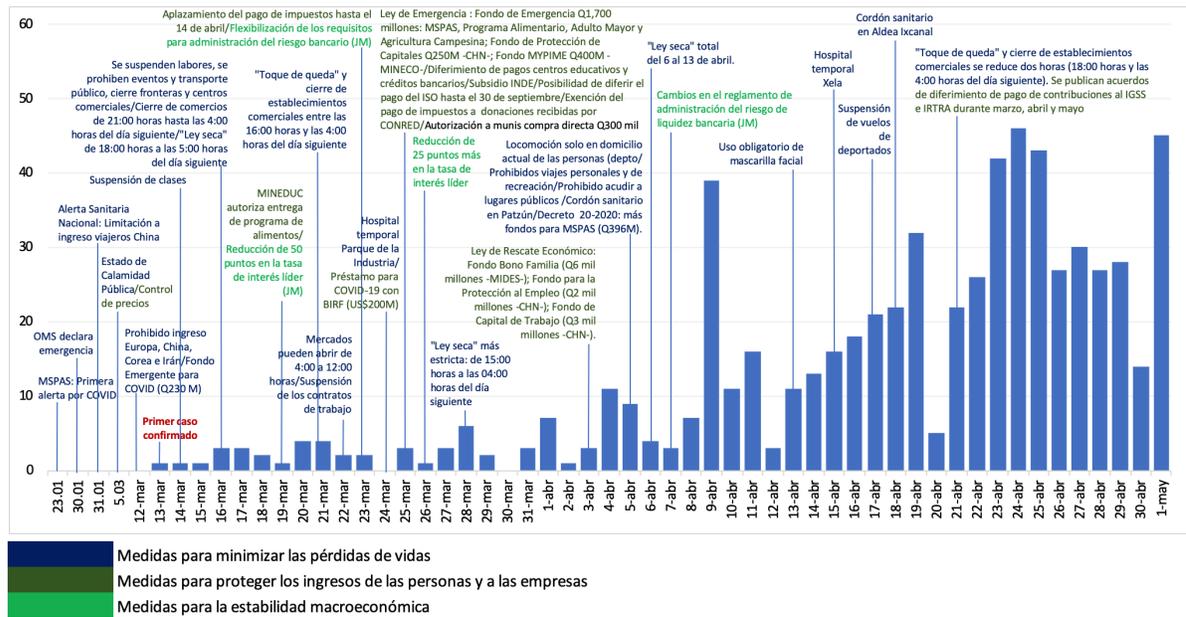
A finales del mes de marzo, algunos banqueros comentaron sobre la apertura de líneas de reporto de parte del Banco de Guatemala hacia sus instituciones con el fin de incrementar las líneas de crédito a las empresas y hogares con restricciones de liquidez. En la presentación realizada el 30 de abril por el presidente del BANGUAT se informó que, hasta esa fecha, los indicadores de liquidez bancaria se mantenían a niveles adecuados y que ninguna institución había solicitado créditos al Banco de Guatemala, aunque se habían habilitado ventanillas de liquidez temporal en quetzales y en US\$ dólares, por un monto de hasta US\$1,000 millones.

La demanda de liquidez en el sistema bancario aumentó en Q2 mil millones entre mediados y finales de abril y la volatilidad del tipo de cambio incrementó drásticamente a finales de marzo, pasando de una tasa de tipo de cambio de Q7.63643 en 19 de marzo a Q7.92793 el

día 25, para volver a caer a Q7.68467 el día 31, fecha desde la cual resgistró una leve tendencia al alza, de tal cuenta que el 29 de abril el tipo de cambio era de Q7.71402.

El resumen de este capítulo se muestra en la Gráfica 18. En azul oscuro se muestran las medidas tomadas para minimizar las pérdidas de vidas, en verde oscuro las medidas para proteger los ingresos de las personas y a las empresas y en verde claro las medidas para la estabilidad macroeconómica. Se compara la adopción de estas medidas con el número nuevo de casos diarios registrados hasta el 1 de mayo.

