

SEGUNDO INFORME: MONITOREO PARTICIPATIVO DEL BONO FAMILIA



#DINEROSÍHAY



CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	Metodología y caracterización de las comunidades encuestadas	5
III.	Padrón del bono familia	6
IV.	Población beneficiaria versus población usuaria del bono familia	8
V.	Criterio de inclusión – consumo de energía no superior a 200 kWh	14
VI.	Casos especiales	17
VII.	Criterios de exclusión	19
	1. EXCLUSIÓN DE PERSONAS USUARIAS DE OTROS PROGRAMAS SOCIALES	19
	2. SOBRE EXCLUSIÓN DE FAMILIARES CON CIERTOS CRITERIOS	22
VIII.	POBLACIÓN QUE DEBE PRIORIZARSE– 6 PREGUNTAS DE PRIORIZACIÓN	23
IX.	Anomalías y su denuncia	25
X.	Dificultades para el cobro	26
XI.	Utilidad del programa	27
XII.	Conclusiones	28
XIII.	Recomendaciones	32

I. INTRODUCCIÓN

El Bono Familia fue uno de los diez programas aprobados por el Congreso de la República para atender a la población más afectada económicamente por los impactos de la pandemia Covid-19 Decreto 13- 2020 publicado en el Diario Oficial el 17 de abril del 2020 y se le realizaron reformas el 9 de junio mediante el Decreto 22- 2020. El mismo sería implementado a través del Ministerio de Desarrollo Social. El monto total aprobado fue de una asignación presupuestaria de 6 mil millones de quetzales, mediante ampliación presupuestaria por 11 mil millones de quetzales (Ministerio de Finanzas Públicas, Acuerdo Gubernativo 63-2020 del Ejercicio del Presupuesto Nacional 2020) y mediante la Emisión de Bonos del Tesoro de Banco de Guatemala (Ministerio de Finanzas Públicas, Acuerdo Gubernativo 59-2020) conociéndose al cierre de este informe que será uno de los programas que ejecutará prácticamente el cien por ciento de su presupuesto, logrando rebasar la meta de 2,000,000 personas beneficiarias, al alcanzar 2,646,663 personas, no así la del monto total de Q 3,000 a cada uno de ellos, sino solamente se llegará a Q.2,250.00.

El primer monitoreo realizado por las organizaciones miembros de Oxfam, Paraíso Desigual, Pacto Ciudadano y Techo para mi país lograron establecer las condiciones de arranque del programa y las condiciones en torno al primer desembolso. Este segundo monitoreo hace una relación entre esas primeras condiciones y las que se mantuvieron o modificaron en el segundo desembolso, así como ya prevía sobre las situaciones que se darían en el tercer desembolso, debido a la disminución del monto a entregarse a cada persona beneficiaria y las fallas que se mantuvieron entre el primer y segundo desembolso.

Este segundo informe tiene una modificación en cuanto a la metodología del primer monitoreo, ya que como se explica abajo, se realizaron no únicamente encuestas a liderazgos comunitarios sino también se aplicaron encuestas familiares. Así mismo se contrastó toda la información recogida en terreno con la información pública del Ministerio de Desarrollo Social hasta el 1 de octubre del año en curso.

El principal hallazgo del informe es que de forma comparativa, se mantuvo el beneficio a los departamentos y municipios que no necesariamente representan los mayores índices de pobreza y pobreza extrema. Que uno de los principales problemas existentes en la ejecución del Bono Familia fue el mecanismo inicial de establecimiento de beneficiarios a través del recibo de energía eléctrica y del consumo de energía no supere los 200 kWh. Que aunque algunas condiciones se modificaron en las reformas establecidas el 9 de junio, dicho

problema se mantuvo, por lo tardío de la implementación y por el instrumentos establecido de que las personas que no tenían acceso a energía por no estar conectados a la red eléctrica nacional o que compartían un mismo contador con otras familias debían realizar una declaración jurada y hacer el reclamo correspondiente. Situación que hizo que muchas familias, como se demuestra quedaran excluidas.

Así mismo otro inconveniente fue la exclusión de personas que tenían acceso a otros programas del Estado, a pesar que también hubo la modificación en la segunda reforma de que las personas jubiladas tendrían acceso al Bono Familia, siempre y cuando recibieran menos de Q 2000.00 mensuales. Y especialmente en esta segunda entrega se verificó, que pese a que algunas personas debían haberse excluidos del programa por ser empleados públicos o beneficiarios de otros programas, aun así se les hizo una primera entrega. En los datos de la segunda entrega no hubo personas con motivo de rechazo.

Al final del informe se señala una serie de recomendaciones, ya que estas organizaciones que suscribimos el presente informe, estamos convencidas que este programa es un precedente importante de protección social que beneficia no solo a los hogares más vulnerables, reduce las desigualdades existentes en el país, (ya que en el 2020 se reportaron mayores números de desnutrición aguda), sino además beneficia a la economía nacional, aún más en tiempos de la pandemia que se prolongará varios meses más, por lo que se hace necesario instalarlo por más tiempo, con mayor capacidad institucional y de cobertura, especialmente logrando superar sus deficiencias para podría llegar a los hogares en condiciones de pobreza y pobreza extrema. A pesar de las deficiencias que se señalan, tuvo como aspecto positivo que se ejecutara en un cien por ciento y que a quienes benefició lo hizo para favorecerles en el acceso a la alimentación y gastos en salud principalmente, aunque se lamenta el hecho que un porcentaje de beneficiarios también mencionó que parte de este monto fue utilizado para hacer pagos en energía eléctrica, lo que suma a las observaciones sobre el principal mecanismo utilizado.



II. METODOLOGÍA Y CARACTERIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES ENCUESTADAS

En este segundo ejercicio de monitoreo fueron **encuestados un total de 599 lideresas y líderes comunitarios**, pertenecientes a 153 municipios y 16 departamentos del país. Los lugares poblados encuestados son mayoritariamente rurales (79.3 %), sólo el 16.4% es de área urbana y el 4.3% es peri-urbano y predomina en un 66% población indígena.

Casi dos terceras partes de las comunidades están más centradas en actividades agrícolas (63.3%), sólo el 8.7% se dedica principalmente a actividad comercial, mientras que los restantes 28 % registran diversos tipos de actividades económicas.

Las encuestas se aplicaron en zonas de mayor presencia de población indígena-maya (dos terceras partes – 66.1% - de las comunidades encuestadas) mientras que una tercera parte de las comunidades se identifica como mestizo o ladino (32.9%).

Adicionalmente se realizaron **encuestas familiares a 319 personas**. Estas encuestas permiten dar información más precisa sobre lo experimentado en el proceso de recepción del Bono Familia. Se realizaron principalmente en Escuintla, Guatemala, Quetzaltenango y San Marcos.

