



**CLACDS**

Centro Latinoamericano  
para la Competitividad y  
el Desarrollo Sostenible

# TRANSPARENCIA EN EL MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS Y PROGRAMAS EN EL CONTEXTO COVID-19

## Guatemala

Centro Latinoamericano para la  
Competitividad y el Desarrollo Sostenible



FORDFOUNDATION

## **Iniciativa Regional de Ética y Transparencia (RETAIN)**

El Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) busca desde su iniciativa RETAIN (por sus siglas en Inglés) una estrategia robusta para abordar diversos problemas que tendrán un profundo impacto cambiando la forma en que las sociedades perciben la corrupción y la responsabilidad de cada uno -como individuo u organización- para que estos individuos y organizaciones del sector público y privado puedan actuar éticamente y reducir las oportunidades de participar en actividades corruptas.

Para más información sobre nuestra iniciativa de [click aquí](#)

---

# Investigación sobre fondos públicos para la crisis del COVID-19

---

## Documento para discusión

Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles alternativas de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir modelos o políticas, ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE de una incorrecta interpretación de su contenido, ni de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es elevar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenible en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos de lo anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto. Abril, 2021.

# Tabla de Contenidos

---

Resumen ejecutivo	04
Reporte de investigación	05
Reacción del Gobierno de Guatemala: manejo inicial de la pandemia	07
Resumen del marco normativo creado en la declaratoria de emergencia nacional en materia de compras públicas	09
Descripción de los programas de asistencia por la pandemia COVID-19	10
Denuncias realizadas en torno a compras públicas a raíz de la pandemia COVID-19	15
<b>Estudio 1: Índice de transparencia del CLACDS</b>	17
Descripción de la metodología para evaluar transparencia de datos:Índice de CLACDS	18
Indicadores que evalúan las compras públicas	19
Captura de datos	23
Resultados de la puntuación	29
Análisis de datos con la metodología planteada	29
Puntuación global del país	
Puntuación general de programas	
Puntuación individual por programa	
Conclusiones	32
<b>Estudio 2: Percepción de la corrupción y transparencia de los ciudadanos.</b>	
<b>Estudio cuantitativo de encuestas</b>	33
Descripción de la metodología para evaluar transparencia de datos	33
Captura de datos	34
Análisis de datos con la metodología planteada	39
Conclusiones	41
<b>Estudio 3: Estudio cualitativo de percepción de corrupción, transparencia y rendición de cuentas de la sociedad civil</b>	42
<b>Conclusiones</b>	46
<b>Recomendaciones</b>	47
<b>Anexos</b>	48
<b>Bibliografía</b>	53

# Resumen ejecutivo

---

Dada la actual crisis global y las diversas posturas de los gobiernos regionales sobre cómo enfrentar la pandemia de COVID-19, INCAE propone analizar la reacción de cada país del Triángulo Norte ante la crisis.

La presencia y persistencia de la corrupción amplifica gravemente la fatalidad del COVID-19. La situación ha obligado a los gobiernos a realizar compras urgentes de bienes y servicios como camas, insumos médicos y medicinas, entre otros. En estos procesos de contratación pública, la existencia de casos de corrupción limitaría la efectividad de los esfuerzos para contener la pandemia y conduciría a sobrecostos innecesarios que podrían reducir la atención médica a miles de ciudadanos.

La presión del gasto para aliviar las crisis por emergencias conduce a controles reducidos, mayor discreción en las decisiones de gasto, crea más oportunidades de colusión entre empresas y fomenta el soborno a cambio de pagos de precios inflados, entre otros beneficios. La necesidad de actuar con rapidez y flexibilidad puede generar un estado de confusión generalizada entre los responsables de negociar contratos y realizar compras, abriendo oportunidades para prácticas ilícitas.

La debilidad institucional de nuestros países agudiza los riesgos. A pesar de varios avances, especialmente en las reformas de acceso a la información y la mejora de los sistemas de compras y adquisiciones, la región enfrenta desafíos importantes en términos de transparencia e integridad.

Las experiencias recientes muestran una lamentable lista de casos en los que existió corrupción durante tiempos de crisis. Después del tsunami de 2004 en el Océano Índico, se movilizaron alrededor de \$13.5 mil millones en ayuda. Hubo varios indicios de esquemas de corrupción y fraude en el uso de estos recursos. En el caso del huracán Katrina, la Oficina de Responsabilidad de los Estados Unidos calculó que entre \$600 millones y \$1,4 billones, el 16% de la ayuda total, se perdieron en actividades inadecuadas.

The Washington Post informó recientemente que el programa de reconstrucción de Puerto Rico se vio afectado por serias denuncias de corrupción, y que llegan a las autoridades de la agencia a cargo de la gestión de emergencias. Ejemplos notables de Centroamérica incluyen al expresidente Flores de El Salvador, quien fue acusado de desviar \$15 millones en donaciones destinadas a proyectos de reconstrucción y atención a víctimas del terremoto donados por el gobierno taiwanés en 2001 y \$500.000 que también fueron desviados por parte de funcionarios públicos durante el período presidencial de Arnoldo Alemán luego de que el huracán Mitch, azotó a Nicaragua.

Según Transparencia Internacional, un ejemplo más actual sobre COVID-19 y corrupción sería el caso de Brasil, donde un reciente informe de los medios apunta a actos de corrupción en la forma en que el gobierno selecciona las empresas durante los procesos de licitación pública de insumos médicos; a pesar de que los competidores ofrecen cobrar mucho menos por las mascarillas quirúrgicas, el gobierno optó por adjudicar un contrato a una empresa que cobra hasta 12 veces más que el precio de mercado, con estrechos vínculos con el presidente. Además, el gobierno brasileño también otorgó recientemente contratos de emergencia para batas de hospital a una empresa que realizó donaciones a las pasadas campañas electorales del Ministro de Salud.

El 20 de abril del 2020, se destituyó al Ministro de Salud de Guatemala, Rodolfo Gadálmez. Según el informe preliminar de la Comisión contra la Corrupción, el exministro fungió como proveedor del Estado siendo

funcionario público, a través de una empresa de su propiedad. La información obtenida hasta el momento es que existen dos adjudicaciones de dos medicamentos, una de metilprednisolona por Q19 millones y la ceftriaxona por Q9 millones.

En Honduras a través del Consejo Nacional Anticorrupción en su informe “La corrupción en tiempos de COVID-19”, denuncia sobrevaloraciones de guantes y mascarillas que compró la Secretaría de Salud, en perjuicio de las arcas del Estado por un monto de 3.6 millones de lempiras.

## Reporte de investigación

---

La presente investigación proporciona información valiosa sobre la eficacia, transparencia de las respuestas de los gobiernos y rendición de cuentas del gasto público correspondiente en tiempos de crisis. Además, ofrece recomendaciones a los gobiernos y otras partes interesadas (sector privado, sociedad civil, donantes, etc.) en cada país para mejorar la transparencia, participación y rendición de cuentas en la ejecución de programas de emergencia y recuperación. Estos conocimientos y recomendaciones también informan a las agendas de los grupos de trabajo que trabajan en los esfuerzos de articulación en el Triángulo Norte.

El tipo de análisis toma en consideración un escenario ideal. Tanto el análisis cuantitativo como cualitativo dependerá del tipo y acceso a la información en cada país. Un enfoque de método mixto (cuantitativo-cualitativo), utilizando datos primarios de entrevistas y encuestas, junto con bases de datos secundarias de gobiernos (por ejemplo, transacciones de adquisiciones) y ONG, nos permite construir un análisis a profundidad a pesar de la posible opacidad de la información del público y las fuentes de información en cada país.

**En cuanto a los resultados cuantitativos de comparación entre los tres países se obtuvieron los siguientes resultados:**

- Guatemala es el país con el nivel más alto de transparencia seguido de Honduras y por último El Salvador, quien tiene las puntuaciones más bajas.

**En compras públicas:**

- El Salvador y Honduras deben mejorar las buenas prácticas de compras públicas especialmente porque las licitaciones carecen de datos del adjudicado.

**En transparencia y accesibilidad:**

- Guatemala es el Gobierno que mayor uso ha hecho de sus plataformas tecnológicas, lo que facilita al público en general un mayor acceso de la información pública. Incluso ha utilizado la herramienta del Tablero de Control como un mecanismo de control ciudadano y rendición de cuentas.
- En el caso de Honduras existen grandes retos por mejorar la digitalización de las plataformas de compras y transparencia, haciéndolas más amigables para el usuario.

## En ejecución de programas o presupuesto de las instituciones:

- De los 3 países El Salvador es el que realiza menos rendición de cuentas y el que menos información brinda sobre el presupuesto ejecutado. Incluso muchas instituciones públicas recibieron fondos que no fueron ejecutados en su totalidad.
- En Guatemala los programas peor ejecutados fueron los destinados al personal médico y a la niñez.
- En Honduras los programas con la peor ejecución fueron los destinados al personal médico y la protección al empleo.

Con la finalidad de cerrar las brechas de información del estudio cuantitativo, se procedió a realizar el estudio cualitativo conformado por encuestas y entrevistas de percepción a la ciudadanía y sociedad civil en temas de corrupción, transparencia y rendición de cuentas para complementar con información nueva y relevante que no fue posible obtener con datos crudos del estudio cuantitativo.

## Actividades claves

---

Una descripción del contexto inicial sobre la reacción inmediata de los diferentes gobiernos a la crisis del COVID-19. En temas de transparencia y datos abiertos se analizó si los recursos destinados a la emergencia y su uso se hicieron públicos, de manera continua, oportuna, veraz y verificable. La información sobre compras y contratación en períodos de emergencia debe hacerse pública en formatos de datos abiertos, asegurando su accesibilidad para diferentes tipos de público.

La información generada en materia de contratación pública debe concentrarse en un sitio público específico (página web, sitio oficial u otro) asegurando la estandarización de su contenido. Se revisaron diferentes sitios de información de autoridades de monitoreo como Ministerios Públicos, el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Honduras (HonduCompras) o la Dirección Presidencial de Transparencia y Modernización. En el caso de Guatemala el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala (Guatecompras) y en El Salvador el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de El Salvador (Comprasal).

En cuanto a la rendición de cuentas, se analizó si los diferentes gobiernos muestran una revisión periódica o final sobre los resultados de la ejecución de los recursos públicos destinados a la emergencia COVID-19, para los cuales se examinó las mismas fuentes secundarias. Parte de la investigación es identificar qué está ayudando o perjudicando a los diferentes gobiernos con respecto a sus prácticas implementadas. Un análisis que toma en consideración fuentes secundarias de información de organizaciones no gubernamentales locales, incluidos los capítulos nacionales de Transparencia Internacional.

Finalmente, desarrollar conocimientos a partir de las percepciones de ex participantes de las Cumbres sobre la Corrupción celebradas en los diferentes países e identificar los desafíos y barreras que percibieron en la gestión de los fondos públicos con respecto a la crisis COVID-19 a través de una encuesta en línea y por medio de entrevistas a profundidad por país, igualmente divididas entre funcionarios del sector público y líderes de la sociedad civil.



## Reacción del Gobierno de Guatemala: Manejo inicial de la pandemia

Guatemala fue uno de los primeros países en Centroamérica en tomar medidas incluso antes de que se detectara el primer caso positivo de COVID-19, el 13 de marzo del 2020. Desde el 05 de marzo del 2020, mediante Decreto Gubernativo 5-2020, el presidente de la República Alejandro Giammattei, decretó “estado de calamidad pública” en todo el territorio nacional debido a la pandemia COVID-19. Con este decreto se restringieron los derechos constitucionales de libertad de acción, libertad de locomoción, derecho de reunión y manifestación (BLP, s.f.).

La primera medida que tomó el gobierno de Guatemala fue prohibir la entrada de ciudadanos de ciertos países europeos, así como de Irán, China y Corea del Sur, medida que después se expandió para Estados Unidos y Canadá. También se cancelaron todos los eventos públicos y privados, aglomeraciones, actividades religiosas, eventos deportivos, ferias, eventos o reuniones incluyendo conciertos y espectáculos. De igual manera se ordenó el cierre de escuelas, universidades públicas y privadas por 3 semanas.

En materia laboral y migratoria el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social emitió el “Plan para la prevención, contención y respuesta a casos de Coronavirus (COVID-19)” en el cual se promueve el teletrabajo tanto para el sector público como privado, y restricciones de ingreso al país, así como medidas migratorias para extranjeros que residían en Guatemala.

En cuanto al transporte de correspondencia y carga aérea, marítima y terrestre de importación o exportación se impusieron limitaciones de ingreso al país, ya que tenían que cumplir con las medidas de prevención emitidas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), con el abandono inmediato una vez entregada la carga.

Mediante disposiciones presidenciales, se establecieron medidas de prevención, el toque de queda temporal con la finalidad de detener el contagio, también tomaron medidas de distanciamiento físico, se ordenó la



construcción y acondicionamiento de 5 hospitales y se realizaron compras de insumos necesarios a nivel hospitalario y de las comunidades como respuesta a la crisis sanitaria (Forbes Centroamérica, 2020).

El gobierno de Guatemala aprobó una serie de ayudas económicas y programas sociales para compensar los efectos de las medidas de prevención sobre las familias más vulnerables. Aumentaron la capacidad de tamizaje para hacer más pruebas a la población y así detectar más casos de diagnóstico diarios.

Por medio del doctor Oscar Barreneche, representante de la OMS/OPS en Guatemala, se diseñaron protocolos de rastreo y monitoreo de contactos (vigilancia epidemiológica); se capacitó a los trabajadores de salud para prevención y manejo de infecciones; se instalaron líneas de ayuda para ofrecer información a todo el país; y se donaron pruebas de laboratorio, por mencionar algunas de las iniciativas (ONU, 2020).

A partir del 26 de agosto se reabertura en la Ciudad de Guatemala, el Zoológico La Aurora como parte de la estrategia de reactivación económica, así mismo se flexibilizaron las restricciones de movilidad y libre locomoción, y se incentiva a las organizaciones privadas a retornar a labores en los horarios establecidos. El 18 de septiembre, reabrieron las fronteras aéreas, terrestres y marítimas del país, bajo estrictas normas sanitarias, y teniendo como requisito para los turistas la presentación de la prueba negativa de COVID-19.

El 29 de septiembre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) oficializó mediante el Acuerdo Ministerial 229-2020 el nuevo Sistema de Alerta Sanitaria para la Emergencia COVID-19, y el 01 de octubre, se aprobó la Norma de reapertura segura de las instituciones de educación superior y centros de capacitación técnica durante la pandemia COVID-19. El 04 de octubre el presidente Alejandro Giammattei manifestó que, aunque culminó el estado de calamidad, las medidas de prevención contra el COVID-19 deben continuar.