Gráfica 18: Medidas de respuesta ante el avance del COVID-19 en Guatemala



Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones

4.1. Condiciones previas al COVID-19

- Guatemala ha ido perdiendo capacidad para generar empleo formal a medida que su economía crece, el 2019 cerró con una brecha de empleo formal de más de tres millones de personas.
- Tiene una alta dependencia hacia la actividad económica de Estados Unidos, el 97% de las remesas que Guatemala recibe provienen de ese país y en 2019 representaron aproximadamente el 12% del PIB. Estados Unidos es el principal socio exportador (32.8%) e importador (37.1%).
- El presupuesto del gobierno históricamente ha sido deficitario y enfrenta constantes presiones para que aumente el gasto en funcionamiento, derivado a los aumentos salariales que se otorgan vía pactos colectivos. Por lo que existe un limitado margen de maniobra para reorientar el presupuesto para atender crisis como el COVID-19.
- A pesar de los elevados niveles de pobreza y desnutrición crónica, el gasto social (que en los últimos 19 años ha representado el 46% del total del gasto del gobierno central) ha generado un impacto limitado. Guatemala no cuenta con los mecanismos suficientes para facilitar la coordinación interinstitucional entre las entidades responsables de ejecutar el gasto social ni con un padrón único de beneficiarios que registre a los usuarios de los programas sociales y permita evaluar el impacto y evitar duplicar la ayuda o dejar de atender grupos poblacionales prioritarios.
- El sistema de salud guatemalteco tiene recursos humanos y físicos limitados, Guatemala cuenta con 0.66 camas por cada mil habitantes y 0.37 médicos por cada mil habitantes, los índices más bajos de todos los países de América Latina y el Caribe.

4.2. Impacto Económico del COVID-19

- De pronto se mantiene el consenso de que Guatemala y el mundo recuperarán tasas positivas de crecimiento en el 2021, sin embargo, la realización de este escenario dependerá de la severidad del daño que haya generado el confinamiento y lo serio que hayan sido los shocks negativos en los canales de transmisión (sector real, externo y finanzas públicas).
- El Banco de Guatemala prevé que las remesas decrecerán entre -11.5% y -6.5% (originalmente se proyectaba un crecimiento entre 9.5% y 12.5%).

- Dependiendo de la duración del confinamiento, el BID estima que en Guatemala se pueden perder entre 98 mil y 274 mil empleos formales. Situación que también afecta la cotización al IGSS y el pago de impuestos.
- CEPAL estima que en Guatemala la pobreza extrema podría aumentar entre entre 1.6% (288 mil personas) y 1.4% (252 mil personas). La pobreza podría incrementar entre 2.3% (414 mil personas) y 1.7% (306 mil personas).
- Actualmente se mantiene el consenso de que Guatemala y el mundo recuperarán tasas positivas de crecimiento en el 2021; sin embargo, la realización de este escenario dependerá del tiempo que duren las medidas de confinamiento (no más de 4 o 6 meses).

4.3. Medidas adoptadas por Guatemala para combatir el COVID-19

- Dadas las condiciones tan limitadas que se encontraba el sistema de salud (recursos físicos y humanos) y la posible saturación de casos que iba a experimentar el sistema si no se implementaban medidas para contener el virus, es razonable la estrategia con que el gobierno inició a combatir el virus, implementando medidas de confinamiento para contener su propagación mientras se desarrollaba cierta capacidad de atención al surgimiento de casos.
 - Imperial College proyectaba para el caso de Guatemala que de no hacer nada frente al COVID-19 el país podría haber tenido 329,431 hospitalizaciones por el virus y 55,651 muertes.
 - Mientras se implementaban las medidas de confinamiento el gobierno logró aumentar en 700 camas la capacidad del sistema hospitalario, abriendo hospitales temporales en ubicaciones geográficas estratégicas.
 - Hasta el 8 de mayo en Guatemala existían 900 casos confirmados, 101 personas recuperadas, 24 personas fallecidas y 773 casos activos. Contrastando las estadísticas de contagios con los escenarios construidos por Imperial College, la evolución de los casos en Guatemala hasta la primera semana de mayo pronostica cifras muy parecidas a las del escenario de “supresión” (28,109 hospitalizaciones y 4,546 muertes en 250 días).
 - Con la información disponible hasta el momento, según el BID Guatemala se encuentra en una etapa de propagación acelerada, por lo que los siguientes pasos a tomar deben ser extremadamente cautelosos.
- En el contexto de la emergencia del COVID-19 las ampliaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso ascendieron a Q19,806.4 millones, de los cuales el 70% se destinaron para financiar programas y acciones que atendían directamente la emergencia del virus. El 10% de las ampliaciones concedidas se destinaron para

