

**Defensoría de Seguridad Alimentaria Nutricional**



PROCURADOR DE LOS  
DERECHOS HUMANOS

**INFORME**

**Programa de Apoyo al Comercio Informal  
a cargo del Ministerio de Desarrollo Social –MIDES-**

**Guatemala, septiembre de 2020**

## I. ANTECEDENTES

La Organización Mundial de la Salud - OMS - declaró la epidemia del Coronavirus (COVID-19) como una emergencia de salud pública de importancia internacional, definiendo como "una urgencia en China, pero que podría llegar a convertirse en una urgencia sanitaria a nivel mundial. En la declaratoria de emergencia la Organización Mundial de la Salud - OMS - ha recomendado a todos los países que refuercen la vigilancia de las infecciones respiratorias agudas graves, que hagan un seguimiento estrecho de cualquier presentación inusual de estas infecciones o de los casos de neumonía y que notifiquen a la Organización Panamericana de la Salud - OPS- todos los casos probables o confirmados de infección por Coronavirus COVID-19. También recomienda a los países que continúen mejorando su preparación para las emergencias sanitarias de conformidad con el Reglamento Sanitario Internacional (2005).<sup>1</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la Familia; su fin supremo es la satisfacción del bien común, y tiene como deber garantizar a los habitantes de la República la vida, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, por lo que el Presidente de la República, declaró el estado de calamidad pública en todo el territorio nacional a través del Decreto Gubernativo Número 5-2020, ratificado mediante el Decreto Número 8-2020 del Congreso de la República; Decreto Gubernativo Número 6-2020 y 7-2020, ratificados mediante el Decreto Número 9-2020, del Congreso de la República, derivado de la emergencia provocada a nivel mundial por la pandemia del Covid-19.

Para apoyar a la población guatemalteca ante esta crisis, el Gobierno de Guatemala creó la implementación de varios programas de apoyo que van desde la dotación de alimentos, así como aportes económicos a las familias, empleados que les fueron suspendidos sus contratos y apoyo con créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Uno de los programas para tal efecto es el de Apoyo al Comercio Popular o Informal el cual fue creado con su correspondiente asignación presupuestaria y es ejecutado por el Fondo de Desarrollo Social (FODES) del Ministerio de Desarrollo

<sup>1</sup> Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Plan para la prevención, contención y respuesta a casos de Coronavirus (COVID-19) en Guatemala. Marzo 2020.

Social según Acuerdo 011-2020. Este programa tiene por objeto la ejecución de actividades directamente con el desarrollo económico y social de la población guatemalteca, que tiende a mejorar el nivel de vida y las condiciones económicas que afrontan. Este programa brinda un único aporte de UN MIL QUETZALES (Q.1,000.00) como apoyo económico para las personas y familias que se encuentran en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y/o que sean parte de la economía informal, de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria y financiera de la Unidad Ejecutora del Fondo de Desarrollo Social –FODES-, la cual deberá hacerse efectivo a través de los listados o padrón entregado por las Municipalidades del país y/o otras instituciones correspondientes, bajo su estricta responsabilidad.

## II. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

Personal de la Defensoría de Seguridad Alimentaria Nutricional de la Procuraduría de los Derechos Humanos, con el objetivo de establecer la ejecución del Programa de Apoyo al Comercio Popular/informal, a través de oficio de solicitud de acceso a la información pública solicitó al Ministerio de Desarrollo Social –MIDES-, información sobre el total de comerciantes de la economía informal beneficiados a través de dicho programa y el total de acreditaciones realizadas; asimismo se solicitó el presupuesto asignado y disponible para dicho programa, procedimiento para hacer llegar el beneficio del programa, requisitos para ser posible beneficiario así también registros de beneficiarios. Además, se realizaron visitas al Fondo de Protección Social por medio de la Defensoría de Seguridad Alimentaria Nutricional y la Defensoría de Personas Trabajadoras.

## III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA<sup>2</sup>

La intervención para la asistencia económica temporal para personas y familias afectadas por COVID-19 se fundamenta su creación en el Acuerdo Ministerial No. 011-2020 de fecha 6 de abril.