---

# Resumen del Marco Normativo creado en la Declaratoria de Emergencia Nacional en materia de compras públicas

---

5 de marzo de 2020:

Se declara el estado de calamidad pública en el “Decreto Gubernativo número 5-2020”, norma que aplica para todo el territorio nacional como consecuencia del pronunciamiento de OMS. Dentro de lo más relevante se señala:

- Las compras públicas se realizan al amparo del estado de excepción de acuerdo con la normativa de la Ley de Contrataciones del Estado.
- Establecer precios mínimos y máximos para los artículos, bienes, suministros o servicios que tengan algún tipo de relación en la prevención, tratamiento, contención y respuesta al coronavirus COVID-19 y procedimientos médicos relacionados, así como evitar el acaparamiento de los mismos.
- En virtud de ser uno de los casos de excepción establecidos en la ley, se autoriza la compra de bienes, suministros y servicios que se encuentren estrictamente relacionados con el cumplimiento del objeto del presente decreto, sin sujetarse a los requerimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento. En consecuencia, será completa responsabilidad de las autoridades superiores del Estado y sus dependencias, observar parámetros de transparencia y publicidad de las acciones citadas.
- En cuanto a las donaciones, éstas serán consignadas y registradas a nombre del Estado de Guatemala.

---

13 de marzo de 2020:

Se emite la circular “Lineamientos para la transparencia en la adquisición y contratación de bienes y servicios para atender las acciones que se realice al amparo del estado de calamidad pública COVID-19”, donde se ratifica el decreto 5-2020:

- Se establece que todas las compras y contrataciones de bienes, suministros y servicios que se realicen bajo el Estado de Calamidad Pública “COVID-19” (en adelante el Estado de Calamidad), deberán publicarse y realizarse a través del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (en adelante Guatecompras).
- Así mismo manifiesta que todas las compras públicas, de bienes y servicios, realizadas bajo el Estado de Calamidad deberán observar parámetros de transparencia y publicidad.
- Finalmente, establece los requisitos administrativos, procedimientos, documentación, plazos, y justificación que se deben cumplir para la adquisición de bienes y servicios a raíz de la pandemia COVID-19 (Ministerio de Finanzas Públicas, 2020).

16 de marzo de 2020:

Se emite la circular conjunta DTP-DGAE-001-2020, donde se amplía lineamientos en temas de presupuesto a raíz de la pandemia COVID-19:

- Las instituciones que realicen acciones orientadas a la atención del Estado de Calamidad Pública podrán iniciar con su presupuesto vigente las gestiones de los procesos de contratación que se lleven a cabo para cubrir la emergencia, pero deben utilizar la estructura programática establecida para el efecto.
- Para hacer uso de los recursos del Fondo Emergente, las instituciones deberán esperar que entre en vigor el Decreto Gubernativo 5-2020 (Ministerio de Finanzas Públicas, 2020).

---

30 de septiembre de 2020:

Se emiten nuevos lineamientos con las compras y contrataciones públicas al finalizar el Estado de Calamidad Pública donde se indica:

- A partir del 1 de octubre de 2020, se inhabilitó la opción de compras por el “Decreto Gubernativo 5-2020” de Guatecompras.
- Además, a partir del 1 de octubre de 2020 no podrán realizar contrataciones o adquisición de forma directa al amparo del Estado de Calamidad Pública, sólo mantendrán vigencia aquellas realizadas el 30 de septiembre por el plazo de 10 días hábiles.

El Ministerio de Finanzas, desarrolló el “Tablero de Control de Estado de Calamidad COVID-19”, que es una herramienta de control ciudadano, que tiene por objeto facilitar el seguimiento y auditoría social al gasto público, filtrando información de los sistemas financieros, contables y de compras públicas.

## Descripción de los programas de asistencia por la pandemia COVID-19

---

A continuación, se describen los 10 programas implementados por el Gobierno de Guatemala, todos financiados con fondos nacionales y/o presupuesto extraordinario (deuda).

### 1. Bono Familia

Este bono consiste en un apoyo económico de Q6,000 millones destinado a beneficiar 10 millones de personas (aproximadamente 2 millones de hogares), con transferencias de Q1,000 mensuales durante 3 meses. El programa inició en la primera semana de mayo y estaba a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. El objetivo general es apoyar a la población más afectada económicamente por las medidas de emergencia derivadas de la pandemia COVID-19.

La población beneficiada son usuarios de energía eléctrica por debajo de 200 kWh según la factura del mes de febrero 2020. En las facturas del mes de mayo o junio indicaba si eran candidatos a Bono Familia.

**Criterios de clasificación:**

Personas en pobreza, madres solteras u hogares monoparentales, adultos mayores, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas y degenerativas, familias con niños o niñas en estado de desnutrición y concentración de fuerza laboral por departamento.

**Criterios de exclusión:**

Personas o familias que habiten en una vivienda cuyo consumo eléctrico mensual supere los 200 kWh, servidores públicos, quienes cuenten con contratos administrativos de prestación de servicios vigentes con el sector público, quienes reciban beneficios derivados de cualquier sistema de pensiones, incluyendo a la clase de pasivas del Estado y quienes reciban pensiones por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

**Criterios especiales:**

El 10% del total de beneficiarios, aquellas personas o familias que no gozan del servicio de energía eléctrica y que por su condición socioeconómica deban ser incluidas (Bono Familia, 2020).

## 2. Caja Juntos Saldremos Adelante

Esta iniciativa consistió en la entrega de 200 mil cajas de víveres (que contenían productos de consumo diario, como azúcar, frijoles, pasta, harina de maíz, aceite e Incaparina, entre otros). La iniciativa provino de donaciones por parte de la industria privada y estaba destinada a familias vulnerables <sup>1</sup>.

El poder Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa (MINDEF) y el Ejército de Guatemala, se encargaron de la distribución y entrega a nivel nacional de dichas donaciones. El programa fue ejecutado desde abril y se reporta haber entregado el 100% de las cajas. Sin embargo, no existe un listado de quienes fueron los beneficiarios.

**Criterios de clasificación:**

No existe información sobre los criterios establecidos para la entrega de las cajas.

## 3. Apoyo a la economía informal

Por medio del programa de “Intervención para la asistencia económica temporal para personas y familias afectadas por el COVID-19”, se hizo un pago único de Q1,000 a 200 mil hogares. Los alcaldes de cada municipio fueron los encargados de enviar los listados de personas que trabajan en la economía informal de acuerdo con los registros que ellos tenían. Por medio de un acta notarial, firmada por el alcalde, se hizo constancia de las personas que trabajaban en el sector informal. Cada comuna estableció su propio perfil de beneficiario, sin embargo, el criterio principal de selección fue que los beneficiarios trabajan en actividades comerciales sin estar registrados en la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

---

<sup>1</sup> La información de este programa es meramente descriptiva. No se tomó en cuenta en el análisis de los indicadores, por ser un programa de fondos privados y por ser una donación en especie.

La finalidad de este programa era ayudar a todos los vendedores informales que resultaron afectados con las restricciones de movilidad y paralización de actividades económicas. Los fondos fueron administrados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con un presupuesto de Q200 Millones.

**Criterios de clasificación:**

200 mil trabajadores, (1 millón de familias) y trabajadores que tributan o que figuran en los registros municipales, por ejemplo, con pago de alquiler en locales municipales. No tomó en cuenta a los vendedores ambulantes o aquellos que no pagan un espacio o local.

#### **4. Alimentación escolar**

El programa de alimentación escolar vigente pre-pandemia consiste en brindar un pequeño desayuno a los niños que asistían a escuelas públicas con un costo diario de Q4; en abril el Congreso aprobó trasladar Q 589.9 millones al Ministerio de Educación para continuar con el programa de refacción escolar y ampliar la cobertura del programa, entregando una bolsa de alimento con un valor de Q56 por alumno para cubrir el desayuno diario, aun cuando no estuvieran asistiendo a clases. Para este programa se contempló llegar a 200 mil familias.

Las compras las realizaron los (as) directores y las organizaciones de padres de familia en las 30,428 escuelas de preprimaria y primaria a nivel nacional. Debido a la suspensión de clases presenciales, el Ministerio de Educación entregó los recursos a las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) para que éstas hicieran la entrega a cada uno de los padres cuyos hijos estén inscritos en el sistema educativo.

**Criterios de clasificación:**

Los padres de menores de edad inscritos en una escuela pública a nivel preprimaria y primaria.

#### **5. Fondo crédito para capital**

Con la finalidad de reactivar la economía, el Banco Crédito Hipotecario Nacional (CHN), otros bancos y cooperativas, crearon un fondo para otorgar préstamos con tasas de intereses bajas para que las empresas afectadas por la crisis COVID-19 continuaran trabajando.

Para su ejecución destinaron Q2,730 millones administrados por la entidad bancaria; los préstamos otorgados incluían un capital máximo de Q250 mil, con una tasa de interés máxima de 4.83%, con 6 meses de gracia a 72 meses de plazo. El Banco Crédito Hipotecario Nacional debió reformar su ley orgánica, de esta forma poder elevar el capital del banco y asegurar capacidades, legales, operativas y administrativas para ejecutar los préstamos. Se estima que 50% de las empresas que pidan créditos no serán capaces de pagarlos y podrían ser demandados por tratarse de recursos públicos.

**Criterios de clasificación:**

Persona física y jurídicas que cumplieran con los requisitos señalados por la entidad bancaria (Banco CHN, 2020).

## 6. Fondo de protección del empleo

El fondo es una alternativa para apoyar con un pago mínimo de Q75 diarios a las personas que trabajan para empresas del sector formal, que fueron suspendidas durante la crisis COVID-19. El Congreso destinó un fondo de Q2 Mil millones al Ministerio de Economía para ejecutar el programa.

Se han trasladado 48.92% de los recursos al Crédito Hipotecario Nacional (CHN) encargado de realizar los desembolsos a los trabajadores afectados. Hasta el 1 de agosto de 2020, había un total de 181,370 suspensiones laborales aprobadas y más de 30,044 solicitudes de empresas interesadas en incluirse en el programa.

Este fondo lo debe tramitar el empleador en el Ministerio de Trabajo (MINTRAB). Los empleadores deben ingresar un formulario en el sitio del Ministerio de Economía (MINECO) y este debe aprobar la solicitud para distribuir los fondos por medio del Crédito Hipotecario Nacional.

### Criterios de clasificación:

Empleadores que cumplan con los requisitos y procedimiento establecidos en la página web del Ministerio de Trabajo.

## 7. Programa de dotación alimentaria (Programa Mundial de Alimentos - PMA)

Según el Acuerdo Gubernativo 60-2020, este programa está destinado para las familias en situación de vulnerabilidad, incluyendo adultos mayores, así como aquellos que se encuentren en asilos. Consiste en la entrega de víveres o cupones para compra de comida para personas en estado de vulnerabilidad a raíz de la pandemia del COVID-19.

El Congreso asignó Q700 millones y los Ministerios de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Desarrollo Social (MIDES) Q350 millones asignados para cada ministerio, quienes gestionaron la entrega de los mismos, respectivamente en el área rural y el área urbana. De las 595 mil raciones de alimentos del programa extraordinario por la emergencia sanitaria, hasta principios de agosto el MIDES solamente había entregado 10.345 raciones, lo cual equivale a un 3%. De ese total de raciones, el MAGA había entregado 6.809 lo cual equivale a un 2%.

### Criterios de clasificación:

No existen criterios para la entrega de los alimentos.

## 8. Subsidio de energía

Se otorgó un presupuesto de Q630 millones para dar un subsidio a hogares que consumen hasta 300 kWh, beneficiando aproximadamente a 2.8 millones de hogares, los cuales fueron notificados por medio de su factura de consumo. Según el decreto 12-2020, el Instituto Nacional de Energía (INE) elevó la cobertura del subsidio a la tarifa eléctrica. Antes de esto, las personas con consumos menores de 60 kWh pagaban menos con una tarifa de subsidio.

Las personas que consumen hasta 300 kWh mensualmente fueron beneficiados con el subsidio en mayo, junio y julio en sus recibos de fin de mes. Pero el subsidio depende del uso: las personas con consumos

inferiores a 60 kWh al mes pagan Q0.40 por kilovatio consumido. Quienes utilizan de 61 a 125 kWh pagarán Q0.70 por kWh, de 126 a 200 kWh cancelaron Q1.05 por kWh. Los que consumen de 201 a 300 kWh cancelaron Q1.12 por kWh consumido. Las empresas que cubren este beneficio son: EEGSA, DEOCSA, DEORSA, y las empresas eléctricas municipales de Retalhuleu, Joyabaj y Playa Grande.

**Criterios de clasificación:**

Hogares con un consumo eléctrico menor a los 300 Kw.

## 9. Bono de riesgo para trabajadores sanitarios

Se hizo una ampliación presupuestaria de Q5 mil millones que aprobó el Congreso en el decreto 20-2020. Se estableció una enmienda que contempla dar un bono salarial al personal del Ministerio de Salud expuesto al COVID-19. A finales de julio, el Ministerio finalmente aprobó un acuerdo ministerial para autorizar el pago de este beneficio al personal contratado a través de renglones temporales, por Q 863 mensuales para personal de salud. El monto presupuestado asciende a Q26 millones.

**Criterios de clasificación:**

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) realizó el listado de personal expuesto, se desconoce el listado de beneficiarios y el criterio de selección.

## 10. Programa del adulto mayor

Este programa de protección al adulto mayor dirigido por el Ministerio de Trabajo no es nuevo ya que se aprobó en 2005. Sin embargo, durante esta crisis se hizo una ampliación para beneficiar a más personas de la tercera edad. Actualmente 20 mil personas están optando por esta ayuda de Q400 mensuales.

Aun así, el Ejecutivo contempló una ampliación presupuestaria de Q50 millones para beneficiar a más personas de la tercera edad. La ayuda consiste en un aporte de Q400 mensuales para adultos mayores de 75 años, que vivan en condiciones de pobreza. La idea era que el Ministerio de Trabajo incorporara a 2 mil beneficiarios más, cada mes, a partir de mayo. Hasta la fecha, solo han ejecutado el 9.43%.

**Criterios de clasificación:**

Los adultos mayores de 75 años en condiciones de pobreza, de nacionalidad guatemalteca, que no tengan trabajo o no gocen de ninguna pensión o jubilación (Nómada, 2020).





# Denuncias realizadas en torno a compras públicas a raíz de la pandemia COVID-19

Existen múltiples factores que inciden en los índices de transparencia y corrupción cuando se declara un Estado de Emergencia Nacional, principalmente en el tema de compras públicas. En el caso específico de la pandemia COVID-19, la normativa de contrataciones públicas fue modificada haciéndola más flexible; por ser compras de urgencia se deja la transparencia para después de la crisis; la digitalización en los portales de compras públicas se deja de lado, lo que implica menos controles. De esta manera, hay más acceso a dinero proveniente de donaciones o de presupuesto público extraordinario, lo que facilita una eventual malversación y/o desvío de fondos públicos.