honrar los aumentos salariales que otorgó la administración anterior y el 7% para honrar los compromisos de pago de deuda del país.

- Las medidas adoptadas por Guatemala pueden clasificarse en tres grandes grupos: para minimizar la pérdida de vidas, para proteger los ingresos de las personas y preservar el empleo en las empresas y para preservar la estabilidad macroeconómica. Medidas que para ser exitosas están interrelacionadas. Para lograr que las medidas de confinamiento sean acatadas es fundamental que las medidas para proteger los ingresos de las personas y el empleo de las empresas llegue de forma ágil a los más necesitados de forma transparente.
- Existe un desfase entre el momento en que entraron en vigor las medidas de confinamiento (14 de marzo) y los paquetes de apoyo para atenuar su impacto económico (17 de abril). Al 4 de mayo, los principales programas aún no han iniciado su ejecución.

5. Anexos

5.1. Otros Decretos de ley aprobados por el Congreso en medio de la coyuntura por la crisis del COVID-19

En las sesiones del pleno del Congreso realizadas en las primeras semanas después que se suspendieron las actividades laborales y se impusieron mayores restricciones a la libre locomoción, a causa de la declaratoria del Estado de Calamidad Pública, se aprobaron diversos decretos de ley que estaban en discusión, que no atienden a la emergencia del COVID-19, pero que comprometen a futuro las finanzas públicas. Fueron cinco los decretos aprobados entre los días 3, 4 y la madrugada del 5 de abril. A continuación, se describe el detalle de estos:

1. Decreto número 14-2020

Con fecha del 3 de abril, el Congreso de la República aprobó un préstamo por un monto de hasta US\$60 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el objetivo de aumentar la eficiencia del Ministerio Público para contribuir a reducir la impunidad en Guatemala, el cual será ejecutado por esta institución.⁷⁴ El préstamo tiene un plazo de amortización de hasta 25 años, incluyendo 5 años y medio de periodo de gracia y se amortizará en cuotas semestrales consecutivas.

2. Decreto número 16-2020

Con fecha del 4 de abril, el Congreso de la República aprobó un préstamo por un monto de hasta US\$300 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el fin de fortalecer las instituciones vinculadas a la seguridad y justicia. El préstamo será ejecutado por el Ministerio de Gobernación, el Instituto de la Defensa Pública Penal, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala y el Organismo Judicial.⁷⁵ El préstamo pagará una comisión de seguimiento y administración del 0.25% sobre el monto total, a ser pagado cuando se de el primer desembolso o a más tardar 12 meses después de aprobado, una comisión de compromiso del 0.25% sobre los saldos no desembolsados y se amortizará de cuotas semestrales consecutivas.

3. Decreto número 17-2020

Con fecha del 5 de abril, el Congreso de la República aprobó un préstamo por un monto de hasta US\$100 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el objetivo de ampliar la cobertura y calidad de los servicios materno-infantil, a través de la modernización de la red asistencial a nivel nacional para entregar servicios oportunos, de calidad y con eficiencia a fin de reducir la mortalidad materna e infantil. El préstamo será

⁷⁴ El nombre completo del préstamo es “Programa de Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público”. Contrato de Préstamo número 3849/OC-GU. Este préstamo había sido aprobado por el directorio ejecutivo del BID el 7 de diciembre de 2016.

⁷⁵ El nombre completo del préstamo es “Programa de Inversión y Modernización para el Sector Justicia”. Contrato de Préstamo número 2181. Este préstamo había sido aprobado por el directorio del BCIE el 26 de julio de 2016.

ejecutado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.⁷⁶ Tiene un plazo de amortización de hasta 24 años, incluyendo 6 años y medio de periodo de gracia, paga una comisión de crédito sobre el saldo no desembolsado y se amortizará en cuotas semestrales consecutivas.