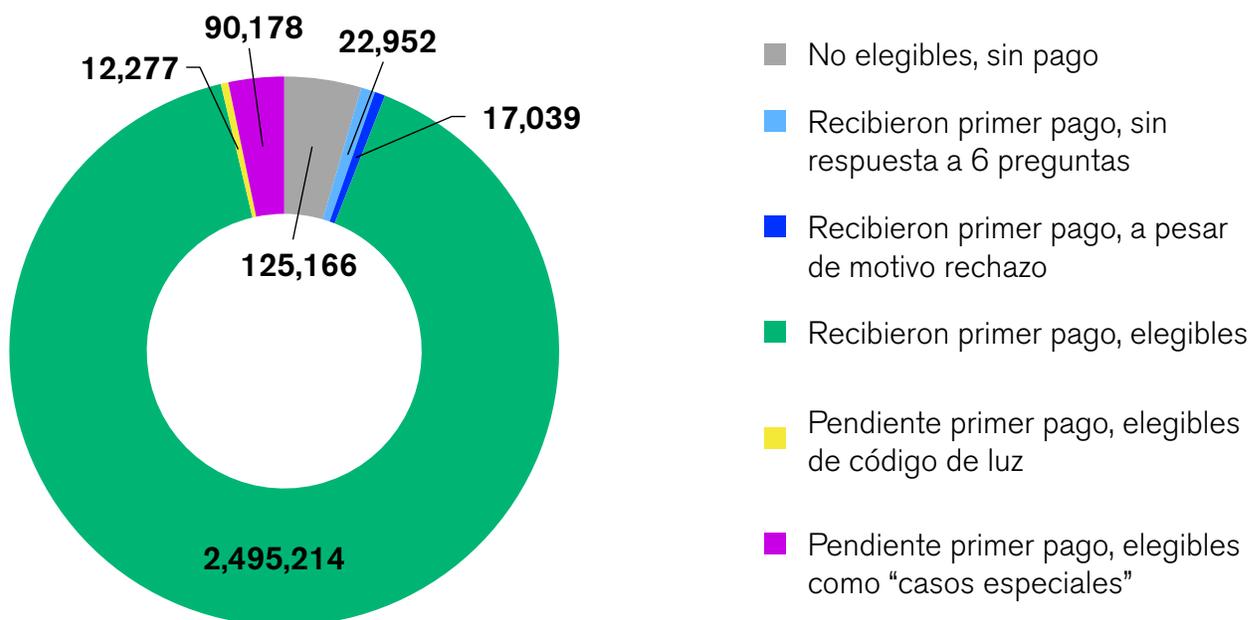
Adicionalmente a las fuentes de información de campo, en este informe se incluye información pública de **datos e información proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social-MIDES, estadísticas del XII Censo Nacional de Población y VII Censo Nacional de Vivienda**, conocido como Censo del 2018 y de otras instituciones.



III. PADRÓN DEL BONO FAMILIA

El padrón del Programa Bono Familia facilitado por el MIDES el 5/10/2020 tiene registros con datos hasta el 1 de octubre 2020, siendo un total de 2,762,826 registros (2,672,524 por vía de la factura de luz y 90,302 por casos especiales ; al cierre del presente informe el MIDES reportó 129,880 casos especiales aprobados). A la vez, se registran 2,535,205 personas beneficiarias del primer desembolso de Q 1,000.00 y 2,437,529 del segundo desembolso de Q 1,000.00. Considerando como criterio el haber respondido las 6 preguntas de priorización (BONOPAGO) y no contar con un motivo de rechazo, entonces resulta como personas a beneficiar el número total de 2,597,669 personas.

Gráfica 1: Recibieron el primer pago de Bono Familia, y personas pendientes de recibirlo

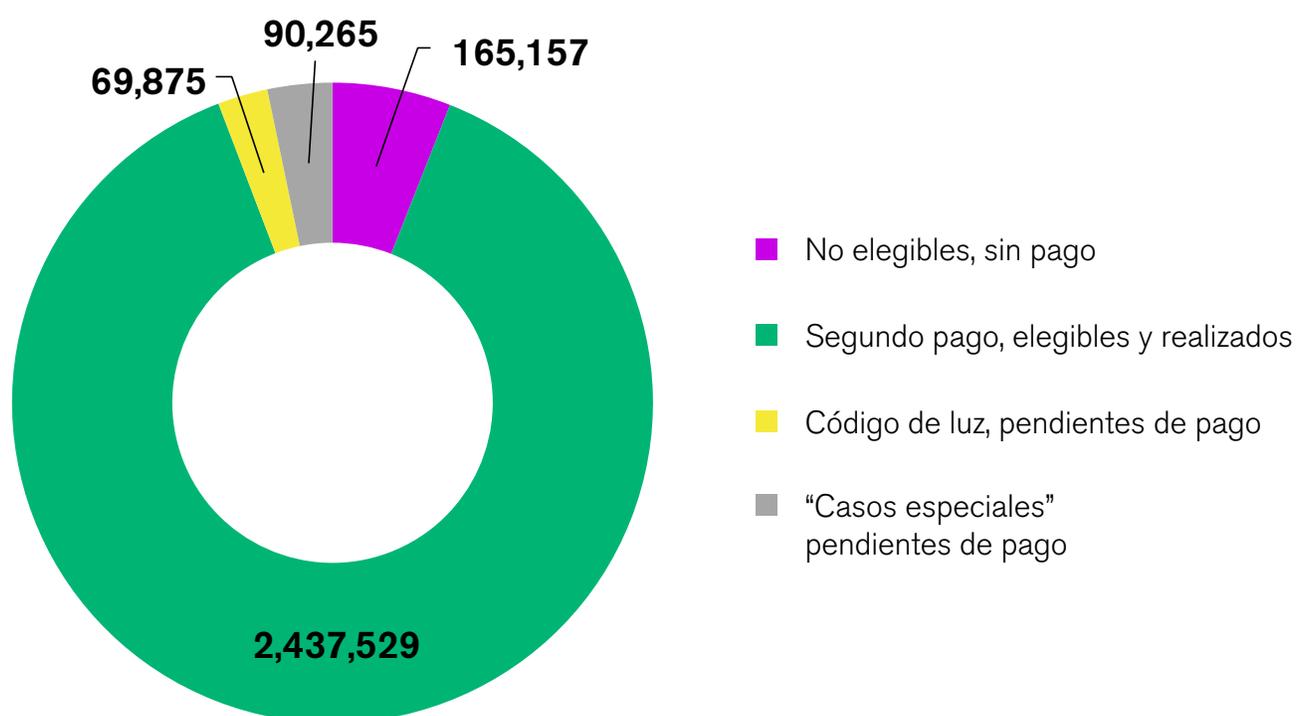


Fuente: elaboración propia, con datos de Resolución MIDES-IP-0418-2020/MG/wacs, MIDES

En la gráfica anterior se observa que 2,495,214 recibieron el primero pago de Bono Familia, sin tener un motivo de rechazo y al haber respondido también las 6 preguntas. Además hay dos grupos de personas que recibieron el pago del bono a pesar de no llenar los criterios: 17,039 personas recibieron el primer pago a pesar de un motivo de rechazo; y 22,952

recibieron el pago a pesar de no haber respondido las 6 preguntas de priorización, muy probablemente porque la gran mayoría de personas se registraron en un momento que no existían las 6 preguntas de priorización, pero tampoco respondieron hasta el 30 de septiembre que venció el plazo. Al otro extremo se observan dos grupos que deben recibir el bono: 12,277 personas que llenan todos los criterios y no tienen motivo de rechazo; además 90,178 personas que se registraron como casos especiales. En total falta pagar a 102,455 personas.

Gráfica 2: Recibieron el segundo pago de Bono Familia, y personas pendientes de recibirlo