En el poco tiempo de la Pandemia COVID-19, ya hay denuncias por irregularidades en el manejo de los fondos públicos, como el pago de sobrepagos en la compra de equipo médico e insumos, compras a conocidos, familiares y a empresas de funcionarios públicos, irregularidades en la construcción de hospitales, despidos (o renuncias) de funcionarios públicos y la apertura de investigaciones judiciales.

Es importante aclarar que este enunciado sólo describe las denuncias interpuestas hasta el momento, y no existe aún, alguna sentencia judicial que dicte un acto de corrupción comprobado por un funcionario público (ver anexo de denuncias).

## 1. Denuncia sobre el incumplimiento del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

De acuerdo con el Decreto No. 15-2020 se aprobaron tres ampliaciones presupuestarias por Q19,806.4 millones para tomar medidas de asistencia por COVID-19 entre estas medidas se incluye las compras abiertas del Estado a través del “Estado de Calamidad Pública”. Esto les permitió a las entidades públicas realizar compras al amparo del estado de excepción.

En denuncias e investigaciones realizadas por El Periódico, se detectó que del total de compras por excepción (las adquisiciones por excepción ascienden Q2.2 millardos) se les adjudicó más de la mitad de las compras a una decena de proveedores. Los datos observados corresponden a los eventos en el portal Guatecompras con Número de Operación (NOG) y por adquisiciones directas con Número de Publicación (NPG), ambos en el portal.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) realizó el contrato más oneroso del Estado, por Q300 millones para el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas. El contrato corresponde a la compra de alimentos para ser entregados a la población afectada por la crisis COVID-19, siete meses después de haber sido realizada la transferencia, los alimentos no habían sido entregados y los números no se ven reflejados en el portal Guatecompras.

El MAGA y el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) se comprometieron a trasladar Q350 millones cada uno, para la compra de alimentos. El Programa de las Naciones Unidas cobrará el siete por ciento calculado sobre el valor invertido en la compra y costos de transporte, según lo establece el Acuerdo Específico del Convenio de Cooperación 002-2020 entre el MAGA y el PMA (El Periódico, 2020).



## 2. Denuncia sobre pocos proveedores en compras públicas de insumos médicos

Labymed se ha convertido en el proveedor con más adjudicaciones en la compra de pruebas PCR, que se utilizan para detectar el coronavirus en el sector público. Esta empresa ha sido cuestionada por controlar el mercado de las pruebas PCR con 96% de las adjudicaciones; Labymed vendió al Estado Q100.1 millones y se estiman ganancias de Q149.8 millones, bajo la modalidad de compras directas por excepción.

La empresa tiene varios contratos de comodato en algunos de los hospitales públicos donde le prestan las máquinas marca “GeneXpert” en las que únicamente se pueden procesar las pruebas que ellos venden al Estado. Existen denuncias de contratos donde se solicitan pruebas específicas para estas máquinas beneficiando directamente a Labymed (El Periódico, 2020).



# Estudio 1

## Índice de transparencia del CLACDS

---

### Introducción sobre el índice de transparencia.

A diferencia de otros índices de transparencia que monitorean la transparencia del sector público de una manera muy amplia, el presente índice estudia el nivel de transparencia durante un Estado de Emergencia, especialmente la crisis de la pandemia COVID-19. Este índice toma en consideración la transparencia de los procesos de compras públicas relacionadas a la pandemia COVID-19, accesibilidad de la información en los portales oficiales de compras y rendición de cuentas, y lo más relevante es que considera la transparencia en la ejecución de los programas de ayuda sanitaria y socioeconómica que implementó el Gobierno de Guatemala con el fin de mitigar las secuelas de la crisis.

La pandemia COVID-19 ha dado poderes excepcionales o de emergencia a los Gobiernos de todo el mundo, lo que ha abierto espacios de abuso de poder y una mayor discrecionalidad por parte de las instituciones estatales en el uso de los fondos públicos. Dado la declaratoria de Emergencia Nacional se han flexibilizado los procedimientos normales de supervisión, control y contratación pública, lo que amenaza los mecanismos para combatir la corrupción. Durante la época de la pandemia COVID-19 ha habido denuncias por sobreprecios en la compra de insumos y equipo médico, clientelismo, concentración de compras públicas en pocos proveedores del Estado, renuncias y despidos de políticos y funcionarios públicos de alto nivel, así como funcionarios públicos inscritos como proveedores de Estado a pesar de los impedimentos legales e irregularidades en el cumplimiento de los programas de asistencia sanitaria y socioeconómica por parte del Gobierno.

Transparencia pública en el contexto de la pandemia COVID-19, se definirá como la accesibilidad, claridad y comunicación al público en general de las razones de toda decisión gubernamental y administrativa (así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión) y su aplicación (Guerrero y Hofbauer, 2003) y la posterior rendición de cuentas por parte de las instituciones estatales una vez finalizado el Estado de Emergencia. Se analizará fuentes de información secundaria en la disponibilidad de la información de las contrataciones públicas adjudicadas en los portales oficiales de compras públicas (datos abiertos), información relacionada a la ejecución del presupuesto y los programas de asistencia sanitaria y socioeconómica, y la ejecución de dineros provenientes de donaciones externas administrado por el Gobierno Central.

---

# Descripción de la metodología para evaluar transparencia de datos: índice de CLACDS

La metodología del presente trabajo de investigación utilizará una técnica de medición que consiste en evaluar el nivel de transparencia en las compras públicas realizadas a raíz de la pandemia por COVID-19. Para ello se tomaron en cuenta diez indicadores clasificados en tres categorías: indicadores que evalúan las compras públicas (indicador 1 al 4), indicadores que evalúan los portales de compras públicas, transparencia y rendición de cuentas (5 y 6) e indicadores que evalúan la ejecución de los programas sanitarios y de ayuda socioeconómica implementados por el Gobierno de Guatemala durante la pandemia COVID-19 (7 al 10).

Los diez indicadores seleccionados son una combinación de indicadores publicados por Transparencia Internacional (Transparency International, 2020), otros indicadores que se consideran buenas prácticas en la compra de bienes y servicios públicos, y finalmente se utilizó como referencia para otros indicadores el Open Data Index y el Open Data Barometer.

Una vez analizados los diez indicadores de acuerdo con la metodología que a continuación se describe, se procederá a realizar 3 puntuaciones de transparencia, en un rango del 0 al 1:

#### Puntuación Global:

Es una ponderación promedio de los diez indicadores, con la finalidad de obtener una puntuación global del país en temas de compras públicas, transparencia y rendición de cuentas a través de los portales y la ejecución de los programas.

#### Puntuación general de los programas:

Es una ponderación promedio de los nueve programas sanitarios y de ayuda socioeconómica implementados por el Gobierno de Guatemala durante la pandemia COVID-19.

#### Puntuación individual por programas:

Es una calificación individual por programa, tomando como base los últimos cuatro indicadores (del 7 al 10)<sup>2</sup>.

Algo importante de resaltar sobre la metodología aplicada a los criterios de cada indicador, es que los investigadores que participaron en este estudio utilizaron un tipo de clasificación de “0” (no cumple con el criterio) y “1” (sí cumple con el criterio), lo que permite tener un mayor grado de objetividad (evitando sesgos), a diferencia de otros índices donde se acostumbra que el experto asigne una calificación o nota con un criterio más subjetivo.

<sup>2</sup> Tómese nota que los indicadores 8, 9 y 10 tienen un peso diferente, que se explica con mayor detalle en la página 19.

# Indicadores que evalúan las compras públicas

---

Para los primeros cuatro indicadores se seleccionaron y clasificaron 19 criterios de acuerdo con el indicador más pertinente. Para la selección de los criterios mencionados, se analizaron 4 licitaciones públicas de cuatro países (una de cada país): Dinamarca (el país menos corrupto del mundo), Uruguay (el país menos corrupto de Latinoamérica), España y Paraguay (2 países seleccionados al azar).

Como referencia comparativa de buenas prácticas en compras públicas se tomó a Dinamarca y se comparó con los otros tres países. Se clasificaron con “1”, si la licitación cumplía con el criterio y con un “0” si no cumplía con el criterio, finalmente estos datos se promediaron, para obtener una calificación por país.

Utilizando estos mismos criterios de buenas prácticas, se analizaron 8 licitaciones publicadas en el portal de Guatecompras, seleccionadas al azar durante el periodo de pandemia, realizadas por diferentes instituciones gubernamentales y mediante el mismo sistema de evaluación, se agregó un “1” si la licitación cumplía con el criterio o un “0”, si no cumplía. Estos datos se promediaron, para obtener una calificación para Guatemala. A continuación, se detallan los 4 indicadores con sus respectivos criterios:

## 1. Información sobre bienes y servicios adquiridos en el proceso de contratación

Este indicador evalúa el cumplimiento de requisitos informativos en las compras públicas de bienes y servicios durante la pandemia COVID-19. Se tomaron en cuenta 3 criterios: nombre del ítem, características del ítem (especificaciones técnicas) y cantidad de unidades compradas.

## 2. Detalle de precio y monto total de los bienes y servicios adquiridos

Este indicador evalúa el detalle de los precios y el monto en cada licitación. Se tomaron en cuenta 5 criterios: precio estimado, precio unitario, detalle del impuesto, moneda y monto total.

## 3. Datos del adjudicante

Este indicador evalúa la claridad de la información de la institución adjudicante. Se utilizaron 4 criterios: nombre de la entidad pública, nombre del funcionario público responsable de la contratación, sector de la licitación y criterios de adjudicación.

## 4. Datos del adjudicado

Este indicador evalúa la claridad de la información del proveedor. Se utilizaron 7 criterios: nombre de la persona física o jurídica contratada, identificación, ubicación, datos de contacto, datos fiscales, información sobre rentas e ingresos totales.

# Indicadores que evalúan los portales de compras públicas, transparencia y rendición de cuentas

Para el indicador número 5 se utilizó como referencia el Open Data Index y el Open Data Barometer, de donde se abstraieron 9 criterios y se aplicaron a tres sitios web: Guatecompras, el portal de Transparencia y el Ministerio de Finanzas, que son los portales de mayor interés para la investigación, debido a que tienen mayor información sobre compras públicas durante la pandemia, rendición de cuentas y ejecución del presupuesto para los programas sanitarios y de ayuda socioeconómica que realizó el Gobierno de Guatemala. Para el indicador 6 se consultaron páginas de internet para obtener criterios sobre buenas prácticas de usabilidad de las páginas web.

Para ambos indicadores, se les solicitó a 4 participantes que navegaran en los tres sitios web, y calificaran con “1” si el sitio cumplía con el criterio y “0” si no cumplía. Estos datos se promediaron, para obtener una calificación. A continuación, se detallan los dos indicadores con sus respectivos criterios:

## 5. Open data disponible al público

Este indicador evalúa la disponibilidad de los datos para ciudadanos en el tema de compras públicas durante el período de pandemia, así como la actualización de los mismos:

- ¿Existen los datos?
- ¿Está disponible en línea del gobierno de alguna forma?
- ¿El conjunto de datos se proporciona en formatos legibles por máquina y reutilizables?
- ¿El conjunto de datos está disponible de forma gratuita?
- ¿El conjunto de datos se actualiza periódicamente?
- ¿Los datos tienen licencia abierta?
- ¿Fue fácil encontrar información sobre este conjunto de datos?
- ¿La información se puede descargar fácilmente?
- ¿La información está centralizada?

## 6. Plataformas amigables con el usuario

Este indicador evalúa la facilidad de navegación web en los portales del Estado por parte de los ciudadanos en el tema de compras públicas durante el período de pandemia:

- ¿Simplifica el diseño para que la navegación de los usuarios sea mucho más clara y cómoda?
- ¿Ofrece una navegación ágil (búsqueda más sencilla)?
- ¿Simplifica y diferencia claramente los links?
- ¿Tiene ventanas emergentes?
- ¿La navegación es rápida (no se ralentiza el sitio web)?
- ¿Tiene información reciente en la página de inicio?
- ¿El sitio web hace uso de iconografía, haciendo más atractiva la visualización de la página?
- ¿El contenido es útil y encontrable?
- ¿El contenido está actualizado a la fecha de la consulta?



# Indicadores que evalúan la ejecución de los programas sanitarios y de ayuda socioeconómica implementados por el Gobierno de Guatemala durante la pandemia COVID-19

Para estos 4 indicadores finales, se analizaron los diez programas implementados por el Gobierno de Guatemala durante la pandemia COVID-19. Se recabó la mayor cantidad de información posible sobre los programas publicados en los sitios web oficiales del Gobierno. Para cada indicador, se utilizaron diferentes criterios evaluativos, donde se clasificó con “1” si cumplía con el criterio o “0”, si no cumplía.

A los indicadores 8, 9 y 10, se les dio una ponderación mayor con relación a los otros indicadores principalmente porque el motivo de la investigación es analizar el nivel de transparencia del Gobierno en las compras realizadas a raíz del Estado de Emergencia COVID-19, así como el cumplimiento de los programas sanitarios y de ayuda socioeconómica. A continuación, se detallan:

## Indicador 8

A este indicador se le dio un peso de 2 porque es un indicador que revela el manejo de los fondos públicos y el grado de cumplimiento de cada uno de los programas llevados a cabo por las instituciones públicas.

## Indicador 9

Se le dio un peso de 3 porque es el indicador más importante en temas de transparencia, deber del Estado en la rendición de cuentas, periodicidad de informes y actualización de la información en compras públicas.

## Indicador 10

Se le dio un peso de 2 porque es el indicador más relevante en cuanto a la trazabilidad de los fondos públicos y donaciones.

## 7. Población o necesidad a la que responde la contratación

Se consideraron 4 criterios de mejores prácticas para evaluar la finalidad y beneficiarios de los programas:

- En la creación del programa se especifica cuál es la población beneficiada.
- En la creación del programa se especifican criterios de clasificación para la población beneficiada.
- En la ejecución del programa, si realmente se benefició a la población meta.
- Existen criterios claros establecidos para acceder a programas.

## 8. Presupuesto ejecutado

Para este indicador se evaluaron 8 criterios de mejores prácticas referentes a la rendición de cuentas sobre el presupuesto de cada programa:

- Información disponible del presupuesto asignado.
- Información disponible del presupuesto disponible.

- Información disponible del presupuesto movilizado.
- Si el presupuesto está actualizado a la fecha de la consulta.
- Información disponible de las transferencias interinstitucionales.
- Institución encargada de manejar el presupuesto.
- Si ha existido una rendición de cuentas de las instituciones públicas sobre el presupuesto movilizado.
- Si existe un respaldo normativo para la asignación del presupuesto.