4. Decreto número 18-2020

Con fecha del 5 de abril, el Congreso de la República aprobó un préstamo por un monto de hasta US\$193.2 millones con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para financiar inversión en infraestructura y equipamiento hospitalario. El préstamo será ejecutado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.⁷⁷ El préstamo tiene dos tramos con diferentes condiciones. El primer tramo por US\$114.2 millones tiene un plazo de amortización de hasta 20 años, incluyendo 5 años de periodo de gracia, paga una comisión de seguimiento y administración de 0.25% flat sobre el monto total del préstamo pagada una sola vez (este tramo es financiado con recursos ordinarios del BCIE). El segundo tramo por US\$79 millones tiene un plazo de amortización de hasta 25 años, incluyendo 7 años de periodo de gracia, paga una tasa de interés del 2.5% anual, una comisión de seguimiento y administración de 0.25% flat sobre el monto total del préstamo pagada una sola vez y un 0.1% como cargo por gestión de recursos externos del BCIE pagado una sola vez. Ambos tramos se amortizarán en cuotas semestrales consecutivas.

5. Decreto número 19-2020

Con fecha del 5 de abril, el Congreso de la República aprobó un préstamo por un monto de hasta US\$150 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para mejoras de la infraestructura vial. El préstamo será ejecutado por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, por medio de la Dirección General de Caminos⁷⁸. El préstamo tiene un plazo de amortización de hasta 24 años, incluyendo 6 años y medio de periodo de gracia, paga una comisión de crédito sobre el saldo no desembolsado y se amortizará en cuotas semestrales consecutivas.

Como se vio, además de los cinco préstamos aprobados el 3, 4 y 5 de abril, también se aprobaron otros dos a finales de marzo para financiar la emergencia del COVID-19. Estos se resumen en la Tabla 12. En total se aprobaron préstamos por US\$1,253 millones. De este monto total, solo el 36% fue destinado específicamente a atender la emergencia (US\$450 millones).

⁷⁶ El nombre completo del préstamo es “Programa de Fortalecimiento de la Red Institucional de Servicios de Salud -PRORISS-”. Contrato de Préstamo número 4791/OC-GU. Este préstamo había sido aprobado por el directorio ejecutivo del BID el 30 de mayo de 2019.

⁷⁷ Contrato de Préstamo número 2230. El préstamo está dividido en dos montos aprobados por el directorio del BCIE el 13 de diciembre de 2018 y el 7 de mayo de 2019.

⁷⁸ El nombre completo del préstamo es “Programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial”. Contrato de Préstamo número 4746/OC-GU. Este préstamo había sido aprobado por el directorio del BID el 7 de febrero de 2019.

Tabla 12: Préstamos aprobados por el Congreso durante la coyuntura de la crisis del COVID-19 (US\$)

Préstamo aprobado	Monto	Institución	Decreto	Fecha
Segundo Préstamo para Gestión del Riesgo de Desastres	\$200,000,000	BIRF	10-2020	24 de marzo
Programa de Administración Tributaria y Transparencia	\$250,000,000	BID	11-2020	24 de marzo
Programa de Fortalecimiento y Modernización del MP	\$60,000,000	BID	14-2020	3 de abril
Programa de Inversión y Modernización para el Sector Justicia	\$300,000,000	BID	16-2020	4 de abril
Programa de Fortalecimiento Servicios de Salud	\$100,000,000	BID	17-2020	5 de abril
Programa de Inv. en Infraest. y Equipamiento Hospitalario	\$193,000,000	BCIE	18-2020	5 de abril
Programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial	\$150,000,000	BID	19-2020	5 de abril
Total	\$1,253,000,000			

Fuente: elaboración propia.