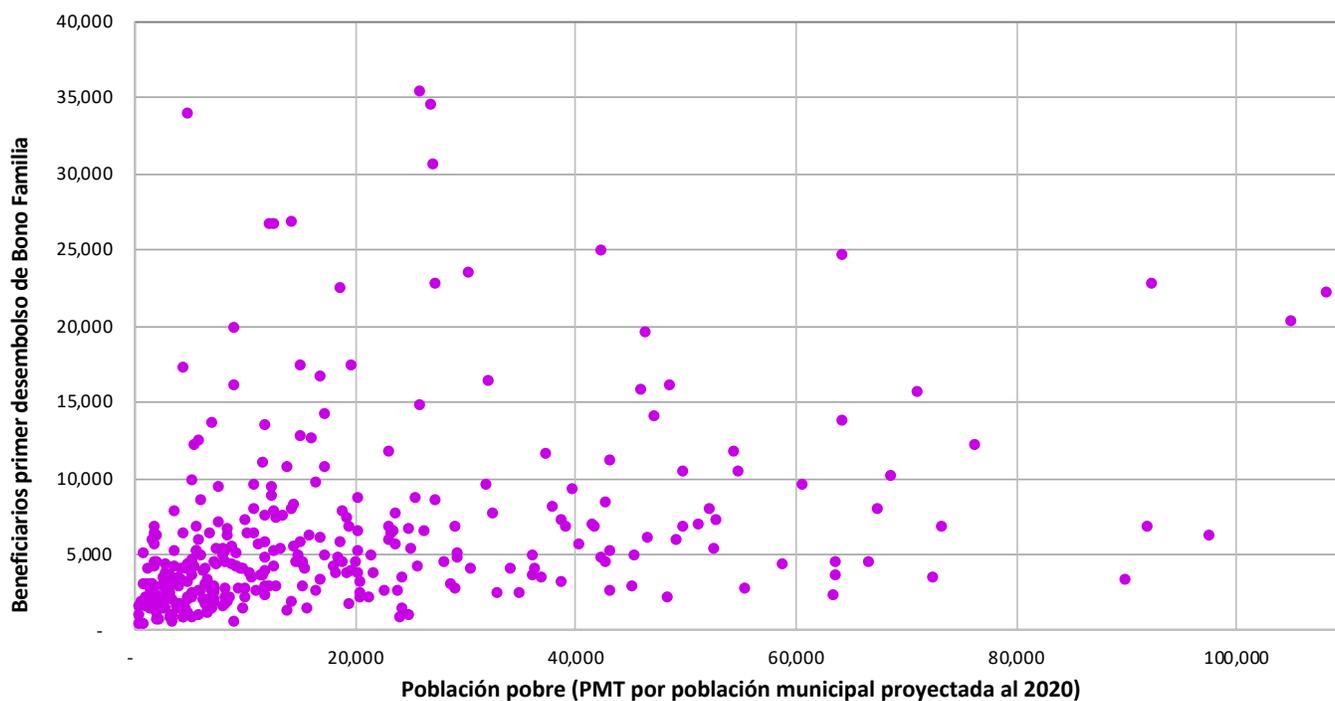
Fuente: elaboración propia, con datos de Resolución MIDES-IP-0418-2020/MG/wacs, MIDES

En el caso del segundo pago, ya no figuran sectores que recibieron pero no deberían haber recibido. Un total 2,437,529 personas recibieron el bono adecuadamente. Está pendiente de materializarse el pago del bono a favor de dos grupos: 69,875 personas que se registraron correctamente con código enviado por factura de luz; y además 90,265 casos especiales. En total falta pagar a 160,140 personas.

IV. POBLACIÓN BENEFICIARIA VERSUS POBLACIÓN USUARIA DEL BONO FAMILIA

Siendo la población en condiciones de pobreza junto a otros criterios (hogares monoparentales, con personas adultas mayores, con niñez en condiciones de desnutrición, con enfermedades crónicas y/o degenerativas o personas con discapacidad) la población que debió ser priorizada del programa Bono Familia, resalta la siguiente gráfica que muestra la correlación entre población en condiciones de pobreza y beneficiarias del primero desembolso Bono Familia. Esta gráfica muestra una amplia dispersión, sin poder percibir una línea de tendencia, es decir, **la pobreza y personas beneficiarias de Bono Familia no tienen una correlación entre sí.**

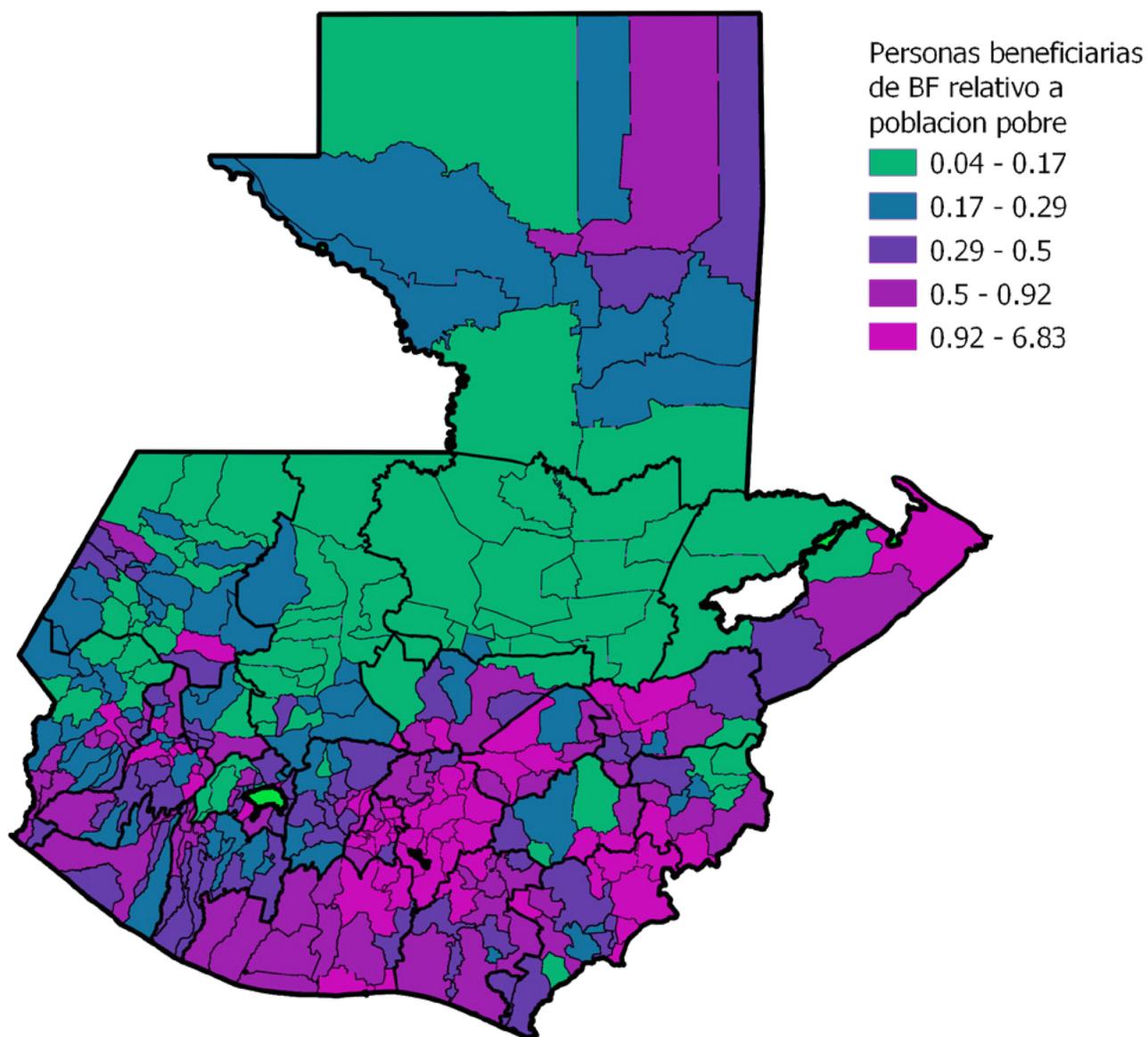
Gráfica 3: Población pobre (PMT) comparada con número de quienes recibieron el 1er desembolso Bono Familia