## 9. Rendición de cuentas por parte del gobierno en la ejecución de los programas

Para este indicador se evaluaron 6 criterios de mejores prácticas referentes a la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas y sus jerarcas sobre lo ejecutado en cada programa:

- Información disponible de planeación estratégica del programa.
- Producción y difusión de calidad de la información.
- Periodicidad de los informes de gobierno de los programas ejecutados y presupuesto.
- Diálogos sobre los avances en la implementación de los presupuestos y ejecución de programas.
- Incentivos externos e internos para la rendición de cuentas.
- Proceso de evaluación (retroalimentación del proceso de rendición de cuentas).

## 10. Fuentes de financiamiento de los programas

Se evaluaron 3 criterios de mejores prácticas relacionadas a la trazabilidad de los fondos que financiaron los programas sanitarios y ayuda socioeconómica:

- Si la información de la institución de donde provienen los recursos está disponible.
- Información de quien recibe y maneja los recursos.
- Si existe una planificación estratégica por parte del Gobierno para la solicitud de financiamiento de estos programas.



# Captura de datos

---

A continuación, se detalla la captura de datos por indicador.

## **Indicadores que evalúan las compras públicas**

Los datos de este enunciado fueron obtenidos a través de diferentes portales de compras. Para la selección de criterios se utilizaron los siguientes portales de compras públicas:

- Opentender: portal de compras de Dinamarca.
- Agencia Reguladora de Compras de Uruguay.
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay.
- Plataforma de Contratación del Sector Público de España.
- Guatecompras: portal de compras de Guatemala.

## **Indicadores que evalúan los portales de compras públicas, transparencia y rendición de cuentas**

Para obtener los datos de este enunciado se utilizó como referencia para la selección de los criterios el Open Data Index y Open Data Barometer. Así mismo, se contó con la participación de 4 investigadores quienes navegaron en 3 sitios oficiales del gobierno de Guatemala (Guatecompras, el portal de Transparencia y el Ministerio de Finanzas), quienes dieron su percepción y calificación sobre la disponibilidad y facilidad de acceso de la información pública del Gobierno.

## **Indicadores que evalúan la ejecución de los programas sanitarios y de ayuda socioeconómica implementados por el Gobierno de Guatemala durante la pandemia COVID-19**

Para los indicadores relacionados con los programas, se consultaron datos públicos de los portales de compras públicas, los de transparencia y las páginas oficiales de rendición de cuentas de las instituciones públicas de cada país. A continuación, se detalla una síntesis de los datos obtenidos por programa, donde se incluye información sobre el presupuesto asignado, el ejecutado, la institución pública encargada de llevarlo a cabo y la fuente de financiamiento del programa <sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Es importante mencionar que los datos obtenidos tienen fecha de corte el 26 de octubre de 2020 y se incluye un apartado de datos sobre metas presupuestarias y otro apartado sobre la ejecución de las metas físicas.



1.  
 Por medio del Decreto 12-2020 se dispone de un presupuesto de Q2,250.00 millones destinado a atender la emergencia por el COVID-19, para los siguientes programas:

Programa	Monto asignado (cifras en millones de Q)	Monto Ejecutado (cifras en millones de Q)	Porcentaje de ejecución	Entidad encargada de la ejecución
Programa de Agricultura Campesina	Q50	0	0%	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Fondo para las Micro Pequeñas y Medianas Empresas	Q400	0	0%	Ministerio de Economía
Fondo de Protección de Capitales trasladado a CHN	Q250	Q250	100%	Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (Transferencia para El Crédito Hipotecario Nacional)
Programa de Adulto Mayor	Q50	Q11	22%	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Programa de Remodelación e Infraestructura y Centros de Salud	Q800	Q350.4	44%	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Programa Dotación Alimentaria	Q700	Q700	100%	Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

Porcentaje ejecutado:  
29%

**Fuente de financiamiento:**

Estos programas fueron financiados a través de préstamos externos, colaboración del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y un segundo préstamo para Políticas de Desarrollo sobre Gestión del Riesgo de Desastres con una opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes (CAT DDO).

2.  
 Por medio del Decreto 13-2020 se dispone de un presupuesto de Q10,850.00 millones destinado a atender la emergencia por el COVID-19, para los siguientes programas:

Programa	Monto asignado (cifras en millones de Q)	Monto Ejecutado (cifras en millones de Q)	Porcentaje de ejecución	Entidad encargada de la ejecución
Bono Familia	Q6,000	Q5,043.4	84%	Ministerio de Desarrollo Social
Bono de Protección al Empleo	Q1,850	Q1,504	81%	Ministerio de Economía Coordinación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Fondo de Crédito Capital de trabajo, trasladado al CHN	Q2,730	Q2,300	84%	Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (Transferencia para el Crédito Hipotecario Nacional)
Subsidio a la Energía Eléctrica	Q270	Q270	100%	Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (Transferencia al INDE)

**Porcentaje ejecutado**

84%

**Fuente de financiamiento**

Estos programas fueron financiados a través de colocaciones internas, tenedores internos de bonos y bonos del Tesoro de la República de Guatemala.

3. Por medio del Decreto 20-2020, se dispone de un presupuesto de Q1,360.00 millones destinado a atender la emergencia por el COVID-19, para los siguientes programas:

Programa	Monto asignado (cifras en millones de Q)	Monto Ejecutado (cifras en millones de Q)	Porcentaje de ejecución	Entidad encargada de la ejecución
Infraestructura Salud	Q30	0	0%	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Adquisición de Ventiladores, Pruebas COVID-19 y equipo, trajes y materiales de protección personal (epp)	Q370	Q133.5	36%	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Proyectos para Reactivación Económica	Q600	Q116.2	19%	Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE) , en coordinación con la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)
Subsidio a la Energía Eléctrica	Q360	Q360	100%	Instituto Nacional de Electrificación (INDE)

**Porcentaje ejecutado**  
45%

**Fuente de financiamiento**

Estos programas fueron financiados a través de préstamos Externos, colaboración del Banco Centroamericano de Integración Económica, Programa de Inversión en Infraestructura y Equipamiento Hospitalario, Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Fortalecimiento de la Red Institucional de Servicios de Salud (PRORISS).

4. Por medio del Decreto 25-2020, se dispone de un presupuesto de Q150.00 millones destinado a atender la emergencia por el COVID-19, para los siguientes programas:

Programa	Monto asignado (cifras en millones de Q)	Monto Ejecutado (cifras en millones de Q)	Porcentaje de ejecución	Entidad encargada de la ejecución
Bono único a pensionados y jubilados del estado	Q150	Q150	100%	Ministerio de Economía

**Porcentaje ejecutado**  
100%

**Fuente de financiamiento**

Estos programas fueron financiados a través de colocaciones Internas, tenedores Internos de Bonos y Bonos del Tesoro de la República de Guatemala (Sistema de Contabilidad Integrada-SICOIN- y Ministerio de Finanzas, 2020)

Los datos de ejecución física del presupuesto responden a investigaciones por parte del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), para identificar en el Sistema de Gestión (SIGES) la ejecución física de los programas de gobierno, lo anterior debido a que en el portal del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), no se encuentra la ejecución física de los programas ejecutados en el Estado de Calamidad COVID-19. A continuación un resumen de la información:

Programa	SIGES		Al 15 de octubre 2020	
	Unidad de medida	Meta vigente al 15 de octubre	Ejecución	% de ejecución
Cajas de alimentos "Saldremos Adelante"	No registra	No registra	No aplica, por ser donación del sector privado	
Bono de Apoyo al Comercio Popular	Persona	Q100,000	Q100,000	100%

Programa	SIGES	Al 15 de octubre 2020		
Programa	Unidad de medida	Meta vigente al 15 de octubre	Ejecución	% de ejecución
Programa Alimentación escolar	Persona (estudiante de pre-primaria)	497,453	457,325	91.93%
	Persona (estudiante de primaria)	2,057,691	1,985,283	96.48%
Programa de Apoyo Alimentario	Persona (MIDES)	500,000	-	0.00%
	Familia (MAGA)	595,640	41,191	6.92%
Programa para Adultos Mayores	Aporte	125,000	27,551	22.04%
Fondo de Crédito para Capital de Trabajo	No registra	No registra	No registra	No registra
Fondo de Protección del Empleo	Persona	277,500	187,780	67.67%
Subsidio de electricidad	No registra	No registra	No registra	No registra
Bono de Riesgo para personal de salud	No registra	No registra	No registra	No registra
Bono Familia	Aporte	6,000,000	4,974,156	82.90%

# Resultados de la puntuación

Descripción	Puntuación
Puntuación Global	0.68
Puntuación general de los programas	0.63
<b>Puntuación individual por programa</b>	
1. Programa Bono al Comercio Popular	0.698
2. Fondo Protección al Empleo	0.698
3. Programa de Alimentación Escolar	0.531
4. Dotación Alimentaria	0.667
5. Bono para el personal de salud	0.375
6. Subsidio a la energía eléctrica	0.719
7. Fondo de crédito de capital de trabajo	0.688
8. Programa de aporte económico al Adulto Mayor	0.604
9. Bono Familia	0.667

## Análisis de datos con la metodología planteada

En esta sección se analizará y/o justificará los puntajes obtenidos de los indicadores global, general e individual de los programas implementados por el Gobierno.

### Puntuación global del país

Guatemala obtuvo una ponderación promedio de los diez indicadores de 0.689, en cuanto a temas de compras públicas para los programas sociales y económicos para combatir la emergencia COVID-19. No se cuenta con información precisa sobre las compras, la gran mayoría de los programas se ejecutaron por medio de transferencias bancarias hacia otras instituciones o beneficiario final y no existen datos en los portales de Guatecompras o del MINFIN sobre compras directas; las compras directas que se encuentran en estos portales no especifican a qué programa se estarán adjudicando únicamente datos del ministerio encargado de la compra.

En cuanto a transparencia y rendición de cuentas, el país cuenta con plataformas accesibles al público, información centralizada y actualizada, las bases de datos son fáciles de descargar y se conoce el presupuesto y ejecución del mismo.

## Puntuación General de los Programas

La puntuación general de transparencia de todos los programas de Guatemala fue de 0.63, lo que indica que en términos generales se percibe como un país transparente en la rendición de cuenta del gasto público en los programas de apoyo socioeconómico a raíz de la Emergencia COVID-19. Se tiene conocimiento de información referente a las bases legales para las ampliaciones presupuestarias, la proveniencia de los fondos, presupuestos asignados y ejecución de los programas; se desconoce la ejecución física de los programas <sup>4</sup>, los listados de beneficiarios, se carece de un cruce de beneficiarios para conocer si estos pueden acceder a más de un programa a la vez y en el portal Guatecompras no aparecen compras definitivas para estos programas por tratarse de transferencias directas entre instituciones.

## Puntuación individual por programa

### 1. Programa Bono al Comercio Popular

Este programa obtuvo una puntuación de transparencia de 0.698, debido a que la información del presupuesto asignado, así como la proveniencia de los fondos y presupuesto asignado se encuentra disponible. Sin embargo, en el indicador de población o necesidad a la que responde la contratación se obtuvo una puntuación baja. A pesar de que el bono estaba destinado al comercio informal, y el beneficiario final podía acceder al bono a través de las alcaldías municipales, en la realidad, no existe una base de datos o listado en acta notarial, donde se haga constar quiénes fueron los beneficiarios, y si éstos cumplían o no con los criterios de clasificación inicialmente establecidos. Cada municipio asignó los beneficiarios de manera discrecional e incluso existen denuncias de cruce de beneficiarios en los programas, es decir, personas que accedieron más de una vez al bono.

### 2. Fondo Protección al Empleo

Este programa obtuvo una puntuación de transparencia de 0.698, pues cuenta con la base legal para su ejecución, se reporta la fuente de financiamiento, la proveniencia de los fondos, y la información referente al presupuesto asignado y ejecutado se encuentra disponible al público. Sin embargo, no existen datos en el Ministerio de Economía ni en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de las transferencias realizadas a empresas privadas o a la planilla final de trabajadores suspendidos que optaron al beneficio de Q75 diarios durante su suspensión.

Además, no hubo un buen manejo de los fondos por parte del Ministerio de Economía, ya que repentinamente trasladaron Q150 millones del Fondo de Protección al Empleo a la Ley de Bonificaciones y Pensionados del Estado según el Decreto 25-2020, bajo un nuevo programa de Bono Único Jubilados del

---

<sup>4</sup> Existe información sobre las transferencias de fondos entre instituciones, pero se desconoce si realmente la población beneficiada ha podido acceder al beneficio, al bono económico o en especie.

Estado, el cual ha sido ejecutado en su totalidad. Esto demuestra un abuso de discrecionalidad por parte de MINECO en el desvío de fondos para otros fondos no planeados, además de este último bono no existe una base de datos de los trabajadores jubilados que recibieron este beneficio.

### **3. Programa de Alimentación Escolar**

La puntuación de transparencia de este programa es de 0.531, la segunda más baja de todos los programas. Aunque este programa es preexistente a la Emergencia COVID-19, ninguna de las tres ampliaciones presupuestarias aprobadas para este año por el Congreso de la República contempló recursos adicionales. Sin embargo, se amplió la cobertura de Q4 diarios por alumno (para cubrir el desayuno diario) a Q56 a raíz de la pandemia. No se tiene conocimiento de donde provinieron los fondos para esta ampliación; así mismo en cuanto a la lista de beneficiarios, únicamente se benefició a los alumnos de preprimaria y primaria que ya estaban inscritos en las 30.428 escuelas y no necesariamente a población infantil vulnerable a raíz del COVID-19.

### **4. Dotación Alimentaria**

Este programa obtuvo una puntuación de transparencia de 0.667, dado que se cuenta con las bases legales, presupuesto asignado y ejecutado e instituciones a cargo del programa. Este programa se ejecutó a través del Programa Mundial de Alimentos –PMA-, por lo que las entidades ejecutoras trasladaron por concepto de anticipo los recursos. A pesar de que se reporta un trasladado de Q650 millones de los Q700 millones asignados para el programa al PMA, existen denuncias de que los alimentos no han sido entregados a las poblaciones más vulnerables; tampoco existe una base de datos de los beneficiarios finales, ni cronograma de entregas de las comunidades que los recibirán, y se desconoce el contenido de la bolsa de alimentos.

De acuerdo con el MINFIN, los alimentos han sido adquiridos por el PMA a través de un convenio suscrito con los Ministerios de Desarrollo Social y de Agricultura Ganadería y Alimentación, lo que explica el 0% de ejecución financiera que reporta el SICOIN. Las transferencias descritas que se han realizado no tendrán afectación presupuestaria y no serán visibles en SICOIN hasta que se realice la regulación correspondiente.