El objetivo de esta intervención es apoyar económicamente a personas y familias del comercio informal afectadas o en riesgo provocado por la pandemia COVID-19 a través de la entrega de una transferencia monetaria.

La población objetivo son personas y familias afectadas o en riesgo provocado por la pandemia COVID-19 residentes en áreas urbanas y rurales, según listados

<sup>2</sup> Resolución UAIP No. 86-2020 de fecha 5 de agosto 2020.

presentados por las municipalidades del país y/o entidades que se establezcan para el efecto previamente validados por el Registro Nacional de Personas (RENAP) y demás instituciones responsables que den veracidad de la información contenida en los mismos. Los sectores a considerar para la intervención del apoyo económico son:

1. Personas que se dediquen a una actividad económica informal (vendedores ambulantes, lustradores, voceadores de periódico).
2. Personas que se desempeñan como pilotos y ayudantes del transporte público urbano, extraurbano, transporte de turistas (exceptuando personal de transmetro y transurbano).
3. Personas pertenecientes a asociaciones de vendedores no establecidos en lugar específico.
4. Personas que desarrollan actividades económicas que a raíz de la emergencia paralizaron sus labores y no tienen ingresos.
5. Personas que viven en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

El único criterio de inclusión que deben cumplir es figurar en los listados o padrón de personas remitido por las municipalidades o entidades que se establezcan para el efecto validadas por el RENAP.

Los requisitos de ingreso son los documentos que las personas o familias deben presentar para conformar el expediente correspondiente en cada una de las municipalidades e instituciones responsables de generar y certificar el listado denominado "Planilla para la entrega de asistencia económica temporal" de personas usuarias de acuerdo a sus propios criterios y requisitos de inclusión, los documentos son los siguientes:

- Nombre completo
- Número de DPI
- Número de celular
- Dirección
- Cualquier otro documento que el Fondo de Desarrollo Social considere pertinente.

En relación al monto de la transferencia, la intervención contempla la realización de una única transferencia monetaria electrónica a personas o familias afectadas o en riesgo provocado por la pandemia COVID-19, por la cantidad de un mil quetzales de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria y financiera de la unidad ejecutora del Ministerio. Esta transferencia se realiza de conformidad con los lineamientos establecidos y aprobados de manera conjunta por el Ministerio y la entidad bancaria la cual facilita el acceso a la acreditación a través de la utilización de un sistema de mensajes de texto que serán enviados al número de teléfono celular contenido en el listado o padrón remitido y validado. Para esta intervención no se requiere el cumplimiento de corresponsabilidad, se estableció como único requisito ineludible para la inclusión y posterior entrega del beneficio económico que la entidad postuladora del listado o padrón de personas usuarias certifique que el contenido fue efectivamente validado, confrontado y depurado de acuerdo con sus criterios de inclusión, lo cual genera la certeza de la existencia de las personas usuarias y crea condiciones de seguridad jurídica y transparencia para la rendición de cuentas.

El procedimiento para hacer llegar el pago a los beneficiados se describe de la siguiente manera, la Unidad de informática Técnica del Fondo de Desarrollo Social recibe el listado de verificación junto a la información en digital, posterior a ello si cumple con los requerimientos solicitados lo tramita y si no lo remite a la Dirección Ejecutiva del Fondo de Desarrollo Social, avanzando este proceso se realiza la primera depuración excluyendo números de celulares duplicados y números de documentos de personal de identificación, se da al Registro Nacional de Personas para verificar que coincidan con nombres completos con el número de -CUI- y para saber el estado de defunción, de igual manera se envía al Ministerio de Desarrollo Social a la Dirección de Informática para verificar que no se encuentren inscritos en otros programas de ayuda y/o en bono familia, recibidas las respuestas por parte del Registro Nacional de las Personas y el Ministerio de Desarrollo Social se depura personas que no coinciden nombres, números de CUI y/o que tengan esta defunción activo (fallecidos), o personas inscritas en programas de ayuda y en bono familia, finalizando se refiere a la Dirección Ejecutiva para que realice las gestiones administrativas para ser remitido al Banco de Desarrollo Rural.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Fondo de Desarrollo Social. Oficio No. UIST-272-2020/ESMA/mapc de fecha 30 de julio 2020.