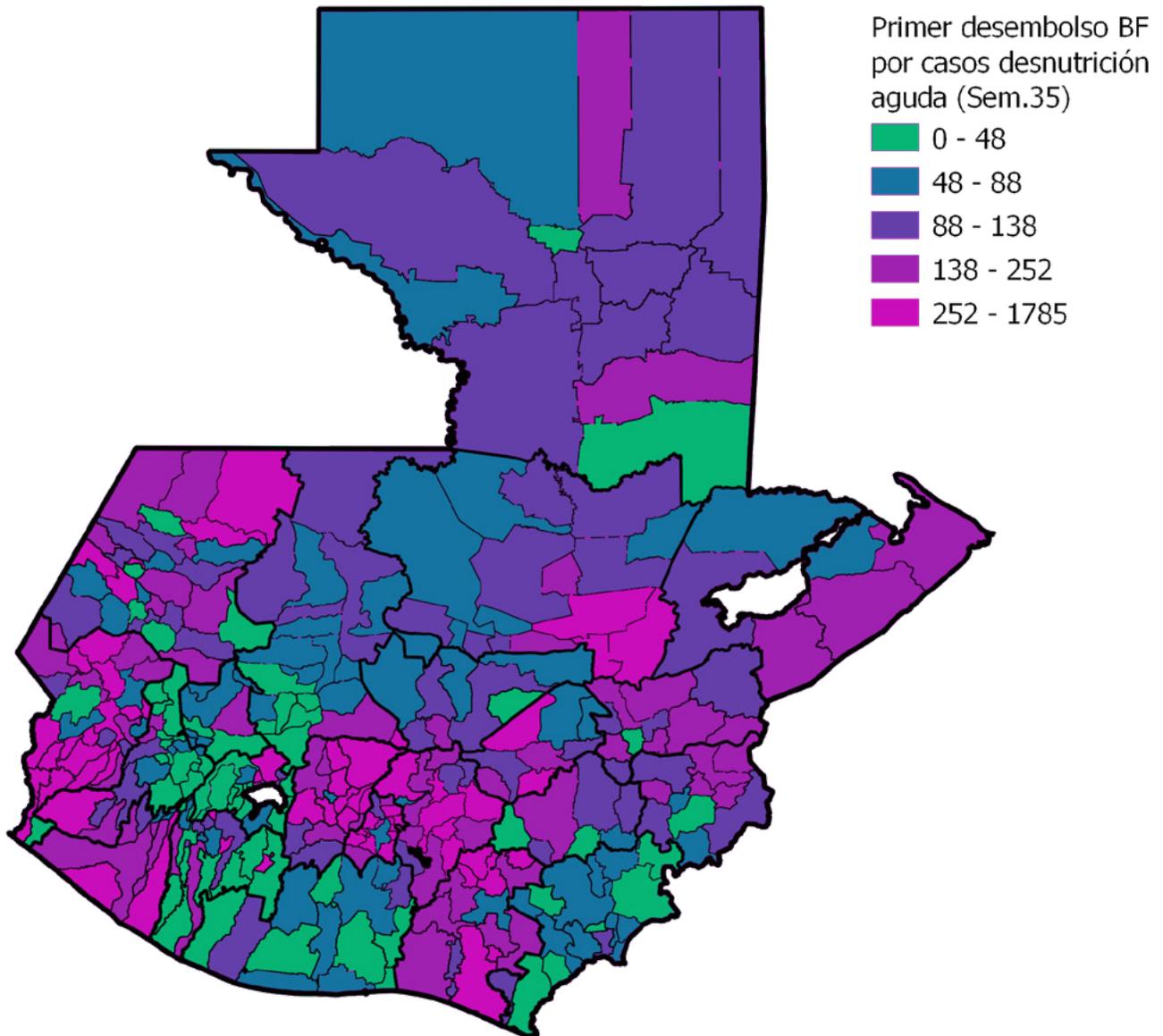
Fuente: elaboración propia, con datos de Resolución MIDES-IP-0418-2020/MG/wacs, MIDES, 5/10/2020; datos de Resolución MIDES-IP-0427-2020/MG/cmddl, MIDES; y datos de XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda del año 2018 y proyección de población del INE

Similar a la gráfica con los datos de pobreza, mapas de datos municipales tampoco muestran una correlación con los beneficiarios de Bono Familia, no con población pobre y tampoco con casos de desnutrición aguda.

Mapa 1: Número de primeros desembolsos del Bono Familia, comparado con población en situación de pobreza

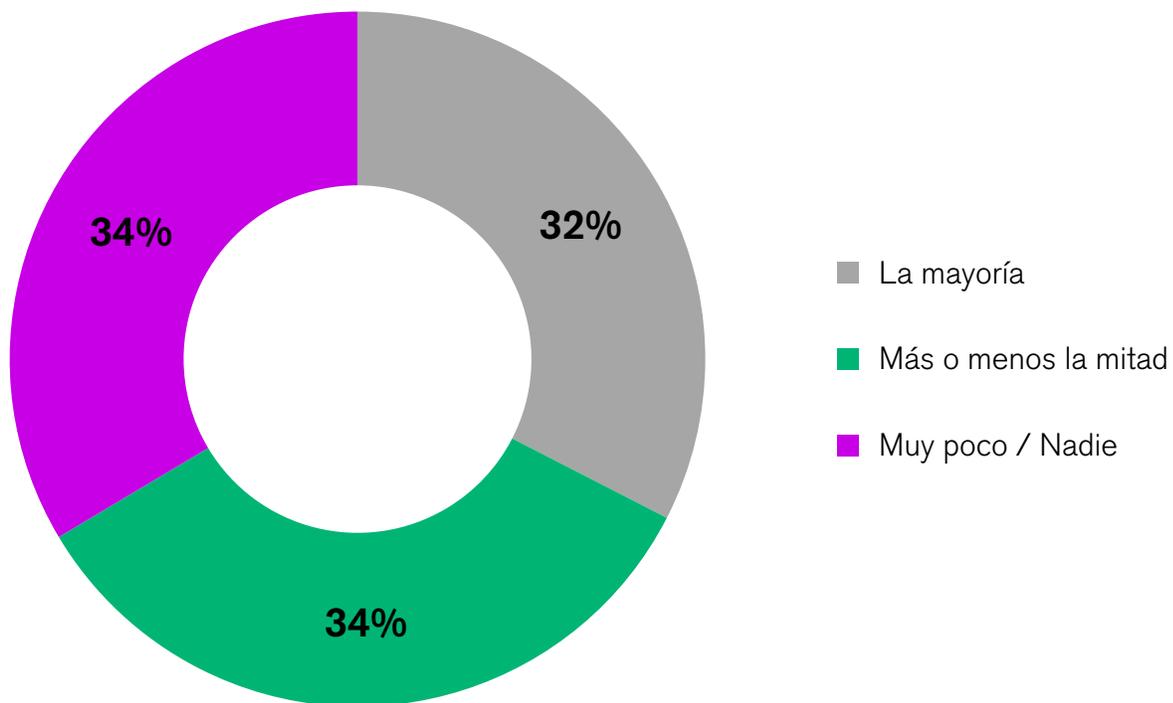


Mapa 2: Número de primeros desembolsos del Bono Familia, comparado con prevalencia de desnutrición aguda



Esta evidencia basada en los datos oficiales, se encuentra verificada en el monitoreo realizado. Siendo que la población en condiciones de pobreza en Guatemala es mayoritariamente rural, llama la atención que solo en una tercera parte de las comunidades se estima que “la mayoría” de las familias han recibido el Bono. Otra tercera parte reporta que “más o menos la mitad” lo han recibido y el restante 33% que “muy pocos/nadie” lo han recibido.

Gráfica 1: Población que recibió el código para inscripción a Bono Familia



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta comunitaria.



El siguiente recuadro nos ofrece información más precisa sobre la inscripción al programa en base a la encuesta familiar.

Recuadro 1: Experiencia individual en el acceso al Bono

De 319 familias encuestadas, más de la mitad (180) no recibieron el código para inscribirse al Bono Familia. Si bien parte de ellas no cuenta con energía (7.8%), se conectan de forma directa (23.9%), comparten contador con otras familias (11.7%), o viven en una casa alquilada (10%), hay un alto porcentaje que, a pesar de tener acceso a energía eléctrica, recibir factura propia y gastar menos de 200kw, nunca recibió el código para inscribirse. Esto fue casi la mitad (46.7%) de quienes no lograron inscribirse.

139 familias que sí recibieron el código, terminaron inscribiéndose 131; 8 familias (un 5.8%) declinaron, dos porque les fueron robados los recibos de energía eléctrica, uno por problema en el manejo de plataformas digitales, otra por no saber cómo responder las preguntas, entre otros motivos, una persona desconfiaba y temía tener que devolverlo posteriormente, motivo por el cual no se registró.

De las 131 familias inscritas, el 55% eran mujeres. Un dato que corresponde a la población en general, ya que el MIDES informó que el 54.1% de las usuarias del Bono Familia han sido mujeres.

