

Defensoría de Seguridad Alimentaria Nutricional



PROCURADOR DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Informe de verificación Fondo Bono Familia

Guatemala, agosto 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).¹

La población guatemalteca ha estado expuesta al nuevo coronavirus y por tanto es susceptible de contraer esta enfermedad viral, dentro de los niveles de severidad según grupos vulnerables (personas mayores, personas con enfermedades crónicas como diabetes, personas inmunodeprimidas, etc.) y la historia natural de la enfermedad. Además, es necesario tomar en cuenta que la capacidad de respuesta limitada de la infraestructura sanitaria (primero, segundo y tercer nivel) por elevada demanda, recursos humanos, equipo y financiamiento insuficiente, puede disminuir la eficiencia de la respuesta con incremento en la magnitud y alcance de brotes y epidemias por esta nueva amenaza. Otro factor por considerar es, la disponibilidad de agua adecuada para el consumo humano, pues es limitada en todo el país, y muchos guatemaltecos no han incorporado hábitos relevantes para el control de infecciones respiratorias agudas, el lavado constante de manos con agua y jabón, uso de pañuelos desechables y mascarillas y la disposición del esputo; estos patrones podrían ser el detonante para la diseminación de esta enfermedad viral.²

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.

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

² Ídem.

Dentro de los programas se encuentra el denominado Fondo Bono Familia, el cual tiene por objeto apoyar a la población más afectada económicamente derivado de la pandemia COVID-19 dentro del territorio nacional. Este programa consiste en la entrega de Q.1,000.00 a mensuales las familias beneficiadas por un período de tres meses.

II. Base legal del Programa

El Fondo Bono Familia se fundamenta en el Decreto No. 13-2020 del Congreso de la República, Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el COVID-19, de fecha 3 de abril de 2020, que en su artículo 2 establece la creación del Fondo el cual es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El 16 de abril del mismo año, se emitió el Reglamento del Fondo según Acuerdo Gubernativo No. 57-2020.

En el Decreto No. 22-2020 del Congreso de la República de fecha 2 de junio del 2020, en su artículo 9 se reforma el quinto párrafo del artículo 2 del Decreto No. 13-2020 del del Congreso de la República, Ley de rescate económico a las familias por los efectos causados por el COVID-19 que se refiere a incluir dentro del programa a personas que reciban que reciban beneficios inferiores a los Q.2,000.00 mensuales derivados de cualquier sistema de pensiones incluyendo clases pasivas del Estado o que reciban pensiones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y en el artículo 10 se adiciona un último párrafo, el cual queda redactado de la siguiente manera: *"La priorización de los beneficiarios en pobreza, madres solteras u hogares monoparentales, adultos mayores, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas o degenerativas y las familias con niños o niñas en estado de desnutrición deben realizarse por núcleo familiar aunque estos convivan en un mismo lugar de residencia, de forma que cada núcleo familiar de las personas priorizadas puedan ser beneficiarios del programa. Se habilitarán en la plataforma tecnológica los campos necesarios para la inclusión de los datos de vulnerabilidad por grupo priorizado, orientados a verificar los criterios de priorización, de no realizarse dicha priorización para el otorgamiento del beneficio, se deducirán las responsabilidades civiles y penales correspondientes. Los casos especiales de aquellas personas o familias que no gozan del servicio de energía eléctrica, a los que se refiere el presente artículo, deben recibir de forma efectiva e inmediata el beneficio del programa."*

III. Descripción del Programa

El Fondo Bono Familia tiene como objetivo apoyar a la población más afectada económicamente por las medidas de emergencia derivadas de la pandemia COVID-19. Se constituye con un monto de Q.6,000 millones, destinados a otorgar aportes de hasta Q. 1,000.00.

Para la conformación del padrón de beneficiarios se solicitó información de las personas cuyo consumo eléctrico del mes de febrero del año 2020 no superara los 200 KWh; a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, al Ministerio de Energía y Minas y a las distribuidoras de energía eléctrica del país, esto para obtener la totalidad de personas o familias elegibles para acceder al Bono Familia. Para el caso especial de aquellas personas o familias que no gozan del servicio de energía eléctrica, se solicitaría al Instituto Nacional de Estadística y a otras instituciones del Estado, información de datos estadísticos de la población que no cuenta con el servicio de energía eléctrica y que por su condición socioeconómica deberán ser incluidos como beneficiarios del Bono Familia, estas personas deberán evaluarse mediante una Ficha de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas. Una vez procesada y verificada la información se incorporará a la plataforma tecnológica desarrollada para el efecto.

En relación a las condiciones de priorización de beneficiarios se establecieron los siguientes parámetros: 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.