6. Bibliografía

Documentos

1. Banco de Guatemala (2020). **“Desempeño macroeconómico, perspectivas y acciones adoptadas por la Junta Monetaria y el Banco de Guatemala ante el COVID-19”**. Guatemala, 30 de abril de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2Lje7OR>
2. Banco Centroamericano de Integración Económica (2020). **“Impacto Económico del COVID-19: Un análisis para Centroamérica, Argentina, Colombia y México”**. Guatemala, abril de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2TgNVJf>
3. Banco Interamericano de Desarrollo –BID-
 - (2017). **“Índice de Mejores Trabajos: Índice de Condiciones Laborales de América Latina”**, septiembre de 2017. División de Mercados Laborales. Nota técnica no. IDB-TN-1326. Disponible en: <https://bit.ly/2LcgdjR>
 - (2020a). **“¿Dónde se encuentra América Latina y el Caribe en la curva del COVID-19?”**, abril de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/365ta8G>
 - (2020b). **“¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo?, Posibles escenarios para América Latina y el Caribe”**, abril de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/368nRVN>
4. Banco Mundial –BM-
 - (2016). **“Guatemala: Estudio del Gasto social y sus instituciones”**, octubre de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2ZewTiK>
 - (2018). **“Connecting to Compete 2018. Trade Logistics in the Global Economy. The Logistics Performance Index and Its Indicators”**, agosto de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2yhmb6g>
 - (2019). **“Doing Business 2020”**, octubre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2Lcfhfl>
 - (2020). **“La economía en los tiempos del COVID-19”**, abril de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3fF69NY>
5. Castellani et al. (2020). **“El impacto del COVID-19 en las economías de la región (Centroamérica)”**, abril de 2020. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://bit.ly/2YODnok>
6. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-.

- (2014). **“La Amenaza de los Pactos Colectivos en el Sector Público”**. Guatemala, junio de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3duO2sl>
- (2019a). **“Crecimiento, Empleo e Infraestructura”**. Guatemala, abril de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2WgWBkX>
- (2019b). **“Marco Orientador del Presupuesto Público”**. Guatemala, abril de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2zHlgX1>
- (2019c). **“Salud y Nutrición”**. Guatemala, abril de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3fZ5MxV>
7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- (2020a). **“América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales”**, abril de 2020. No. 1, Informe Especial COVID-19. Disponible en: <https://bit.ly/3bnlwaK>
 8. Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- (2020b). **“El desafío social en tiempos del COVID-19”**, abril de 2020. No. 3, Informe Especial COVID-19. Disponible en: <https://bit.ly/3dMBE7g>
 9. Eichenbaum, Rebelo & Trabandt (2020). **“The Macroeconomics of Epidemics”**. Cambridge, Massachusetts, marzo de 2020. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper No. 26882. Disponible en: <https://bit.ly/3bdLUDX>
 10. Fondo Monetario Internacional -FMI- (2020). **“World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown”**. Abril de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2ZeHSZI>
 11. Glover, Heathcote, Krueger & Ríos-Rull (2020). **“Health versus Wealth: On the Distributional Effects of Controlling a Pandemic”**. Minneapolis, abril de 2020. Federal Reserve Bank of Minneapolis. Staff Report no. 600. Disponible en: <https://bit.ly/2WjEkTS>
 12. Hausmann et al. (2011). **“The Atlas of Economic Complexity. Mapping Paths to Prosperity”**. Massachusetts Institute of Technology and Center for International Development, Harvard University. Disponible en: <https://bit.ly/2zoSHx4>
 13. Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá -INCAP-. (2015). **“La evolución de la nutrición en Centroamérica y República Dominicana: temas de la agenda pendiente y problemas emergentes”**. Guatemala. Disponible en: <https://bit.ly/365YGTU>
 14. Levy, Santiago (2020). **“Sugerencias para la emergencia”**, marzo de 2020. PNUD América Latina y El Caribe. COVID-19, Serie de Documentos de Política Pública. PNUD LAC C19 PDS No 2. Disponible en: <https://bit.ly/3cpL60c>