### **5. Bono para el personal de salud**

El bono para el personal de salud obtuvo una puntuación de transparencia de 0.375, la puntuación más baja de todos los programas de gobierno, debido a que no se registran los beneficiarios, criterios de selección, cómo acceder al bono, fechas de entrega o ejecución. Existen las bases legales dentro de la ampliación presupuestaria de Q5 mil millones del Decreto 20-2020 con una enmienda que contempla dar un bono salarial al personal de salud expuesto a COVID-19 y se asignó un presupuesto de Q26 millones a este bono. Se supone que el Ministerio de Salud realizará el listado del personal expuesto, pero aún no ha sido publicado en medios oficiales y se desconoce cuándo se realizará la bonificación.

### **6. Subsidio a la energía eléctrica**

El subsidio a la energía eléctrica obtuvo la puntuación más alta de transparencia de todos los programas con un 0.719, pues se conocen los criterios de clasificación para acceder al subsidio, se conoce la asignación



presupuestaria y la institución a cargo de los fondos que beneficiará directamente a los usuarios. Sin embargo, no se cuenta con un listado de beneficiarios finales, ni los meses en los que se efectuó el subsidio. El subsidio a la energía eléctrica tiene denuncias de no llegar a la población más vulnerable ya que esta carece de energía eléctrica.

## **7. Fondo de crédito de capital de trabajo**

Este fondo destinado a otorgar créditos a comerciantes individuales, profesionales, empresas y cooperativas de ahorro y crédito, tiene una puntuación de transparencia de 0.688, dado que cuenta con las bases legales para su ejecución, se conocen las fuentes de financiamiento y el presupuesto asignado. El Estado cataloga este programa como ejecutado porque se realizó una transferencia por la totalidad del presupuesto asignado al Banco Crédito Hipotecario Nacional (institución encargada de otorgar los créditos), pero hasta el momento no se conoce las empresas o comerciantes individuales que pudieron acceder al crédito, los montos o condiciones del préstamo.

## **8. Programa de aporte económico al Adulto Mayor**

La puntuación de transparencia de este programa fue de 0.604. El programa existe antes de la emergencia COVID-19 y atiende al adulto mayor desde 2005. El presupuesto y ejecución que se reporta responde únicamente al incremento aprobado por el Congreso de la República en el Decreto 12-2020, para ampliar su cobertura en el marco de la emergencia sanitaria. Se conocen los criterios de cómo acceder al programa y que existen 20 mil personas esperando acceder al apoyo económico de Q400 mensuales, pero no existen datos de las personas que han sido beneficiadas en la ampliación de este programa y si se cruzan con usuarios existentes o si han recibido otro tipo de bono.

## **9. Bono Familia**

El Bono Familia obtuvo una puntuación de transparencia de 0.667, pues se conoce el presupuesto asignado, fecha de ejecución e institución a cargo de los fondos. A pesar de que este bono prevé apoyar con Q1,000 mensuales a familias en condición vulnerable o población afectada económicamente por las medidas de emergencia derivadas de la pandemia COVID-19, existen denuncias de que el bono no ha llegado a la población más vulnerable; muchos de ellos no pueden aprovechar los descuentos en los servicios básicos como electricidad, porque ni tan siquiera cuentan con el servicio o no son elegibles al bono porque no cuentan con un recibo eléctrico. De la misma manera, el criterio de 200kWh/mes es generalizado y no toma en cuenta la condición económica o salud del dueño del servicio eléctrico, este criterio también ocasiona un problema de selección cuando el beneficiado es arrendatario del inmueble y no cuenta con un recibo eléctrico a su nombre.

### **Conclusiones:**

- Presupuesto ejecutado en redición de cuentas, pero no ejecutado físicamente.
- Existe la información, pero no hay trazabilidad en las compras para vincularlas a un programa.
- En las licitaciones no se puede analizar a detalle las compras porque no presentan detalle sobre precios unitarios.

# Estudio 2

## Percepción de la corrupción y transparencia de los ciudadanos. Estudio cuantitativo de encuestas

---

### Descripción de la metodología para evaluar transparencia de datos.

La metodología de este enunciado consiste en la realización de una encuesta que mide la percepción de corrupción de los ciudadanos guatemaltecos en su país.

La encuesta consta de 16 preguntas donde se evalúa la percepción de eficiencia de las instituciones públicas en la ejecución de fondos públicos durante la pandemia COVID-19, la percepción que tienen los entrevistados con la accesibilidad de la información en los portales de compras públicas y en la rendición de cuentas de los funcionarios e instituciones públicas, y finalmente, la percepción de corrupción que tienen los entrevistados previo a la pandemia y post pandemia en el tema de las compras públicas <sup>5</sup>.

Las preguntas de la encuesta de percepción se limitaron a ciertos tipos de corrupción: malversación y apropiación indebida de fondos, sobornos, autocontratación, abuso de discrecionalidad de los funcionarios públicos, el uso indebido de información, nepotismo y clientelismo.

La encuesta se realizó mediante Survey Monkey y se les preguntó a personas de una base de datos del CLACDS, así como a personas que acaban de terminar su maestría en el INCAE Business School o la están cursando. En total se obtuvieron 115 respuestas. Los encuestados son personas de nacionalidad guatemalteca, profesionales y con estudios superiores (licenciatura y/o maestría).

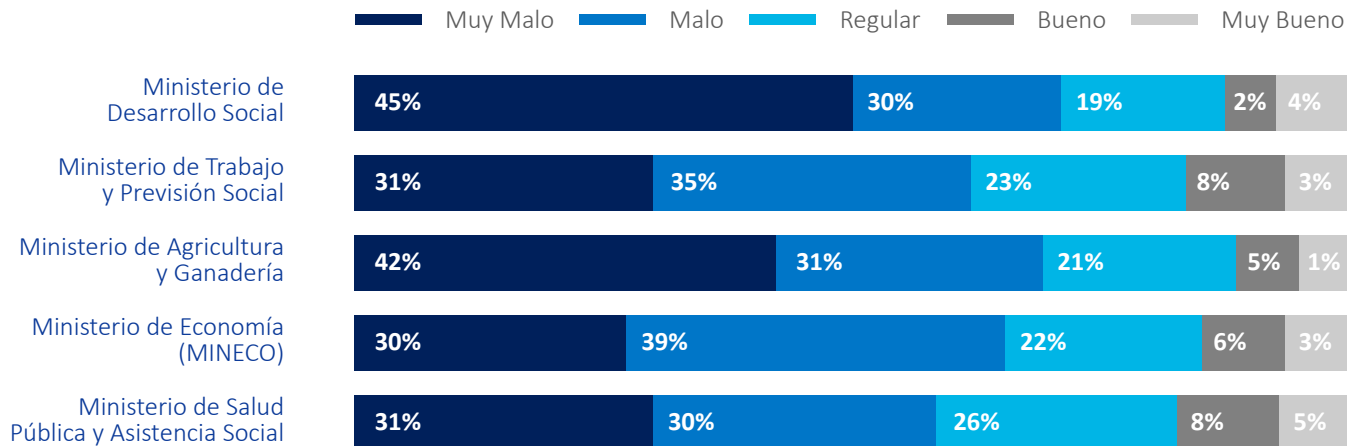
---

<sup>5</sup> Para efectos del presente trabajo se entiende por corrupción la quiebra de la legalidad o bien la imparcialidad por parte de los servidores públicos, en la toma de decisiones que se desvían del objetivo propio de la actuación administrativa que es el interés general para obtener alguna clase de beneficio para sí o para un tercero (Medina, 2010).

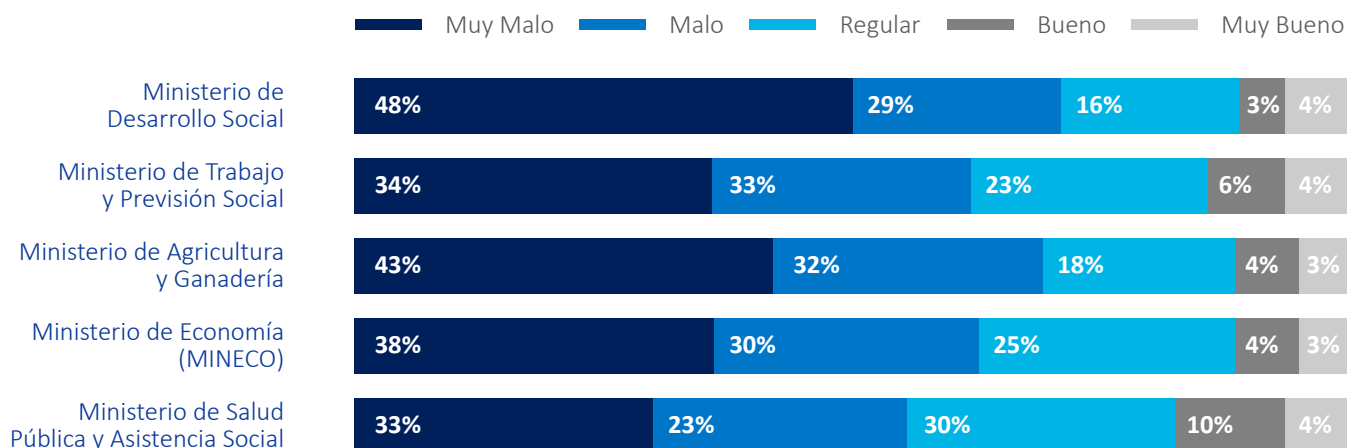
# Captura de datos

Se realizaron encuestas de percepción con una respuesta sobre temas de transparencia, corrupción y rendición de cuentas. Se tuvo una respuesta de 115 participantes. Los datos se tabularon y se representaron en los siguientes gráficos:

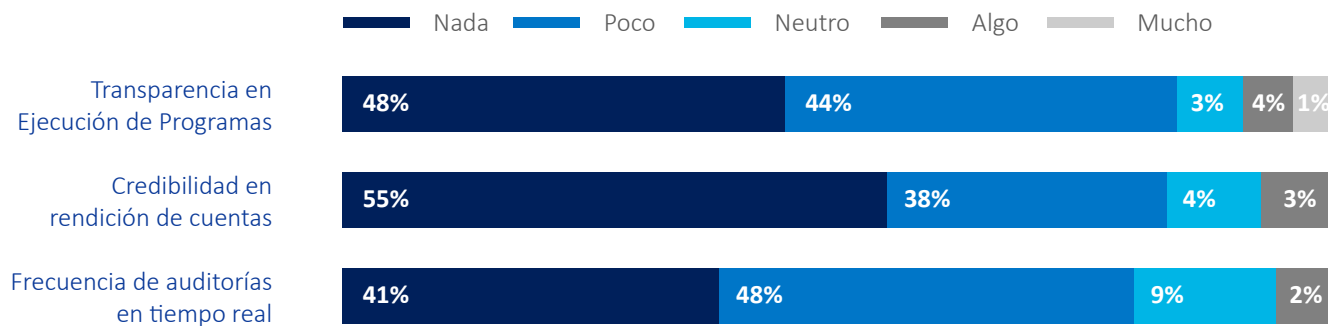
**Figura 1.**  
Percepción sobre la eficiencia con los recursos invertidos para atender la pandemia



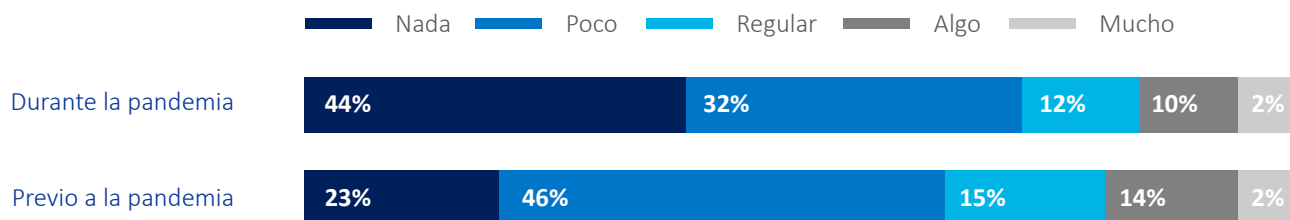
**Figura 2.**  
Percepción sobre la eficacia de los programas de ayuda sanitaria y social a raíz de la pandemia



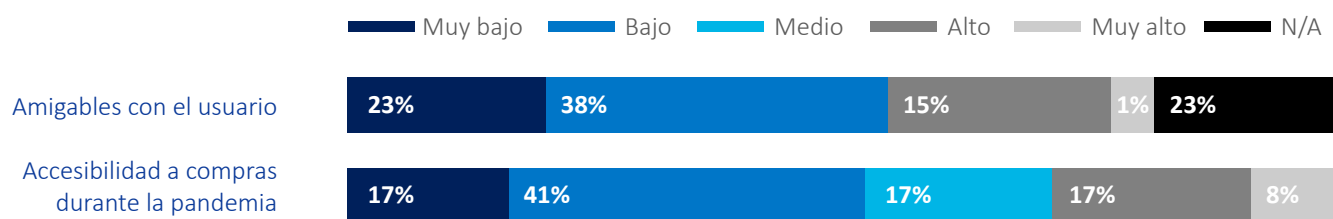
**Figura 3.**  
Percepción sobre funcionarios e instituciones públicas durante la pandemia



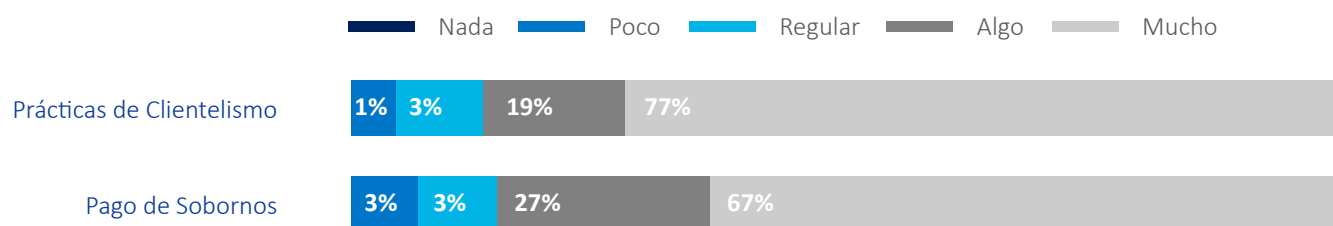
**Figura 4.**  
Grado de confianza en sitios web oficiales de compras públicas