Los criterios de exclusión de beneficiarios del Bono Familia son los siguientes: personas o familias que habiten en una vivienda cuyo consumo eléctrico mensual supere los 200 KWh, personas que sean 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 clases pasivas del Estado y quienes reciban pensiones por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Con las reformas realizadas según el Decreto No. 22-2020, las personas que reciban beneficios inferiores a Q.2,000.00 mensuales derivados de cualquier sistema de pensiones incluyendo a las clases pasivas del Estado o reciban pensiones por el IGSS, pueden recibir el beneficio del Bono Familia.

Actualmente, existen 3 formas de enrolamiento al programa los cuales son por medio de la página web, por medio de mensajes de texto y llamando al 1585, de esta forma se está atendiendo al 90% de la población esperada, la cual tiene un consumo de menos de 200 KwH. Con el programa Bono Familia se pretende llegar a 1, 8000,000 personas con el criterio del consumo de energía eléctrica y a 200,000 personas que no tienen acceso a energía eléctrica.

El registro y control de los beneficiarios se realiza por medio de la Dirección de Asistencia Social del Viceministerio de Protección Social con una plataforma tecnológica que se implementó con el apoyo de UNICEF y el Banco Mundial para determinar la elegibilidad y exclusión de los beneficiarios.

Para la entrega del aporte a beneficiarios se deberá contar con algún medio de bancarización que permita la entrega.

El monitoreo y evaluación que permitirá establecer el avance de las actividades y entrega del Bono Familia se realizará por medio de la Dirección de Monitoreo y Evaluación del Viceministerio de Política, Planificación y Evaluación.

Al 7 de julio, se estableció un total de 2, 652,085 personas inscritas y un total de 1, 685,859 personas que fueron beneficiadas con el primer pago del Bono Familia.

IV. Hallazgos

Con el objetivo de verificar la implementación de los programas de apoyo del Gobierno de Guatemala para atender a la población afectada por la crisis de la pandemia COVID-19, desde la Procuraduría de los Derechos Humanos se formuló una matriz con variables e indicadores en función del presupuesto, población meta, criterios de inclusión, entrega del beneficio a las personas afectadas, registro y control de los beneficiarios.

Para ello, se han realizado acciones como solicitudes de información, visitas *in situ* y reuniones bilaterales con funcionarios. Se continuará en las próximas semanas con el seguimiento de la implementación de las próximas fases del programa. A continuación, se describen los principales hallazgos obtenidos.

1. Baja ejecución presupuestaria

El "Bono familia", a cargo del MIDES, busca otorgar tres aportes de Q 1,000.0 a dos millones de familias, al 30 de junio del 2020, se registró una ejecución financiera del 28.1%, se debe tomar en cuenta que la entrega del primer aporte a la totalidad de las personas que busca cubrir este programa representaría una ejecución del 33%.

A continuación, se presenta la ejecución física y financiera de los programas a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

Tabla No. 1
Ejecución física y financiera de los programas a cargo del Ministerio de Desarrollo Social

Entidad	Subproducto/programa	Unidad de medida	Presupuesto físico			Presupuesto financiero		
			Vigente	Ejecutado	% Ejec	Vigente	Ejecutado	% Ejec
MIDES	Intervenciones atención de emergencia	Documento	12,506	0	0.0%	Q10,702,001	Q0	0.0%
	Bono de asistencia temporal	Persona	100,000	35,000	35.0%	Q100,000,000	Q65,000,000	65.0%
	Bono para familias	Aporte	6,000,000	516,970	8.6%	Q6,003,396,000	Q1,685,859,000	28.1%
	Bolsas de alimentos	Persona	500,000	0	0.0%	Q350,000,000	Q0	0.0%

Fuente: PDH/DIDH con datos de SICOIN y SIGES, a las 08:45 horas del 30 de junio de 2020.

2. No se cuenta con la información de los beneficiarios del Bono Familia desagregada según los criterios de priorización

Según el Decreto 13-2020 en relación a la priorización de la población para el otorgamiento del beneficio del Bono Familia, se estableció que se deberían de priorizar a las personas en pobreza, madres solteras u hogares monoparentales, adultos mayores, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas y degenerativas y las familias con niños y niñas en estado de desnutrición.

Con el primer pago del Bono no se pudo determinar a cuánta población se beneficiaría según los criterios de priorización anteriormente mencionados, ya que únicamente se tomó como población beneficiaria a los usuarios con consumo de energía eléctrica menor a los 200 Kwh según la factura del mes de febrero 2020 y con este criterio no fue posible la identificación de la población priorizada y bajo este criterio se benefició al 90% del total de la población objetivo.