#### IV. HALLAZGOS

##### 1. Ejecución presupuestaria.

La asignación presupuestaria para esta intervención fue de cien millones de quetzales (Q.100, 000,000.00), a la fecha se ha ejecutado el 100% del presupuesto según el reporte del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN).<sup>4</sup>

##### 2. Falta de registro de la población que se dedica a una actividad económica informal u otra actividad definida como población objetivo de la intervención a nivel municipal.

Según la Guía para la intervención de asistencia económica temporal para personas y familias afectadas por COVID-19 del Fondo de Desarrollo Social (FODES), la población objetivo para esta intervención son personas y familias afectadas o en riesgo provocado por la pandemia COVID-19 que son residentes en áreas urbanas y rurales, según los listados presentados por las municipalidades previamente validados por el RENAP y demás instituciones responsables que den veracidad de la información contenida en los mismos. Se estableció que las municipalidades no contaban con el registro de las personas que se dedican al comercio informal a nivel de los municipios, por lo que tuvo que hacerse el levantado de la información para poder elaborar los listados y trasladarlos al MIDES, quienes eran los encargados de la revisión y convalidación con los datos de RENAP. Esto evidencia la falta de registros a nivel municipal y a nivel central. Los datos más recientes disponibles sobre esta actividad económica son del año 2019, reflejando que en el sector informal se encuentra el 65.3% de la población y en el subempleo el 6.5%. En relación los ingresos económicos, en promedio son de Q. 2,429.00 a nivel nacional, en tanto que para el sector informal los ingresos son más bajos (Q. 1,691.00) que en el sector formal (Q.3, 638.00).<sup>5</sup> Lo que evidencia la importancia de esta intervención de apoyo para este sector afectado con bajos ingresos económicos y que se beneficie realmente a la población que lo necesita.

<sup>4</sup> Reporte generado el 5 de septiembre 2020.

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2019.

### **3. Falta de información de la población beneficiada según tipo de actividad económica a que se dedica.**

Según la base de datos proporcionada por el Ministerio de Desarrollo, el listado de beneficiarios cuenta con la siguiente información: nombre de la persona, número de CUI, número de teléfono celular, departamento, municipio y el monto que fue acreditado (Q. 1,000.00). Sin embargo, lo que se establece en la Guía para la intervención de asistencia económica temporal para personas y familias afectadas por COVID-19 del Fondo de Desarrollo Social (FODES), los sectores a considerar para la intervención del apoyo económico son los siguientes:

- a. Personas que se dediquen a una actividad económica informal (vendedores ambulantes, lustradores, voceadores de periódico).
- b. Personas que se desempeñan como pilotos y ayudantes del transporte público urbano, extraurbano, transporte de turistas (exceptuando personal de transmetro y transurbano).
- c. Personas pertenecientes a asociaciones de vendedores no establecidos en lugar específico.
- d. Personas que desarrollan actividades económicas que a raíz de la emergencia paralizaron sus labores y no tienen ingresos.
- e. Personas que viven en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

Por lo que la falta de esta desagregación por actividad económica a que se dedica la población, no permite determinar a los beneficiarios por tipo de actividad económica.

### **4. Inconsistencias con el número de beneficiarios reportados con la ejecución presupuestaria.**

Como se abordó en el inciso uno de este informe, la ejecución presupuestaria de esta intervención es del 100%, más sin embargo la base de datos proporcionada por el Ministerio, se registra que se beneficiaron a 41,016 personas y si a cada una se le acreditó Q.1, 000.00 tal como tal lo establece esta intervención, el monto ejecutado es de Q.41, 016,000. A continuación el detalle de la información por departamento.