15. Luo, Jianxi (2020). **“Predictive Monitoring of COVID-19”**, mayo de 2020. Working Paper. Singapore University of Technology and Design -SUTD-, Data-Driven Innovation Lab. Disponible en: <https://bit.ly/2AcXanc>
16. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-.
 - (2020a). **“Alerta Sanitaria Nacional 1-2020”**. Guatemala, enero de 2020. Centro Nacional de Epidemiología. Disponible en: <https://bit.ly/2SW5MFj>
 - (2020b). **“Primera actualización de alerta epidemiológica por nuevo coronavirus (2019-nCov)”**. Guatemala, enero de 2020. Circular VIGEPi 003-2020. Departamento de Epidemiología. Disponible en: <https://bit.ly/2YPkL7w>
 - (2020c). **“Segunda actualización de alerta epidemiológica por nuevo coronavirus (2019-nCov)”**. Guatemala, febrero de 2020. Circular VIGEPi 005-2020. Departamento de Epidemiología. Disponible en: <https://bit.ly/35LAhmy>
 - (2020d). **“Actualización guía epidemiológica por COVID-2019 al 6 de abril del presente año”**. Guatemala, abril de 2020. Departamento de Epidemiología. Disponible en: <https://bit.ly/3chVU06>
 - (2020e). **“Procedimientos para la preparación y respuesta frente al nuevo coronavirus”**. Guatemala, abril de 2020. Componente: Vigilancia Epidemiológica de Infección Respiratoria Aguda por COVID-19. Departamento de Epidemiología. Disponible en: <https://bit.ly/35M0Gk8>
17. Nuguer, V. & Powell, A. (coords.). (2020). **“Políticas para combatir la pandemia”**. Informe macroeconómico de América Latina y El Caribe 2020. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://bit.ly/2SQtOBC>
18. Organización Internacional para las Migraciones –OIM- (2017). **“Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016”**. Guatemala, febrero de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2zsbzeD>
19. Walker et al. (2020). **“El impacto global de COVID-19 y estrategias para la mitigación y supresión”**. Londres, marzo de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3cjaviC>
20. World Economic Forum (2019). **“The Global Competitiveness Report 2019”**. Suiza, octubre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2A45h5h>

Legislación y otros documentos legales

1. Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.
2. Decreto 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público.
3. Decreto número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado.

4. Decreto número 85-2005 del Congreso de la República, Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor.
5. Decreto número 16-2017 del Congreso de la República, Ley de Alimentación Escolar.
6. Decreto número 25-2018 del Congreso de la República, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019 (vigente para el Ejercicio Fiscal 2020).
7. Decreto número 8-2020 del Congreso de la República, Ratificación del Estado de Calamidad Pública.
8. Decreto número 9-2020 del Congreso de la República, Ratificación de las modificaciones al Estado de Calamidad Pública.
9. Decreto número 10-2020 del Congreso de la República, Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre Gestión del Riesgo de Desastres con una Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes (CAT DDO).
10. Decreto número 11-2020 del Congreso de la República, Préstamo para el Programa de Administración Tributaria y Transparencia.
11. Decreto número 12-2020 del Congreso de la República, Ley de Emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia Coronavirus COVID-19.
12. Decreto número 13-2020 del Congreso de la República, Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el COVID-19.
13. Decreto número 14-2020 del Congreso de la República, Préstamo para el Programa de Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público.
14. Decreto número 15-2020 del Congreso de la República, Medidas adicionales de protección para la población de los efectos económicos provocados por la pandemia del COVID-19.
15. Decreto número 16-2020 del Congreso de la República, Préstamo para el Programa de Inversión y Modernización para el Sector Justicia.
16. Decreto número 17-2020 del Congreso de la República, Préstamo para el Programa de Fortalecimiento de la Red Institucional de Servicios de Salud -PRORISS-.
17. Decreto número 18-2020 del Congreso de la República, Préstamo para el Programa de Inversión en Infraestructura y Equipamiento Hospitalario.