Cabe mencionar, que para hacer efectivo el segundo pago del bono, la persona beneficiada deberá enviar un mensaje de texto al 2020 con la palabra BONOPAGO para recibir la encuesta de siete preguntas, las cuales son:

- a. ¿En su casa viven personas con discapacidad, desnutrición, diabetes, cáncer o alguna enfermedad crónica, madre soltera, en pobreza o mayor de 60 años?
- b. ¿Se considera usted en condición de pobreza?
- c. ¿Es usted madre o padre soltera(o)?
- d. ¿En su casa viven alguna persona mayor de 60 años?
- e. ¿En su casa vive alguna persona con discapacidad?
- f. ¿En su casa viven alguna persona con enfermedad crónica o degenerativa?
- g. ¿En su casa vive algún niño o niña en estado de desnutrición?

Con esta metodología implementada se pretende contar con la información según los criterios de priorización, pero esto tuvo que considerarse desde que inició la implementación del programa para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 13-2020 del Congreso de la República y en el Acuerdo Gubernativo 57-2020.

Así mismo, es indispensable que se dé cumplimiento a lo que se establece el Decreto 22-2020 en función de las reformas en los criterios de exclusión para asegurar que las personas que reciban beneficios inferiores a los Q.2,000.00 mensuales derivados de cualquier sistema de pensiones incluyendo a las clases pasivas del Estado o reciban pensiones por el IGSS sean incluidas en el programa.

3. Falta de verificación de la información del 90% de la población objetivo que fue identificada con el criterio del consumo menor a 200 KWh

Para beneficiar al 90% del total de la población objetivo con el Bono Familia únicamente se consideró el criterio de usuarios con consumo de energía eléctrica menor a los 200 Kwh según la factura del mes de febrero 2020, bajo este criterio, no se logró realizar la verificación de esta información o establecer que se otorgara el beneficio a la población más afectada económicamente derivado de la pandemia de COVID-19 según el objetivo del programa. Además, no se contó con un sistema que permitiera filtrar o identificar a personas que vivían en zonas residenciales o zonas exclusivas y que salieron beneficiadas con el Bono.

4. Falta de atención a la población que no tiene acceso a servicio de energía eléctrica

El 10% del total de beneficiarios que se deben incorporar al programa, son aquellas personas o familias que no gozan del servicio de energía eléctrica y que por su condición socioeconómica deben ser incluidas en el Fondo.

Para ello, el Ministerio de Desarrollo Social realizará un levantado de información por medio de una ficha socioeconómica para incorporar a la población al programa. Este proceso aún no ha dado inicio por lo que no se está atendiendo a esta población vulnerable a nivel comunitario.

V. Conclusiones

1. El poco avance en la ejecución financiera (28.1%) y física (8.6%) del Fondo Bono Familia demuestran que no se logró beneficiar al total de la población meta con el primer pago de Q.1, 000.00.
2. Los criterios de priorización de la población beneficiada por el Fondo Bono Familia establecidos en el Decreto 13-2020 del Congreso de la República no fueron considerados para el primer pago del Bono por lo que, a la fecha, no se cuenta con información desagregada según estos criterios lo que no permite la toma de decisiones oportunas según sea el caso. Es importante contar con los datos de la población a la que se otorgó el Bono Familia en función de personas en pobreza, madres solteras u hogares monoparentales, adultos mayores, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas y degenerativas y las familias con niños y niñas en estado de desnutrición.
3. Para dar cumplimiento al objetivo del Fondo Bono Familia de apoyar a la población más afectada económicamente derivado de la pandemia de COVID-19, es necesario identificar a personas que viven en zonas residenciales o zonas exclusivas y que salieron beneficiadas con el Bono para así garantizar que el programa cumpla con el objetivo por el cual fue creado.
4. Según los resultados del censo 2018, el 88.1% de la población cuenta con una red de energía eléctrica, 5.0% utiliza gas corriente, panel solar u otro y el 6.9% utiliza candelas, por lo que es indispensable y urgente incluir en el programa

a la población que no goza del servicio de energía eléctrica, así como por su condición socioeconómica.

VI. Recomendaciones

Al Ministerio de Desarrollo Social:

1. Acelerar la ejecución presupuestaria y física del Fondo Bono Familia de manera efectiva y transparente para alcanzar la meta establecida y beneficiar a los dos millones de hogares.
2. Cumplir con lo establecido en el Decreto 13-2020 y sus reformas Decreto 22-2020 en función de contar con información desagregada según los criterios de priorización de la población que es beneficiada con el Fondo Bono Familia.
3. Establecer un sistema que permita filtrar o identificar a personas que viven en zonas residenciales o zonas exclusivas y que salieron beneficiadas con el Bono con el fin de dar cumplimiento al objetivo del programa en relación con apoyar a la población más afectada económicamente derivado de la pandemia COVID-19.
4. Incluir en el Fondo Bono Familia a la población que no goza del servicio de energía eléctrica, así como que por su condición socioeconómica debe ser atendida de manera inmediata para apoyar a la economía familiar y cubrir sus necesidades básicas.