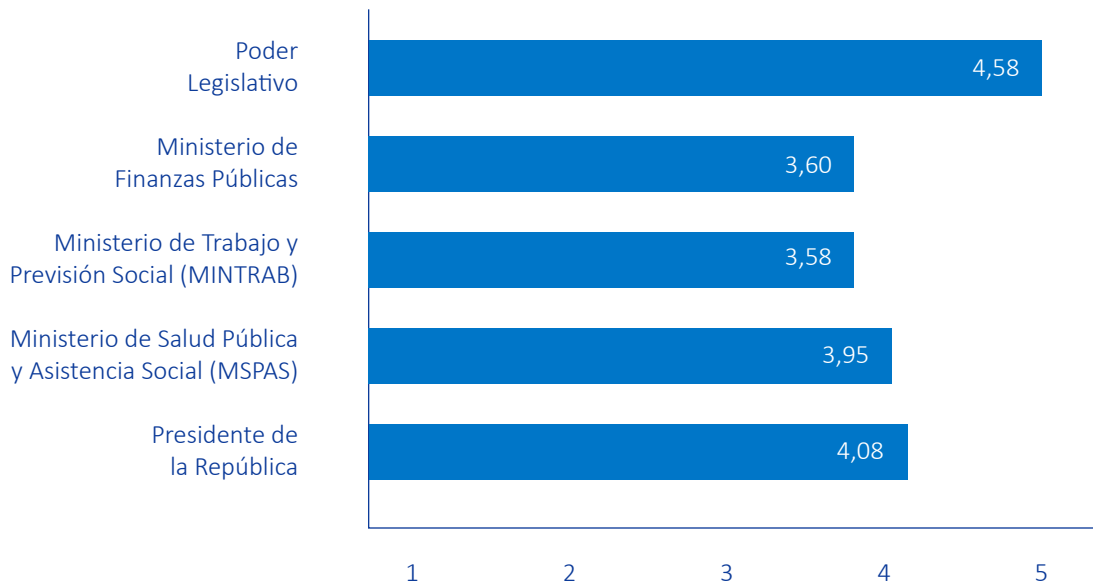
**Figura 5.**  
Percepción de sitios web oficiales de compras públicas



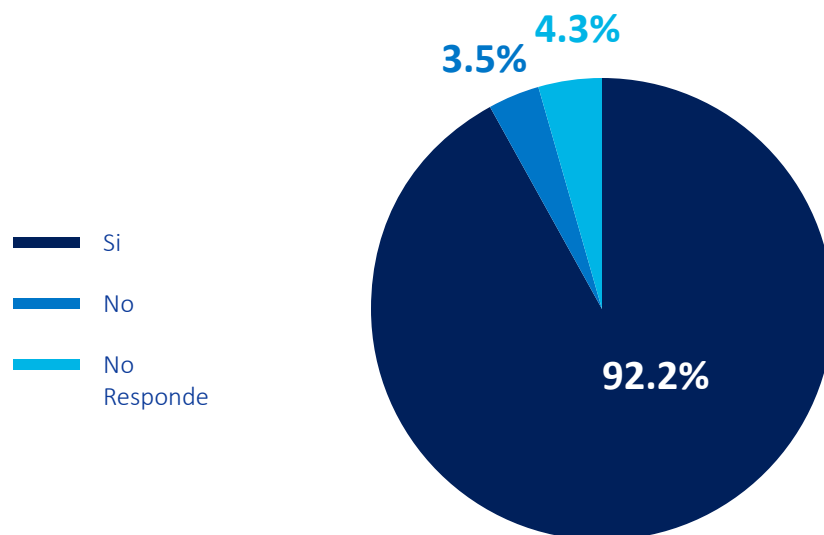
**Figura 6.**  
Percepción de frecuencia en actos de corrupción



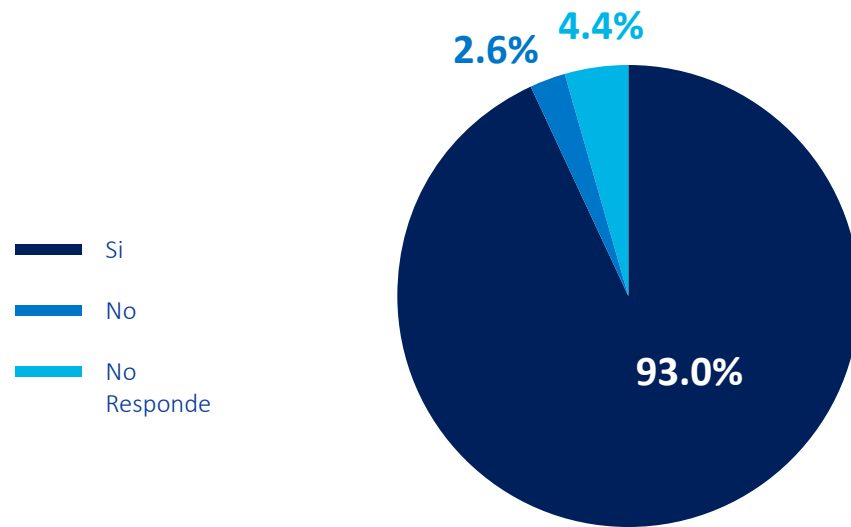
**Figura 7.**  
**Percepción sobre el nivel de corrupción en instituciones públicas y poderes del estado**



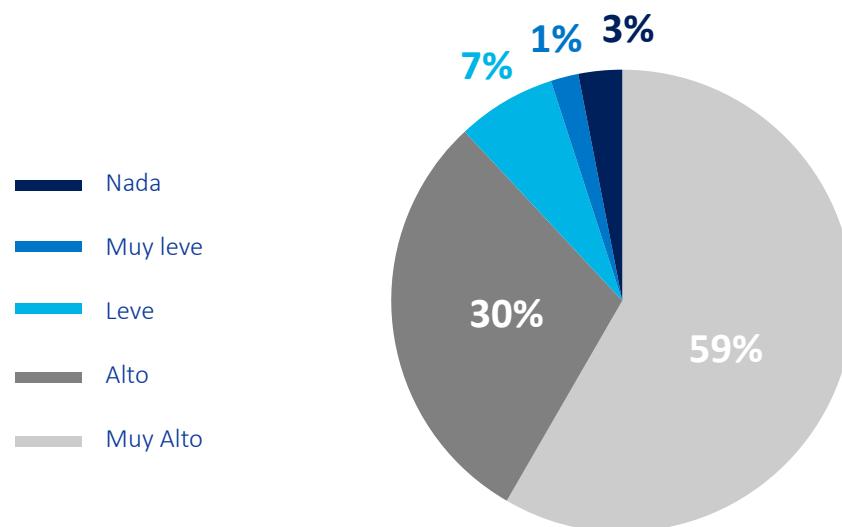
**Figura 8.**  
**Percepción sobre participación de funcionarios públicos con sus empresas privadas en licitaciones durante la pandemia**



**Figura 9.**  
Percepción de corrupción durante la pandemia



**Figura 10.**  
Percepción sobre nivel de corrupción previo a la pandemia





# Análisis de datos con la metodología planteada

---

En esta sección se analizará la captura de datos de la muestra de personas encuestadas. Esta información es relevante para el gobierno, dado que le podría permitir tener una mejor percepción de la corrupción en tiempos de emergencias sanitarias, y con base a ello tomar acciones y/o medidas preventivas para mitigar el riesgo de corrupción. El análisis se realizó con base a las siguientes categorías:

## Percepción sobre la eficiencia con los recursos invertidos para atender la pandemia

Según los datos de la figura 1, se puede observar que, agrupando las votaciones de Malo y Muy malo, todas las instituciones públicas suman un poco más del 60%, esto quiere decir que según la percepción de los encuestados estas instituciones públicas fueron ineficientes con el uso de los recursos asignados.

En este caso, las instituciones MIDES (75%) y MAGA (73%) son las peor percibidas en cuanto a la eficiencia de los recursos invertidos, lo cual concuerda con los casos de denuncias presentados por irregularidades en el manejo de los fondos públicos, que se menciona en la introducción de este informe.

## Percepción sobre eficacia de los programas de ayuda sanitaria y socioeconómica a raíz de la pandemia

En la figura 2, se puede observar que las proporciones son muy parecidas a las de la figura 1, donde las diferentes instituciones son percibidas por más del 56% de encuestados como poco eficaces con respecto a los programas de ayuda sanitaria y socioeconómica a raíz de la pandemia. Nuevamente MIDES es la institución con peor percepción (77% responde muy mala y mala percepción), lo cual concuerda nuevamente con los casos de denuncias presentados por irregularidades en el manejo de los fondos públicos, que se menciona en la introducción de este informe.

Por otro lado, en el Anexo 3 (Figura 11) se puede observar un comparativo (que está en una escala del 1 al 5 y se promedia las respuestas de las figuras 1 y 2) entre la eficiencia de los recursos invertidos y eficacia de los programas de ayuda para atender la pandemia por cada institución. En este, se observa en líneas generales que estas instituciones públicas (MIDES, MINTRAB, MAGA, MINECO y MSPAS) no han sido percibidas como eficientes y eficaces a la demanda de la emergencia sanitaria COVID-19. Siendo MIDES la institución con la peor percepción de eficiencia y eficacia (muy mala). En este caso, el gobierno debe prestar atención en estos ministerios e implementar estrategias para mejorar la percepción del uso de los recursos públicos.

## Percepción sobre funcionarios e instituciones públicas

En la figura 3, llama la atención que el 48% de los encuestados percibe que no hay transparencia en la ejecución de los programas de ayuda sanitaria y socioeconómica y el 44% percibe que es muy poca la transparencia en los mismos. Se puede deducir que esto es debido a que no hay mucha información accesible a las personas para hacer un seguimiento de la ejecución de los presupuestos asignados a las diferentes instituciones públicas.



Por otro lado, el 55% de los encuestados percibe que no hay credibilidad en la rendición de cuentas, mientras que un 38% dice que es poca. Esta percepción se puede deber a leyes excepcionales creadas por el gobierno, que dan espacio al abuso de poder y discrecionalidad por los funcionarios e instituciones públicas en el uso de fondos públicos. Finalmente se observa que el 41% de encuestados percibe que no hay una frecuencia de auditorías en tiempo real, mientras que un 48% dice que es una frecuencia muy baja, motivo por el cual se tienen denuncias por sobrepagos en la compra de insumos y equipo médico.

### **Grado de confianza en información publicada en sitios web oficiales de compras públicas**

Según datos de la figura 4, se puede observar en porcentajes cómo previo a la pandemia el 23% no tenía nada de confianza en la información de los sitios de compra, mientras que ahora ascendió al 44% de los encuestados. Con esto, se puede deducir que durante la pandemia la información que se ha venido reportando en sitios Web no ha sido tan confiable, motivo por el cual el grado de confianza se ha perdido dramáticamente.

Así mismo, se puede observar en el Anexo 4 (con una escala del 1 al 5 donde 1 es Nada, 2 es Poco y 3 es Neutro) que hubo un deterioro en el grado de confianza de las personas en la información publicada en los sitios web oficiales de compras públicas, donde hay un deterioro de 0.3 puntos. Los encuestados que tenían en general un grado de confianza previo a la pandemia casi neutro, ahora tienen poca o nada confianza en la información publicada. Por esta razón, el gobierno debe tomar las medidas necesarias en cuanto al análisis, consolidación de información y reportes consistentes para mejorar la confianza en tiempos de emergencias sanitarias.

### **Percepción sobre sitios web oficiales de compras públicas**

En los datos de la figura 5, se observa que de las personas que utilizan los sitios web, el 61% de encuestados perciben como baja la amigabilidad de los sitios, y solo el 23% no utiliza los sitios Web. En cuanto a la accesibilidad a compras durante la pandemia, el 58% de los encuestados (17% muy bajo, 41% bajo) considera que fue difícil acceder a información de compras durante la pandemia. Con base a estos datos, es relevante que el gobierno invierta en herramientas digitales para centralizar toda la información para su fácil acceso a todas las compras públicas, y asimismo potenciar sus plataformas Web haciéndolas más intuitivas, rápidas y adaptables a todo equipo móvil, lo que permitirá mejorar la experiencia del usuario final.

### **Percepción sobre frecuencia en actos de corrupción durante la pandemia**

En la figura 6, se puede observar que el 96% (Mucho 77%, Algo 19%) de los encuestados perciben que hay una alta frecuencia en prácticas de clientelismo. También el 94% (Mucho 67% y Algo 27%) de los encuestados percibe que hubo una alta frecuencia de pago de sobornos en las compras públicas.

### **Percepción sobre nivel de corrupción en instituciones públicas y poderes del Estado**

En la figura 7, se muestra la percepción de los encuestados sobre el nivel de corrupción en las diferentes instituciones o figuras públicas. Se puede observar que el Poder Legislativo tiene en promedio una puntuación de 4.58, que en la escala del 1 al 5 significa que es percibido con un nivel alto de corrupción. Se

puede asumir que esto es debido a las gestiones del Poder Legislativo con el presupuesto asignado para enfrentar la pandemia. Mientras que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social tuvo una puntuación de 3,58 y es percibido con un nivel de corrupción menor en relación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. En el Anexo 5 (Figura 13), se puede observar que el 92% de los encuestados (74% Muy alto y 18% alto) tienen una percepción de que hay un alto nivel de corrupción en la Poder Legislativo, mientras que un 72% de los encuestados (41% Muy alto y 31% alto) tienen una percepción de que hay un alto nivel de corrupción dentro del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Con esto se puede concluir que hay un alto nivel de desconfianza por parte de la ciudadanía en cuanto a recursos asignados al Poder Ejecutivo durante la pandemia.

### **Percepción sobre participación de funcionarios públicos con sus empresas privadas en licitaciones durante la pandemia**

En la figura 8, se puede observar que el 92,2% de los encuestados tiene una percepción de que los funcionarios públicos participaron con sus empresas en licitaciones durante la pandemia. Se puede suponer que esto es debido a la flexibilidad en las compras que hubo durante la declaratoria de emergencia y por las denuncias que se hicieron públicas en diferentes medios de comunicación sobre estos actos de corrupción.

### **Percepción sobre actos de corrupción durante la pandemia**

Según los datos de la figura 9, el 93% de los encuestados piensa que se cometieron actos de corrupción. Con esto, se puede suponer como se había mencionado anteriormente que esto se debe a las denuncias que se hicieron públicas en los medios de comunicación. Se puede concluir que el gobierno y las diferentes instituciones públicas han perdido credibilidad en cuanto a la ejecución del presupuesto que tuvieron asignado por la falta de transparencia, falta de rendición de cuentas y constantes denuncias.

### **Percepción sobre actos de corrupción previo a la pandemia**

Según los datos de la figura 10, se puede observar que el 97% de los encuestados tenía una percepción de que había corrupción en algún grado o nivel previo a la pandemia. Por lo tanto, el gobierno tiene grandes retos de cara a las emergencias que se puedan presentar, y para mitigarlos es necesario que se diseñen nuevas estrategias en colaboración con todas las instituciones públicas, y así mismo planificar la ejecución de estas estrategias de tal manera que el gobierno tenga un mejor control de los recursos públicos.

## **Conclusiones**

- Se percibe que en tiempos de emergencia la corrupción sigue siendo generalizada en funcionarios e instituciones públicas, dado que son más sometidos a la influencia indebida de intereses particulares, con lo cual hay menos posibilidades de reducir la corrupción.
- Se percibe un deficiente manejo de los recursos y programas durante la pandemia.
- Se nota que se ha perdido credibilidad por parte de los ciudadanos y no confían en las rendiciones de cuentas ni compras públicas.