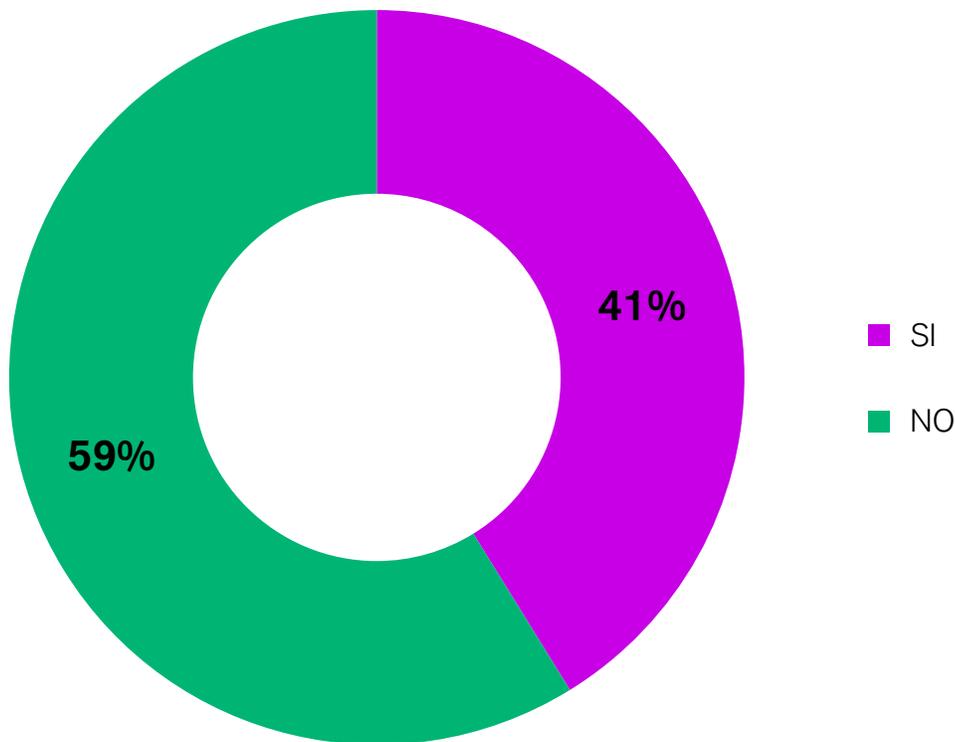
Así mismo es relevante que en los datos sobre el cobro del Bono en 53.8% de los hogares fueron mujeres las que hicieron este cobro, mientras que en la decisión sobre su uso un 45.3% de las y los encuestados decidieron juntos sobre el uso del Bono y en 37.6% de las familias solo las mujeres.

35 de las familias inscritas (26.7%) las personas a cargo del hogar no lograron inscribirse solas y requirieron apoyo, principalmente de familiares (hijos e hijas), personas de la vecindad o autoridades comunitarias. 10 de esos apoyos cobraron por ello. Las principales causas por no lograr inscribirse solas y solas era el analfabetismo (13), la falta de experiencia en el manejo de plataformas digitales (22) y temas relacionados con el teléfono, saldo, acceso a internet y similares.

A la fecha de la encuesta 122 personas de las 131 inscritas ya habían recibido el código para canjear el primer Bono, y de los 9 restantes, 5 habían sido informados que no calificaban, aunque no sabían bien, por qué 4 no fueron informados de su no calificación nunca.

En consecuencia, no sorprenden las observaciones y percepciones brindadas por las y los líderes comunitarios. Solo un 41% de los liderazgos comunitarios encuestados responde de forma afirmativa a la pregunta si consideran que el Bono Familia ha llegado a las personas más vulnerables.

Gráfica 5: ¿Llegó el Bono a las familias más vulnerables?



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta comunitaria.

Particularmente, se mencionaron las siguientes razones, por las cuales consideraban que la población no fue tomada en cuenta: 113 lideresas y líderes mencionaron que la población más vulnerable es la que no accede a la energía eléctrica, y justo esta población ha quedado excluida del programa. Que el MIDES llegó tarde a incluir a algunas personas al padrón del Bono Familia y que no se sabe qué va a pasar. 54 más dicen como argumento principal que la selección no adecuada fue la razón de haber dejado fuera a las personas con mayores necesidades, (48), que no se hizo estudio económico (6) y que se beneficiaron más quienes mejores posibilidades tenían (72).

De hecho, se menciona que quienes no tienen tanta necesidad, si fueron incluidos. Mencionan que las personas beneficiadas fueron propietarias de casas y no personas inquilinas (ciertamente un 10% de los hogares no incluidos lo mencionan en la encuesta familiar), de tiendas, maestros y maestras, receptores de remesas, profesionales y empleados públicos. Que el programa se enfocó más en los centros urbanos y que dejó fuera a las personas más necesitadas en el área rural, principalmente de comunidades alejadas y que no llegó a las aldeas.

Se observa que faltó información (8) y que las familias más necesitadas nunca se enteraron ni pudieron aplicar porque no cuentan con teléfono ni acceso a internet (19). Un grupo (11) se refiere a la corrupción y politización del Bono (20), lo que según nuestra interpretación esto se pudo deber a la intención de ciertos actores políticos de intermediar en la asignación del bono, aunque esto no fuera posible, y/o la percepción generalizada que el Bono Familia no se otorgó en la dimensión que públicamente se anunció y que en realidad no llegó a todos los beneficiarios. Finalmente se menciona el robo del código, principalmente de personas que pidieron asesoría y fueron engañados. Según una nota de prensa de agosto, el Ministerio Público (MP) había recibido más de mil denuncias de robo de la factura de energía eléctrica a beneficiarios del Bono Familia .

Todas estas observaciones y percepciones de las y los líderes comunitarios, así como la información recopilada en las encuestas familiares, encuentran respaldo en la información oficial, sobre **criterios de inclusión** al programa y **criterios de exclusión**.