**Cuadro No. 1**  
**Cantidad de beneficiarios por departamento**

No.	Departamento	Total de Beneficiarios	Monto
1	Guatemala	4,139	Q 4,139,000
2	Baja Verapaz	272	Q 272,000
3	San Marcos	3,283	Q 3,283,000
4	Chiquimula	1,012	Q 1,012,000
5	Santa Rosa	1,652	Q 1,652,000
6	Huehuetenango	2,839	Q 2,839,000
7	Alta Verapaz	1,729	Q 1,729,000
8	Sololá	1,788	Q 1,788,000
9	Chimaltenango	2,525	Q 2,525,000
10	Jutiapa	4,744	Q 4,744,000
11	Escuintla	565	Q 565,000
12	Zacapa	1,139	Q 1,139,000
13	Suchitepéquez	5,717	Q 5,717,000
15	Quiche	1,740	Q 1,740,000
16	Retalhuleu	2,745	Q 2,745,000
17	Izabal	1,232	Q 1,232,000
18	Peten	1,196	Q 1,196,000
19	Progreso	313	Q 313,000
20	Sacatepéquez	658	Q 658,000
21	Quetzaltenango	1,728	Q 1,728,000
<b>TOTAL</b>		<b>41,016</b>	<b>Q. 41,016, 000</b>

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada según resolución No. 86-2020, Unidad de Acceso a la Información Pública del Fondo de Desarrollo Social de fecha 5/8/2020

Otro aspecto a resaltar con el análisis de la base de datos es la desproporcionalidad de los beneficiarios según departamento, ya que los departamentos de Suchitepéquez, Jutiapa y Guatemala presentan las mayores acreditaciones con un 14%, 11.6% y 10.1% respectivamente del total de los beneficiarios.

## V. CONCLUSIONES

1. La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos del año 2019, refleja que la gran parte de la fuerza laboral en Guatemala se encuentra en el sector informal, el 65.3%, por lo que no contar con información a nivel municipal sobre la cantidad de población que obtienen ingresos económicos de este tipo de actividades y desagregado según el tipo de actividad a que se dedican, muestra debilidades en los sistemas de información para la toma de

decisiones, ya que es un alto porcentaje de la población que se encuentra en la economía informal y es importante que los Gobierno locales cuenten con estos datos sistematizados y sean conocidos hasta el nivel central ya que esta es una realidad compleja y que debe ser abordada desde una perspectiva integral.

2. Las inconsistencias que se presenta en esta intervención en relación con el número de beneficiarios reportados por el Ministerio con la ejecución presupuestaria demuestra la falta de certeza en los registros de información, ya que analizando la base de datos, únicamente se han beneficiado a 41,016 personas con un monto ejecutado de Q. 41,016.00 respecto al presupuesto asignado que es de Q.100, 000.00, es decir un 41.02%.
3. La desproporcionalidad de los beneficiarios según el departamento donde fue entregada la intervención, refleja la falta de priorización de este tipo de programas que apoyen a la población que es afectada en sus ingresos económicos para cubrir sus necesidades básicas y que la situación de pobreza es más evidente reflejado en la inseguridad alimentaria nutricional en que se encuentran.

## VI. RECOMENDACIONES

### Al Ministerio de Desarrollo Social:

1. Contar con información de las personas que son beneficiadas con esta intervención según lo establecido para el efecto en relación de incluir a las personas que se dediquen a una actividad económica informal (vendedores ambulantes, lustradores, voceadores de periódico), pilotos, ayudantes del transporte público urbano, extraurbano y de turistas, personas que pertenecen a asociaciones de vendedores no establecidos en lugar específico, personas que hayan paralizado sus labores y no tienen ingresos y las personas que viven en pobreza y pobreza extrema.
2. Asegurar que la ejecución presupuestaria y la ejecución física sea del 100% evitando las inconsistencias en relación con la cantidad de beneficiarios y lo ejecutado.

3. Analizar y realizar las gestiones presupuestarias para una posible ampliación y seguimiento de la intervención a la economía informal, asegurando que la ayuda económica llegue a la población más afectada en sus ingresos económicos y que no puede cubrir sus necesidades básicas a nivel familiar.
4. Coordinar con el Ministerio de Economía para analizar la viabilidad de otorgar créditos para las personas que se dedican a la economía informal ya que carecen de ahorros y de acceso a crédito.

A las Municipalidades:

1. Contar con información actualizada de la población que se dedica al sector que obtienen ingresos económicos de actividades económicas del sector informal según el tipo de actividad a que se dedican para la toma de decisiones y que sean conocidos hasta el nivel central para ser abordada desde una perspectiva integral.