18. Decreto número 19-2020 del Congreso de la República, Préstamo para el Programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial.
19. Decreto número 20-2020 del Congreso de la República, Ampliación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020.
20. Decreto Gubernativo 5-2020, Declaración del Estado de Calamidad Pública.
21. Decreto Gubernativo 6-2020, Reforma a la declaración del Estado de Calamidad Pública.
22. Decreto Gubernativo 7-2020, Primera prórroga del Estado de Calamidad Pública.
23. Decreto Gubernativo 8-2020, Segunda prórroga del Estado de Calamidad Pública.
24. Acuerdo Gubernativo 57-2020, Reglamento del Fondo denominado Bono Familia.
25. Acuerdo Gubernativo 58-2020, Reglamento para el otorgamiento del beneficio del Fondo para la Protección del Empleo.
26. Acuerdo Gubernativo 60-2020, Reglamento del Programa de Apoyo Alimentario y prevención del COVID-19.
27. Acuerdo Gubernativo 63-2020, Ampliación al Presupuesto General de Ingresos del Estado por Q11 mil millones.
28. Acuerdo Gubernativo 64-2020, Ampliación al Presupuesto General de Ingresos del Estado por Q3,667.5 millones.
29. Acuerdo Ministerial 825-2020 del Ministerio de Educación, Autorización para la entrega de alimentos del Programa de Alimentación Escolar.
30. Acuerdo Ministerial 140-2020 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Procedimiento electrónico para registro, control y autorización de suspensiones de contratos de trabajo.
31. Acuerdo Ministerial 89-2020 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Cordón sanitario en el municipio de Patzún, Chimaltenango.
32. Acuerdo Ministerial 105-2020 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Cordón sanitario en la aldea Ixcanal del municipio San Agustín Acasaguastlán, El Progreso.

33. Acuerdo Ministerial 159-2020 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Viabilidad al Acuerdo número 1-2020 de la Junta Directiva del Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala -IRTRA-, Diferimiento del pago del impuesto de recreación.
34. Acuerdo Ministerial 616-2020 del Ministerio de Economía, Instrumento de regulación para el Ministerio de Economía para el otorgamiento del beneficio del Fondo de Protección del Empleo.
35. Acuerdo Ministerial 120-2020 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Cordón sanitario en la aldea Mayuelas y en la cabecera municipal de Gualán, Zacapa.
36. Acuerdo Ministerial 122-2020 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Cordón sanitario en los caseríos Tzanjuyup 1 y Tzanjuyup 2, de la aldea Chipuac del municipio de Totonicapán.
37. Acuerdo Ministerial 124-2020 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Deja sin efecto el cordón sanitario en el municipio de Patzún, Chimaltenango.
38. Decreto Presidencial 17-03-2020, Disposiciones presidenciales en caso de Calamidad Pública y órdenes para el estricto cumplimiento.
39. Acuerdo 22-03-2020, Modificaciones y ampliación a las disposiciones emitidas el 16 de marzo de 2020.
40. Decreto Presidencial 29-03-2020, Deroga disposiciones del 16 y 21 de marzo de 2020.
41. Decreto Presidencial 05-04-2020, Complementa y modifica las disposiciones de fecha 28 de marzo de 2020.
42. Decreto Presidencial 13-04-2020, Deroga disposiciones del 28 de marzo y 3 de abril de 2020.
43. Decreto Presidencial 20-04-2020, Reforma disposiciones presidenciales del 12 de abril de 2020.
44. Decreto Presidencial 26-04-2020, Prorroga disposiciones presidenciales del 12 de abril de 2020 y reformas del 19 de abril de 2020.
45. Disposiciones presidenciales en caso de Calamidad Pública y órdenes para el estricto cumplimiento, 28 de abril de 2020.



46. Decreto Presidencial 04-05-2020, Prorroga disposiciones presidenciales del 12 de abril de 2020 y reformas del 19 y 26 de abril de 2020.
47. Resolución de Superintendencia número SAT-DSI-280-2020 de la Superintendencia de Administración Tributaria, Declaratoria de días inhábiles.
48. Resolución JM-32-2020 de la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, Medidas temporales especiales para atender la coyuntura derivada de la pandemia denominada COVID-19.
49. Resolución JM-34-2020 de la Junta Monetaria del Banco de Guatemala, Modificaciones al Reglamento para la Administración del Riesgo de Liquidez.
50. Acuerdo número 1472 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Diferimiento del pago de la cuota patronal.