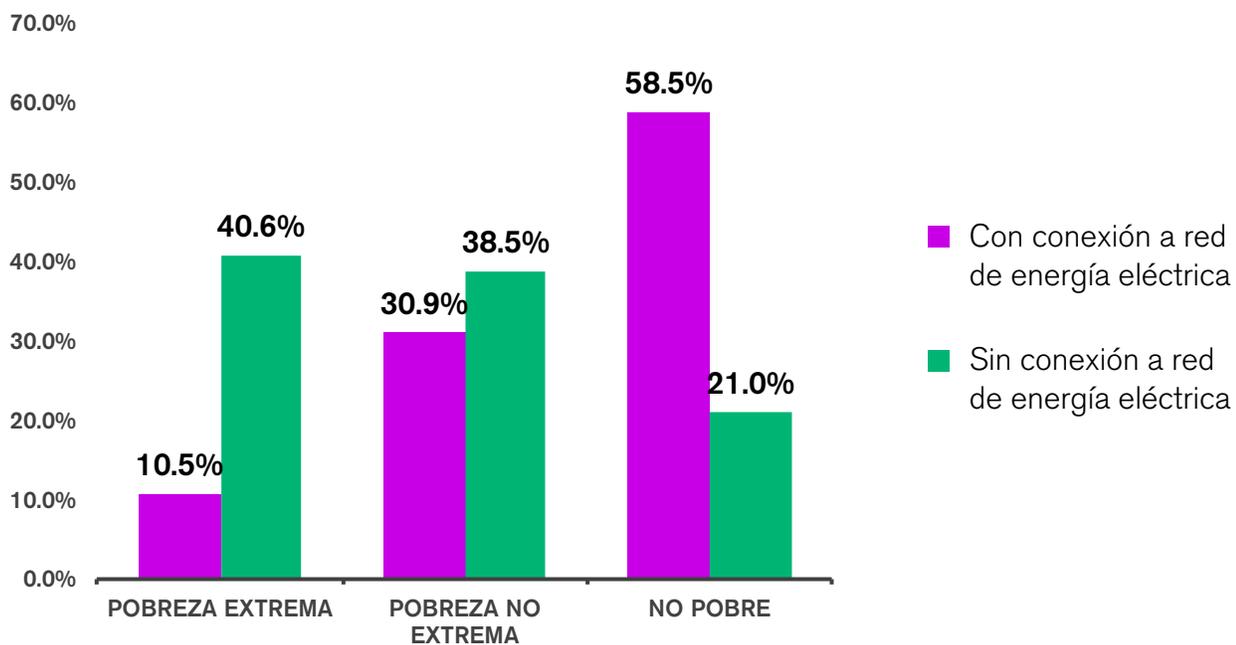
V. CRITERIO DE INCLUSIÓN – CONSUMO DE ENERGÍA NO SUPERIOR A 200 KWH

Desde un principio llamó la atención la vinculación de la aplicación a Bono Familia a la característica de ser usuario regular de energía eléctrica y tener un consumo mensual máximo de 200 kWh en el mes de febrero 2020. Desde el punto de vista logístico, favorece este criterio, pues, las empresas eléctricas envían mensualmente facturas a los hogares, es decir hay una comunicación dirigida desde las empresas distribuidoras de energía eléctrica hacía las direcciones físicas de los hogares. Sin embargo, también tiene severos inconvenientes, pues en la práctica EXCLUYE a mucha población que forma parte de la población priorizada del programa.

Los hogares sin conexión a la red de energía eléctrica: proyectando la información del Censo 2018 al año 2020, se estiman 439,721 hogares sin acceso a la red de energía eléctrica. Estos teóricamente fueron incluidos en la reforma realizada a los criterios de selección como “casos especiales” – población que podía acceder al Bono sin factura de luz, calculada en un 10% del padrón (inicialmente pensando en 2,000,000), por lo que aun, si se hubiera cumplido con esta meta (como se verá más adelante, esto no ha sucedido), alrededor de 240,000 de los hogares más excluidos hubieran quedado fuera del programa.

La siguiente gráfica de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) resalta que cuatro de cada cinco hogares sin conexión a una red de energía eléctrica están en condiciones de pobreza y pobreza extrema. A diferencia, los hogares con una conexión a una red de energía eléctrica sólo dos de cada cinco hogares están en condiciones de pobreza, mayoritariamente pobreza no extrema. Notoriamente quienes no tienen conexión a la red de energía eléctrica, son más pobres y en consecuencia, son más necesitados.

Gráfica 2: Condiciones de pobreza de hogares con conexión a una red de distribución de energía eléctrica y de distribución de hogares no conectados a red de energía eléctrica

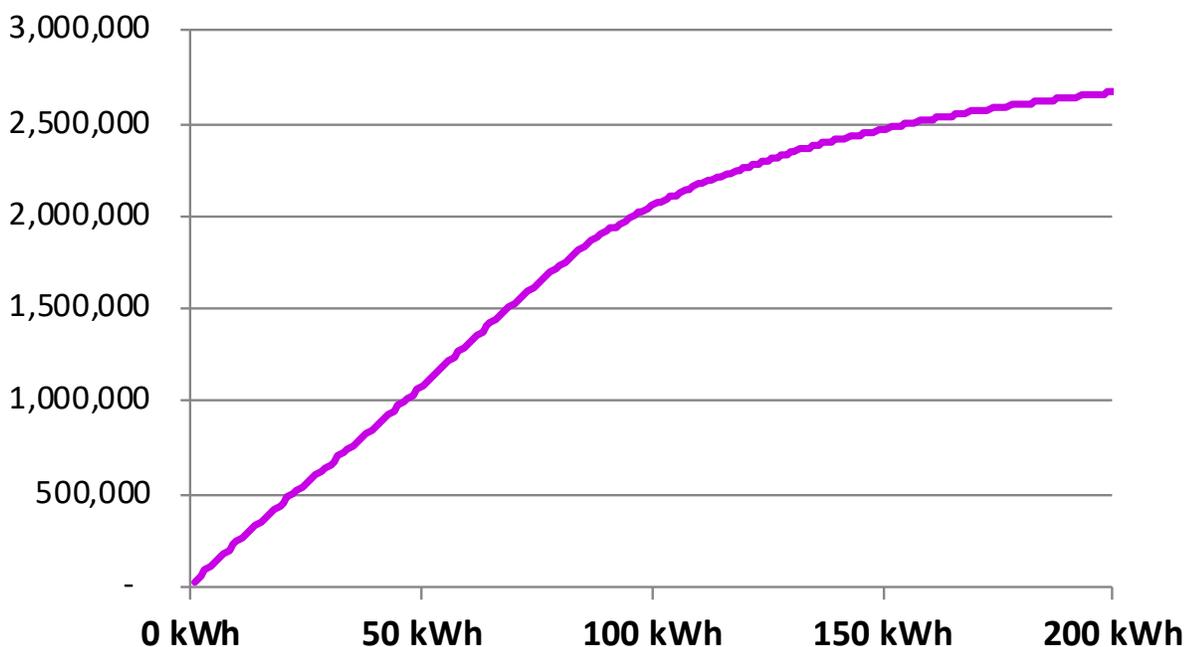


Fuente: elaboración propia, a partir de datos de Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2014.

Inicialmente aplicaban al Bono Familias los hogares que tenían un consumo menor a 200 kWh que consecuentemente contaban con el recibo respectivo. Dejando por fuera a los hogares que si llenaban el requisito de consumo, pero que compartían contador con otras familias, así los hogares que comparten contadores de energía eléctrica y no superan el consumo de los 200 kWh se estiman son alrededor de 330,000 hogares comparten contadores. De las encuestas familiares realizadas se preguntó sobre contadores compartidos, 21 indicaron que sí que equivale a un 11.7%; de estas personas 3 no sabían; 18 dijeron que no realizaron este trámite.

- Si bien la reforma al decreto contempló la posibilidad de que apliquen individualmente quienes comparten contadores, el mecanismo establecido tiene efectos excluyentes: Ya que se colocó como requisito la entrega de un acta notarial y el desplazamiento a oficinas regionales que hacían poco factible esta opción. Además que no se comunicó suficientemente sobre el mismo: Las encuestas realizadas dan cuenta que la población no tuvo conocimiento sobre este mecanismo.
- Los hogares que se conectan de forma directa a la energía eléctrica sin registro con la empresa, o que desconectaron sus contadores como acción de inconformidad ante los elevados cobros por el servicio de energía eléctrica, o tienen meses de pagos atrasados sabiendo que comúnmente las empresas de energía eléctrica no suelen enviar facturas a sus casas. Las encuestas realizadas dan cuenta de que lo anterior es un fenómeno bastante común en la población rural pobre guatemalteca : 13.5% de las y los entrevistados se encontraban en esta categoría.
- El límite de 200 kWh implicaba la inclusión de muchos hogares con un consumo alto de energía. Analizando el consumo de energía eléctrica, resalta que 2,056,897 hogares del total de 2,670,845 hogares consumen 100 kWh o menos. Si la población prevista eran 2 millones, queda la pregunta por qué se abrió el programa a hogares consumidores de entre 100 y 200 kWh. Este dato además no era desconocido, pues el INDE publicó esa información, finales de abril de 2020.