# Estudio 3

## Estudio cualitativo de percepción de corrupción, transparencia y rendición de cuentas de la sociedad civil

---

El presente estudio consta de 10 entrevistas realizadas a actores claves en el tema de corrupción y manejo del tema presupuestario relacionados a COVID-19. La idea principal de este estudio es conocer la percepción que tienen los ciudadanos en temas de corrupción, transparencia, rendición de cuentas y efectividad en la ejecución de los programas durante el Estado de Emergencia de la crisis COVID-19.

El contacto con los participantes se obtuvo por participaciones anteriormente con el CLACDS. Los entrevistados son personas que laboran tanto para el sector público, privado y organizaciones no gubernamentales, y tienen experiencia del tema en cuestión. La entrevista consta de 12 preguntas, y se llevaron a cabo por medio de la plataforma digital Zoom, las cuales tuvieron una duración aproximadamente de 30 minutos, se transcribieron y finalmente, se capturaron “insights” de percepción. Para los “insights”, se utilizó el método de Incidentes Críticos a partir de los cuales, se hicieron 4 clústeres de percepción sobre corrupción, transparencia, rendición de cuentas y efectividad en la ejecución de los programas. Con este clúster se obtuvo un modelo de percepción de la sociedad civil.

Es importante mencionar que las entrevistas llevadas a cabo solo brindan una pequeña muestra de la percepción de ciudadanía experta en el tema, pero no son representativas porque el tamaño de muestra con relación a la población es muy pequeño. A continuación, se detallan los “insights”, incidentes críticos y clúster.

---

### Insights

### Incidentes Críticos

Impacto negativo de corrupción post pandemia

“La verdad es que ha tenido un impacto significativo, pues han tenido más oportunidad de hacer actos de corrupción”

Corrupción 2020

“Es difícil dimensionar el tamaño de la corrupción cuando hablamos del año 2020 estamos lejos de lograr un esfuerzo que erradique el flagelo de la corrupción”

Corrupción en compras públicas

“Se han encontrado anomalías en compras públicas asociadas a actos corruptos”

Visibilidad de la corrupción

“Yo me atrevería a decir que creo que antes no lo veíamos tan claro y ahora lo veremos más claro. Pero creo que la corrupción estaba ahí”

Aumento del endeudamiento

“Cuando esto comenzó, el presidente hablaba de la importancia de obtener préstamos y de obtener fondos para atender la emergencia. Todos lo entendíamos y estábamos alineados en ese tema. Sin embargo, a medida que ha pasado el tiempo, la gente se ha preguntado dónde está esa plata y en qué se ha invertido”

Desvío de fondos

“Los hospitales de campaña no eran adecuados para lo que se necesitaba para la emergencia. Pero si he visto que muchos de esos hospitales campañas no estaban equipados, no hay suficientes médicos en los departamentos”

Pocos controles en compras y despilfarro de dinero

“Yo creo que sí hubo aprovechamiento del Ejecutivo durante el Estado calamidad, porque el presidente puede comprar lo que quiera, los ministerios pueden comprar lo que quieran”

Destitución de funcionarios

“El primer Ministro en ser destituido fue el de Salud, porque no supo qué contestar, luego el de Cultura, el de Trabajo, ahora el de Gobernación”

## Clúster / Transparencia

### Insights

### Incidentes Críticos

Desconfianza de la ciudadanía

“Habilitaron una página para ir diciendo cómo estaba usando los fondos de dinero, pero realmente no hay como poder saber si es cierto o no”

Poca transparencia

“Muchos de nosotros actualmente no vemos transparencia en el gobierno ni vemos tampoco un manejo adecuado de fondos”

Poca transparencia de las instituciones públicas

“Bonos del Ministerio de Desarrollo, que de todas maneras ni siquiera fueron tan transparentes porque había mucha gente beneficiada que de repente no lo necesitaban tanto”

Mal manejo de los fondos públicos

“Ahí es donde empiezas a tener dudas sobre la transparencia, de cómo están manejando los fondos y los préstamos”

## Clúster / Rendición de cuentas

### Insights

### Incidentes Críticos

Información con accesibilidad limitada

“Sería mejor que estos instrumentos de rendición de cuentas se socializaran más, solo ciertas personas del oficio acceden a ellos. Esto es parte de un debate nacional”

Fiscalización de las donaciones

“Yo diría que el aporte del sector privado ha sido importante y ha habido más control, esa inversión ha sido más observada y fiscalizada por el Poder Ejecutivo”

Cuestionamientos de la rendición de cuentas

“Cuando se empezó a cuestionar empezaron a decir que sí existían portales para ver la rendición de cuentas, pero ya existía desconfianza de la población. Ya no sabe si los datos reportados son reales”

### Insights

### Incidentes Críticos

Programas poco exitosos

“El impacto de los programas es muy bajo. La ayuda no llega a donde debería llegar. Ese es uno de los errores. Suficiente dinero si hay o porque fue autorizado. Fueron aprobados los préstamos, pero la ejecución es donde se pierde”

No llegaron a la población más vulnerable

“Si ha llegado a cierta cantidad de población vulnerable, pero no ha llegado a los más vulnerables de todos, a los que más verdaderamente lo necesitan”

Ineficiencia del Gobierno

“Hemos sido los países que menos pruebas han hecho, para la gran densidad que tenemos la población realmente es muy pobre en temas de programas”

Comunicación ambigua de los programas

“Al principio sí se daban mensajes muy frecuentes, las personas estaban pendientes de los reportes del Presidente en la televisión, pero se dejaron de dar estas comunicaciones y entonces el hilo de comunicación se perdió”

Los programas se politizaron

“Yo siento que hubo un aprovechamiento del momento político que tenía, el populismo que vivían en la gente creyendo en todo lo que le decía el presidente. Era un discurso de campaña política”

Malos criterios de selección para bonos

“En mi casa hay dos contadores por lo que yo hubiera podido aplicar al bono, esto es una mala forma de clasificación. Debe haberse hecho los programas, no bajo criterios de prisa sino llegar a la gente que realmente estaba en necesidad, esto no se organizó apropiadamente”

Ineficiencia de los programas de gobierno

“De acuerdo con informes de la ONU, se aumentó la brecha de desigualdad y aumentó la desnutrición en las poblaciones más vulnerables”

## Conclusiones

---

- En términos de corrupción la ciudadanía percibe que ha habido un aumento de la corrupción durante el estado de emergencia COVID-19. Los mayores tipos de corrupción señalados son los sobrepagos, clientelismo, desvío de fondos públicos y mal manejo de fondos. Así mismo existe una preocupación generalizada de la población por el nivel de endeudamiento en que ha incurrido el país. La flexibilización de los controles, la presión del gasto público por realizar compras de emergencia y el acceso al dinero, son factores importantes que facilitan la comisión de actos de corrupción.
- La sociedad civil percibe bajos niveles de transparencia en temas de compras públicas e información en los portales de transparencia, principalmente, con la ejecución de los fondos destinados a los programas. Si bien es cierto el Gobierno reporta datos sobre el gasto público, la ciudadanía ha perdido la confianza en la veracidad de la información.
- En términos de rendición de cuentas, el Gobierno tiene una mala percepción, ya que se han rendido informes laxos e incompletos. Además la ciudadanía considera que los informes suministrados carecen de contenido veraz.
- Los programas ejecutados durante la pandemia los consideran poco exitosos en términos de alcance y clasificación. No se benefició a la población más vulnerable y aunque hubo criterios de selección para cada programa lo cierto es que mucha población que no requería de la ayuda socioeconómica la recibió, y quienes más la necesitaban no la recibieron. Estos malos resultados, se debe en parte a la pobre planificación del gobierno.

## Recomendaciones

---

1. Hacer una reforma a la Ley de Contrataciones del Estado de Guatemala, debido a que existen procedimientos engorrosos que son poco útiles durante período de emergencia en los que se requiere de mecanismos simples y ágiles, pero sin perder de vista la transparencia y rendición de cuentas.
2. Establecer otras figuras de contratación pública como la subasta inversa, que permite hacer compras con ahorros.
3. Implementar una política de gobierno abierto donde exista auditoría de firmas expertas con asistencia de tecnología blockchain en procesos de compras, garantizando el debido proceso.
4. Dentro de los procesos de compras públicas en emergencia es importante incluir juntas de calificación o licitación, mediante la cual se puede profesionalizar utilizando criterios técnicos.
5. Se debe mejorar el proceso de contratación digital, principalmente para que haya más competencia en los oferentes de las licitaciones públicas.
6. El gobierno central, debe incrementar la accesibilidad de las telecomunicaciones a zonas rurales, debido a que muchas veces la ayuda socioeconómica no se despliega a las poblaciones más vulnerables, por fallas en la comunicación. Para ello es indispensable el uso de canales de comunicación tecnológicos y físicos, a través de líderes comunales en las localidades más alejadas.
7. Estandarizar los informes de rendición de cuentas, para tener mayor de control sobre la información suministrada.

## Limitaciones para la investigación

---

El presente trabajo de investigación contó con las siguientes limitaciones:

- Falta de información en temas de compras públicas: principalmente en El Salvador, los portales de compras públicas estaban desactualizados lo que dificultó tener datos actuales y precisos, aunado a que la información en los 3 países no estaba centralizada.
- Es una crisis que no se ha superado: la crisis COVID-19 es una emergencia que aún vivimos en nuestros países, por lo que no existen aún reportes finales de ejecución de presupuesto y compras públicas. Esto también influyó en la investigación principalmente para obtener datos certeros de actos de corrupción, a pesar de que existen denuncias muchas están en etapa de investigación y no hay sentencias judiciales en firme de actos ilícitos.
- La tasa de respuesta de los entrevistados y encuestados: por limitaciones de tiempo no fue posible obtener una muestra más grande.



# Anexos

## Anexo 1. Denuncias según clasificación de corrupción

Caso	Incompetencia	Corrupción					
		Malversación y apropiación indebida de fondos	Sobornos	Autocontratación	Abuso de discrecionalidad de los funcionarios	Uso indebido de información	Nepotismo, Clientelismo y favoritismo
Constructoras, compañías de limpieza, imprentas y sociedades recién creadas se llevaron los contratos más elevados para surtir productos alimenticios. Aprovecharon las compras directas por la figura de excepción amparadas en el estado de calamidad.							x
Sobrecostos en las compras de alimentos		x					
Empresas de reciente creación también fueron beneficiadas con compras.							x
Distribución desigual de hogares que califican al BONO FAMILIA	x						
DIFICULTADES EN LA INSCRIPCIÓN AL BONO FAMILIA, NO RECIBEN EL CODIGO	x					x	
ATRASOS GENERAN INCERTIDUMBRE A pesar de que las encuestas se realizaron entre el 16 de junio y el 3 de julio, en muchas comunidades las familias inscritas, aún no habían cobrado el Bono. Se registra tan solo un 28% de comunidades donde muchos o todos los hogares han logrado realizar el cobro, mientras un 49% de comunidades reportan que pocos o ninguno lo han cobrado	x						x
LIMITACIONES EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN La encuesta reporta que un 64% de la población considera conocer los requisitos establecidos para calificar para el Bono Familia. Es decir, un 36% no los	x					x	
BRECHAS EN EL ACCESO Y USO DE HERRAMIENTAS DIGITALES La dificultad que se reporta con mayor frecuencia tiene que ver con el proceso de inscripción y de cobro. El 48% de las personas encuestadas indicaron que apenas la mitad o menos de las personas de la comunidad supieron cómo inscribirse.	x						
ACCESO A TELÉFONO Y/O INTERNET Otra dificultad que se presenta con mucha frecuencia es la falta de acceso a las plataformas digitales necesarias para inscribirse, ya sea por no tener teléfono, saldo, datos de internet o incluso señal de internet	x						
USO DE CAJERO En los departamentos del Occidente (Totonicapán, Quiché, Huehuetenango), sobre todo, se reporta que existe una gran dificultad en el cobro por medio del cajero. No hay mucha experiencia en su uso, por lo que las personas optan por trasladarse al banco en la cabecera municipal o pedirle el favor a otra persona.	x						
En 10% de las comunidades encuestadas (77) se reporta que algunos hogares enfrentaron anomalías en el acceso al Bono Familia	x	x					
Diez proveedores acapararon la mitad de las compras de la pandemia				x	x		x
Labymed, Roche y el negocio de las pruebas, un solo proveedor con 96% de las compras de pruebas PCR, debido a que ellos brindan en calidad de prestamo las maquinas			x		x		x
Baja ejecución de los programas de gobierno, por falta de capacidad	x						

## Anexo 2. Propuesta guión entrevistas a fondo

### Estructura sugerida

1. Bienvenida e introducción
2. Los organismos que coordinan y apoyan la encuesta.
3. El propósito y la importancia de la encuesta.
4. El tipo y la duración aproximada de la entrevista
5. El uso de los datos recopilados y el anonimato, la privacidad y la confidencialidad
6. Diseño del cuestionario:
7. Pregunta rompe hielo
8. Preguntas clave
  - Percepción de corrupción en el estado pre COVID-19
  - Percepción de corrupción en compras del estado durante crisis sanitaria COVID-19
  - Conocimiento programas del estado.
  - Percepción de transparencia
  - Rendición de cuentas
  - Preguntas de cierre
9. Despedida y agradecimiento

### Guión

Bienvenida: Buenos días, sr (a): XXX agradecemos contar con unos minutos de su tiempo para esta entrevista, tomará 30 minutos aproximadamente.

El Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible es el centro de pensamiento y de investigación aplicada de INCAE Business School. Su misión es promover el desarrollo sostenible en la región a través de investigación, desarrollo de capacidades y diálogo.

El objetivo principal de esta investigación es conocer acerca de la percepción que tiene la sociedad civil en los temas de transparencia y corrupción en los gastos y compras del Estado a raíz de la pandemia COVID-19, por lo tanto, no existen respuestas correctas o incorrectas deseamos saber su opinión al respecto de estos temas.

¿Tiene Ud algún problema si grabamos? la grabación será utilizada únicamente con fines investigativos y para transcribir las respuestas. Aclarar que no hay problema con que no se grabe, se tomarán notas y aclarar que será anónima, no se compartirá su nombre en ningún momento.

### Rompimiento de hielo / inicio de la discusión

¿Cuánto tiempo ha laborado en la institución que se encuentra actualmente?