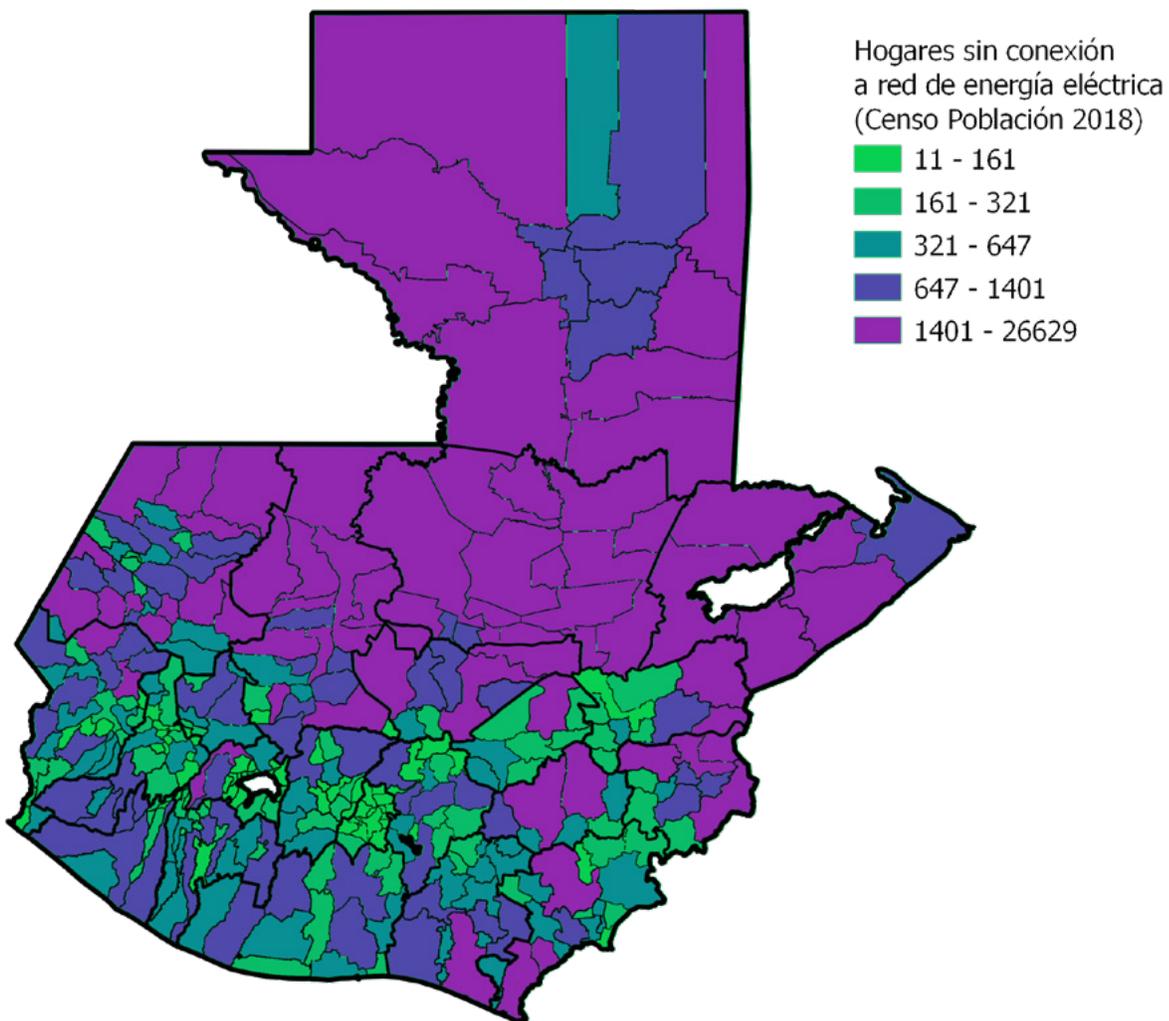
Gráfica 4: Consumo de energía eléctrica



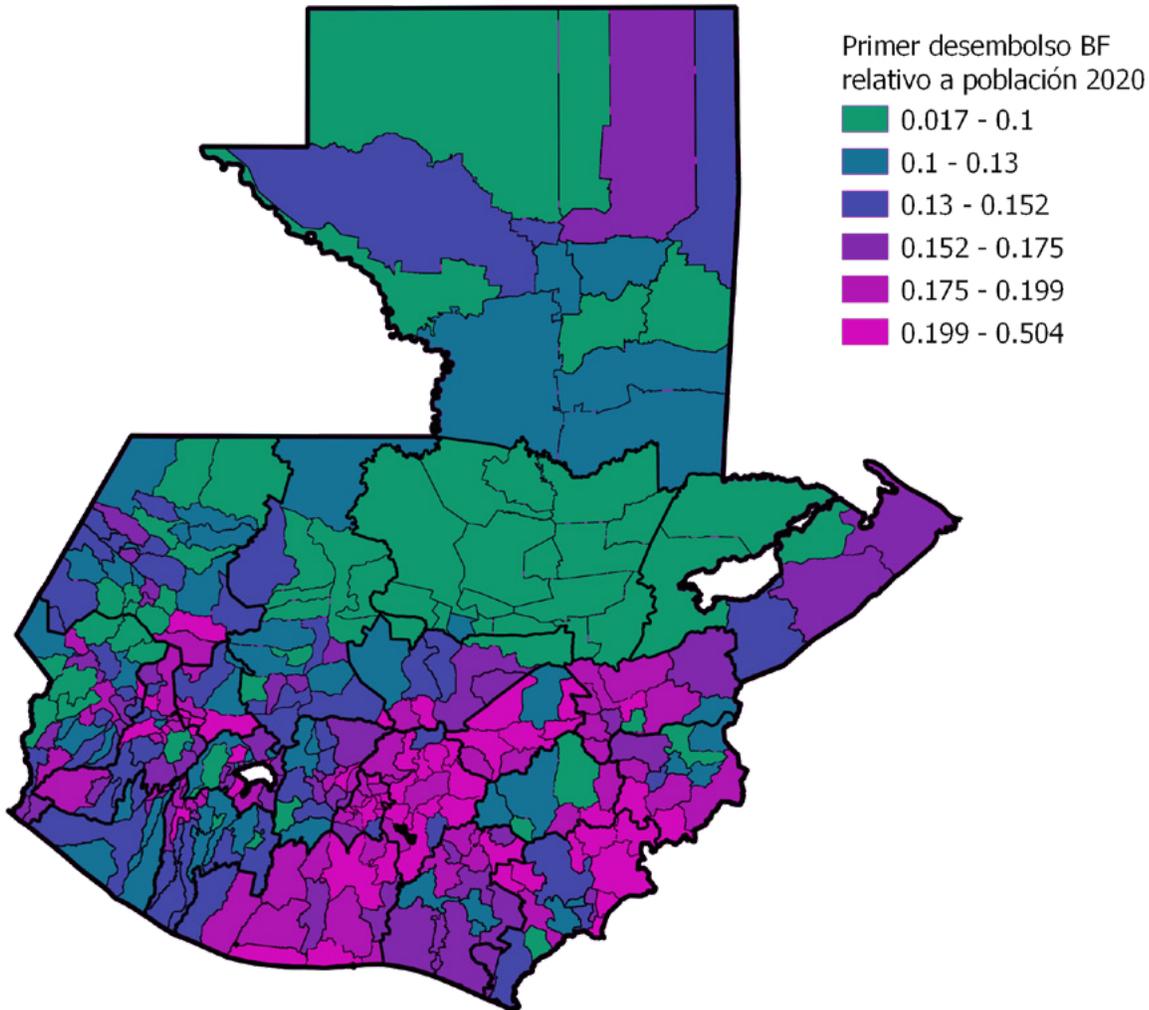
VI. CASOS ESPECIALES

En cuanto a la confirmación de los casos especiales, los hogares que, a pesar de no contar con acceso a la red de energía eléctrica, supuestamente pudieran aplicar al Bono Familia, existe un retraso considerable en el registro y entrega del bono. Inicialmente se planteó que el 10% de las personas usuarias del Bono Familia pudieran ser hogares sin acceso a la red de energía, lo cual, con un padrón de casi 2.6 millones, serían 260,000 hogares, un 59.1% de los hogares sin energía eléctrica a 2020 (439,721). Ello hubiera permitido cubrir a una parte importante de la población más afectada por la pobreza (extrema).

Mapa 3: Hogares sin conexión a la red de energía eléctrica



Mapa 4: Número de beneficiarios primer desembolso de Bono Familia, relativo a población del año 2020



Fuente: elaboración propia, con datos de Resolución MIDES-IP-0418-2020/MG/wacs, MIDES, 5/10/2020; y con datos de Estimaciones y Proyecciones Municipales 2015-2035, del INE.