### Preguntas clave

1. Considerando la emergencia sanitaria COVID-19, ¿Qué impacto cree usted que ha tenido en la corrupción de su país?

2. ¿Qué programa o programas ha visto más exitoso de los implementados en apoyo sanitario, social y económico ante la crisis COVID-19?
3. ¿Qué tan efectiva ha visto usted, que ha sido la difusión de la comunicación de los programas del gobierno al público en general?
4. ¿Qué tan efectivos han sido los programas del gobierno para beneficiar a la población más vulnerable?
5. ¿Qué tan efectivo considera usted que ha sido el manejo de los fondos públicos durante la emergencia sanitaria COVID-19?
6. ¿Ha buscado usted información sobre las compras públicas del Estado sobre todo en el estado de emergencia sanitaria COVID-19?

Si la respuesta es afirmativa:

7. ¿Qué tan fácil fue el acceso a esta información?
8. ¿Ha buscado usted rendición de cuentas sobre el gasto del gobierno?

Si la respuesta es afirmativa:

9. ¿Considera que la rendición de cuentas se está realizando de una manera periódica o consistente?
10. ¿Considera usted que el gobierno ejecuta apropiadamente las donaciones que recibe? Me puede explicar un poco, qué criterio utiliza usted para hacer esta calificación.

### Preguntas de cierre

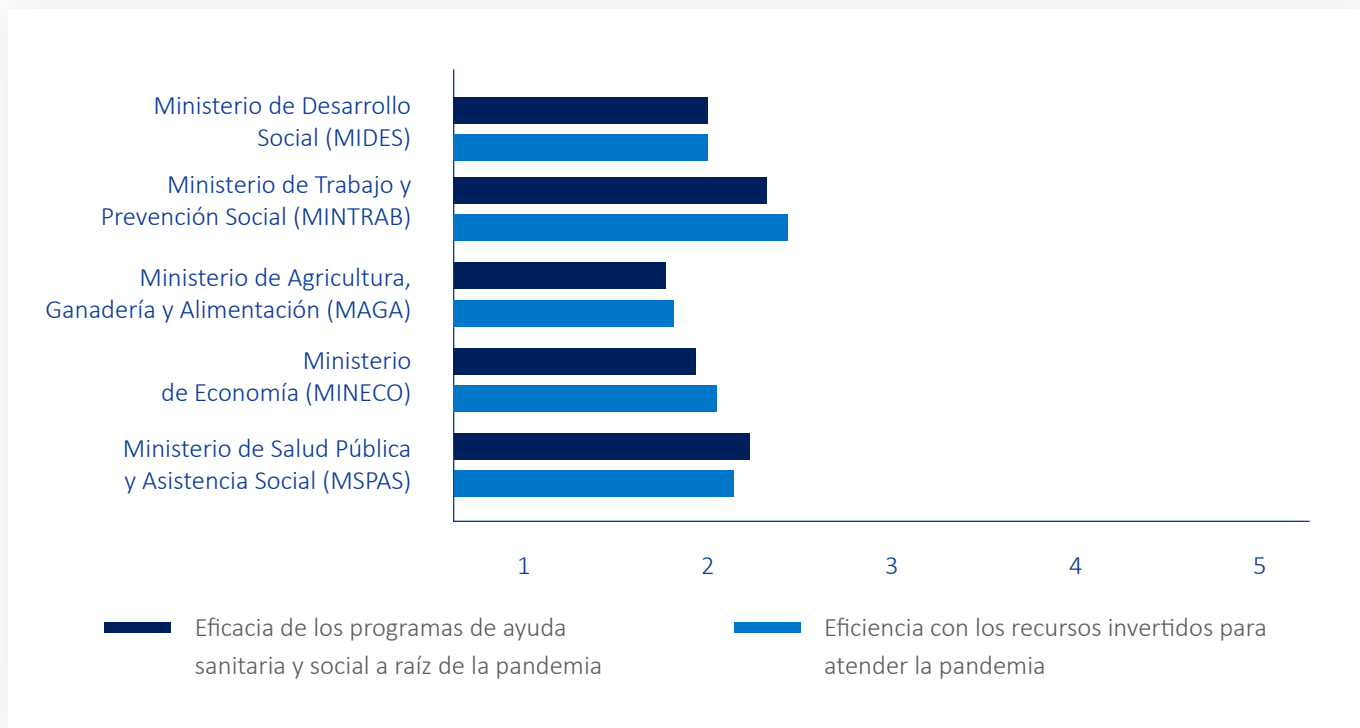
11. ¿Cree que hay mayor corrupción en el estado durante tiempo de emergencia? tiene algunas observaciones de cómo mejorarlo?
12. ¿Tiene usted algunas observaciones para mejorar, la ley de contrataciones de calamidades (estado de emergencia)?

### Agradecimiento

Estimado (a) XXX, agradecemos su tiempo y disponibilidad para esta entrevista.

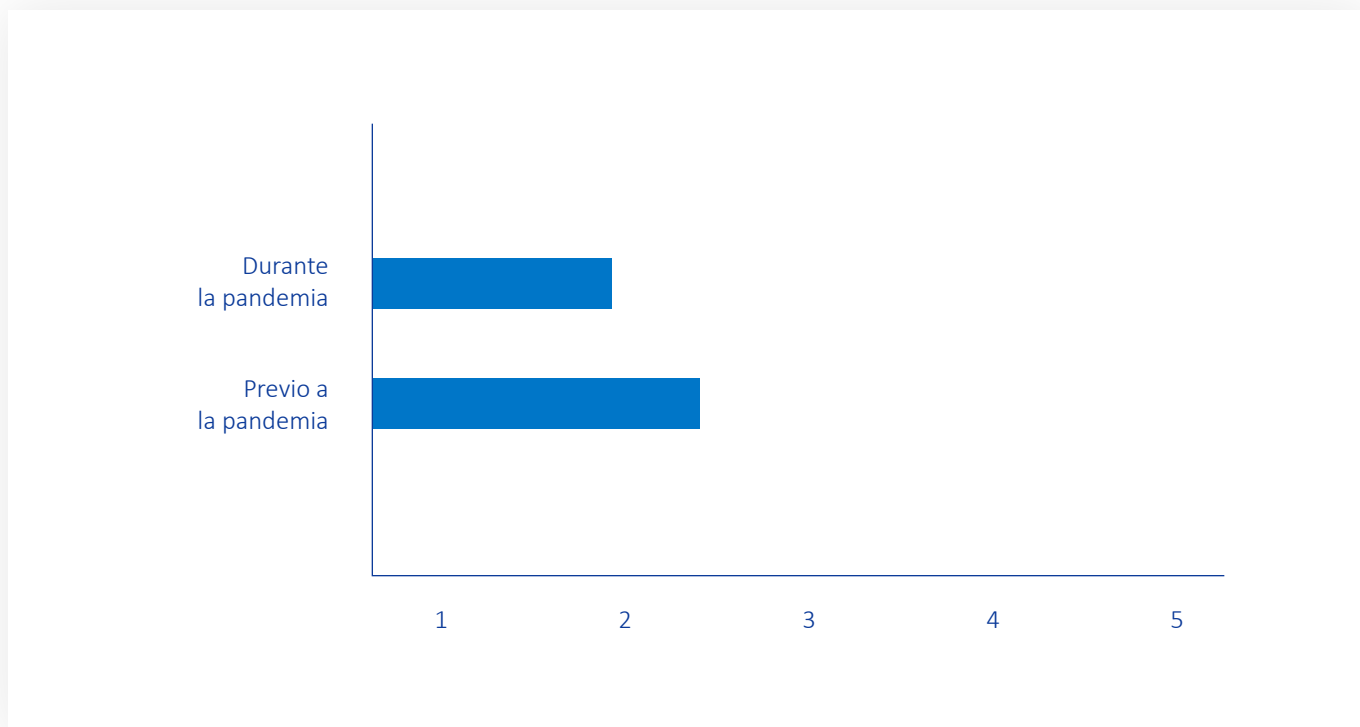
### Anexo 3.

#### Percepción de las instituciones públicas durante la pandemia (Figura 11)



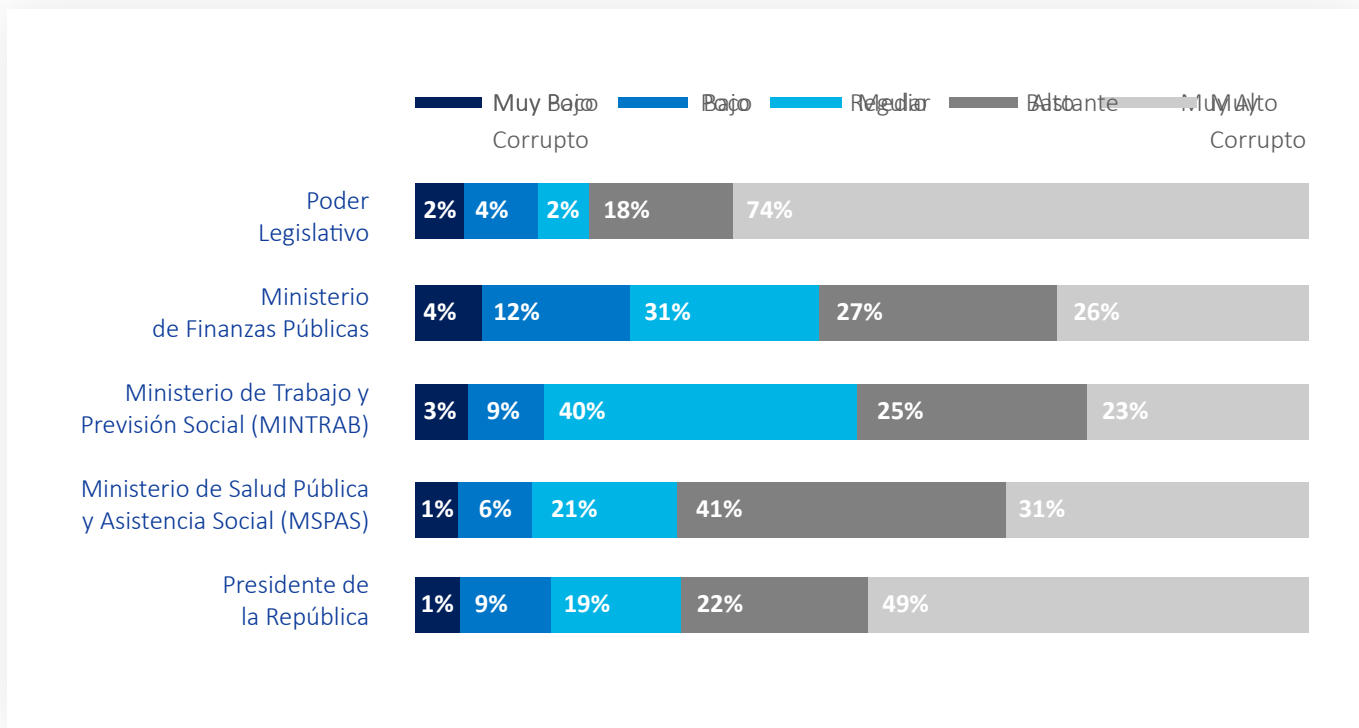
### Anexo 4.

#### Grado de confianza en sitios web oficiales de compras públicas (Figura 12)



## Anexo 5.

### Percepción sobre el nivel de corrupción en instituciones públicas (Figura 13)



# Bibliografía

---

## Libros

Guerrero, J. y H. Hofbauer (2003) Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001, México, M.A. Porrúa y CIDE.

Medina, T. (2010). Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública. Diario la Ley, 7382. Sección Doctrina.

## Sitios Web

Banco de Crédito Hipotecario Nacional. (2020). Reglamento Fondo de Crédito para Capital de Trabajo. Recuperado en: <https://www.chn.com.gt/fondo-de-credito-para-capital-de-trabajo/> BLP Legal. (s.f.). Prevención del COVID-19 en Guatemala. Recuperado en: <https://www.blplegal.com/es/Prevencion-COVID-19-coronavirus-Guatemala>

Bono Familia. (2020). Recuperado en: <https://www.bonofamilia.gob.gt/#/ingreso>  
Ministerio de Trabajo. (2020). Aviso Importante del Fondo de Protección al empleo, carteras de trabajo y Economía. Recuperado en: <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/noticias/230-ministerios-de-trabajo-y-economia-firman-acuerdo>

Naciones Unidas. (7 de abril de 2020). Medidas fuertes de prevención, la estrategia de Guatemala para derrotar al coronavirus. Recuperado en: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472552>

## Marco Normativo

Ministerio de Finanzas Públicas (2020). Circular DIGAE-04-2020 de fecha del 13 de marzo de 2020. Recuperado en: <https://www.guatecompras.gt/servicios/files/Circular%20DIGAE-04-2020.pdf>

Ministerio de Finanzas Públicas (2020). Circular Conjunta DTP-DGAE-001-2020 de fecha del 14 de marzo de 2020. Recuperado en: <https://www.guatecompras.gt/servicios/files/Circular%20Conjunta%20DTP%20DGAE.PDF>

Ministerio de Finanzas Públicas (2020). Circular DIGAE No. 10-2020 de fecha del 30 de setiembre de 2020. Recuperado en: [https://www.guatecompras.gt/servicios/files/Circular%20DIGAE%2010-2020\\_1.pdf](https://www.guatecompras.gt/servicios/files/Circular%20DIGAE%2010-2020_1.pdf)

Poder Ejecutivo de la República de Guatemala. (2020). Decreto Gubernativo número 5-2020 de fecha 5 de marzo de 2020, publicado en el Diario de Centroamérica No. 24, Tomo CCCXIV del 6 de marzo de 2020. Recuperado en: <https://www.guatecompras.gt/servicios/files/Decreto%20No%205%202020%20COVID%2019.pdf>

## Periódicos digitales

López, Kimberly. (13 de agosto de 2020). 5 meses de COVID-19: Esta es la pobre ejecución de los programas de Giammattei. Nómada. Recuperado el 15 de octubre de 2020 en: <https://nomada.gt/pais/actualidad/5-meses-de-covid-19-esta-es-la-pobre-ejecucion-de-los-programas-de-giammattei/>

Montepeque, Ferdý. (13 de octubre de 2020). Diez proveedores acapararon la mitad de las compras de la pandemia. El Periódico. Recuperado el 17 de octubre de 2020 en: <https://elperiodico.com.gt/nacionales/2020/10/13/diez-proveedores-acapararon-la-mitad-de-las-compras-de-la-pandemia/>



## Revistas digitales

(19 de abril de 2020). Guatemala acelera construcción de hospitales temporales para enfrentar Covid-19. Forbes Centroamérica. Recuperado el 15 de octubre de 2020 en: <https://forbescentroamerica.com/2020/04/19/guatemala-acelera-construccion-de-hospitales-temporales-para-enfrentar-covid-19/>





FORDFOUNDATION

VISITA NUESTRO SITIO WEB [AQUÍ](#)



**INCAE**  
BUSINESS SCHOOL

**CLACDS**

Centro Latinoamericano  
para la Competitividad y  
el Desarrollo Sostenible