La información oficial confirma, que hasta el 23 de octubre - es decir, más de 7 meses después del inicio de la pandemia -, únicamente 129,880 casos especiales aprobados . No sólo es un número significativamente inferior a los 200,049 de casos especiales inicialmente planteados , sino además este grupo no ha quedado incluido en los primeros dos desembolsos, por lo cual se teme que reciba solo el tercer desembolso, que, dadas las restricciones presupuestarias, podría ser un monto mucho menor que los primeros dos.

Del monitoreo realizado se informó que solo en 8.5% de las comunidades llegaron a visitar representantes del MIDES para levantar los datos de los hogares sin luz, para incorporarlos al padrón del Bono Familia. Dado que en buena parte de las comunidades rurales -las mayoritariamente encuestadas en este ejercicio no están conectadas a un contador (propio), este dato resulta sumamente bajo. Y dado que

varias de las personas encuestadas mencionaron al Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación-MAGA como entidad que había tomado los datos, se puede inferir que no necesariamente llegaron para el Bono Familia, sino para algún otro programa, coordinado por el MAGA.

Además, se constata que no fluyó adecuadamente la información sobre la incorporación de los casos especiales: en la encuesta familiar, un 91% de los no inscritos por la vía común (factura de luz) indican no saber ni siquiera que existe el mecanismo de incorporarse al padrón como “caso especial”. Solo 7 (de 180 no inscritas) personas lo sabían, 3 mencionan haber dado información a una institución para ser incorporadas a un programa (dado que mencionan que Consejos Comunitarios de Desarrollo-COCODES y MAGA es probable que se refieran a otro tipo de beneficio o programa), y aun no se ha tenido información sobre el cobro del Bono hasta la fecha.

VII. CRITERIOS DE EXCLUSIÓN

Del total de las 2,761,079 personas registradas en el padrón, el 4.3% son registros que mencionan algún motivo de rechazo, en total 117,867 personas. Los rechazos más recurrentes se registraron con personas servidoras públicas o pensionadas activas – 76,244 rechazos (64.7% de todas las personas rechazadas). Además, un total de 32,216 personas (27.3%) se rechazó por ser beneficiario de programas sociales, ya sean ordinarios del MIDES o específicos en el marco de la pandemia. Y un 9,566 de personas se rechazaron por tratarse de personas difuntas.

1. Exclusión de personas usuarias de otros programas sociales

Según lo mencionado, de un total de personas beneficiadas, un 32,216 (27.3%) se rechazó por ser beneficiario de otros programas sociales, ya sean ordinarios del MIDES o específicos en el marco de la pandemia. El grupo más grande de personas excluidas por este motivo, lo constituyen beneficiarias y beneficiarios del Bono Social, seguido de los del Programa Apoyo al comercio popular.

Cuadro 1: Detalles de motivo de rechazo – Personas Beneficiarias de Programas Sociales

	Rechazos	% de rechazo
Programa Bono Social	19,129	59.4%
Programa Apoyo al comercio popular (Personas Beneficiarias activas al mes de abril)	8,590	26.7%
Programa Beca Social Educación Media	3,360	10.4%
Programa Beca Social Artesano	658	2.0%
Programa Beca Social Educación Superior	489	1.5%
Programa para la atención a niñas y adolescentes embarazadas o madres víctimas de violencia sexual menores de 14 años cuyos casos hayan sido judicializados (Beneficiarias activas al mes de abril)	50	0.2%
TOTAL RECHAZOS POR BENEFICIARIO DE PROGRAMA SOCIAL	32,216	100.0%

Fuente: elaboración propia, con datos de Resolución MIDES-IP-0418-2020/MG/wacs, MIDES, 5/10/2020

En el siguiente cuadro se ofrecen detalles de los programas mencionados como motivo de rechazo para ser beneficiaria y beneficiario del Bono Familia. A manera colateral se observa una importante sub ejecución en la gran mayoría de los programas sociales del MIDES.

Nombre de Programa	Resumen de personas beneficiarias y beneficios recibidos	Presupuestos globales
Bono Social Educación	En los meses de marzo, abril, agosto y septiembre, un total de 68,828 personas recibió en promedio Q1,725.78; La mayoría recibió entre mil quinientos y dos mil quetzales, un porción menor recibió Q2,500.00.	De un presupuesto vigente de 1 18963802 hasta 1/10/2020 se ha pagado 9880321 con 51 (8.3%)
Bono Social Salud	Se registran desembolsos en marzo, abril, agosto y septiembre 2020. De manera general, un total de 44,272 personas recibió en promedio Q2,254.80; la gran mayoría recibió dos mil quinientos; menos personas recibieron montos inferiores.	De un presupuesto vigente de 133951790, hasta 1/10/2020 se ha pagado 1865500261 (13.9%)
Beca Social Artesano	Según dato del MIDES, hasta 30 de septiembre 2020, el padrón de este programa incluye 3,569 personas; la totalidad recibió cuatrocientos quetzales en el transcurso del año; de la totalidad mencionada, 2,686 personas (75.3%) recibieron además ochocientos quetzales en el mes de septiembre, es decir, hasta la fecha han recibido Q1,200.00.	De un presupuesto vigente de 5,350,000.00, hasta 1/10/2020 se ha pagado 2,513,702.10 (47%)
Beca Social Educación Media	Según datos del MIDES; en el primer semestre 2020, un total de 5,472 estudiantes de nivel medio recibió una beca de mil quetzales.	De un presupuesto vigente de 14,559,340.00, hasta 1/10/2020 se ha pagado 55,710.00 (0.4%; devengado: 58,710.00)
Beca Social Educación Superior	El padrón de este programa incluye a 1000 personas, sin precisar los montos con que podrían haber sido beneficiadas las referidas personas.	De un presupuesto vigente de 3,221,888.00, hasta 1/10/2020 se ha pagado 47,285.00 (1.5%; devengado: 49,119.50)
Programa para la atención a niñas y adolescentes embarazadas o madres víctimas de violencia sexual menores de 14 años cuyos casos hayan sido judicializados	El padrón de este programa incluye 164 personas con promedio de Q 6,951.22 de beneficio entre enero a septiembre 2020, con desembolsos en marzo, agosto y septiembre.	De un presupuesto vigente de 1,140,000.00, hasta 1/10/2020 se ha pagado 330,000.00 (28.9%)
Apoyo a Comercio Popular	El padrón de septiembre 2020, incluye 62,924 registros de 162 municipios. Según anunciado en abril 2020, el apoyo consistiría de un único pago de Q 1,000.00 por personas beneficiada.	No se encontró información sobre la ejecución presupuestaria de este programa en el sitio de Internet del MIDES.

Los programas sociales con mayores beneficiarios no erogaron el total de apoyos económicos superiores a Q 2,500.00 en los primeros nueve meses del año 2020, lo que representa un ingreso promedio mensual de Q 277.78. Este monto equivale el 13,9% de los Q 2,000.00 mensuales que a las personas jubiladas sí les permitía acceder al Bono Familia . Queda la duda, por qué en el caso de personas beneficiarias de programas sociales, el haber recibido montos muy inferiores al Bono Familia se constituyera en un factor de exclusión.

2. Sobre exclusión de familiares con ciertos criterios

La regulación que emite directrices para el acceso del Bono Familia prevé varios criterios de exclusión. Ello demerita su objetivo de “apoyar a la POBLACIÓN más afectada económicamente” por la pandemia. En este sentido, aparte del criterio dudoso de excluir a usuarios y usuarias de otros programas sociales, se excluyeron quienes seguían percibiendo ingresos (funcionarios públicos, jubilados principalmente).

El hecho que esta exclusión se redujera a la persona y no se vinculara al grupo familiar, permitía que otras personas (parejas, hijos e hijas, por ejemplo) aplicaran al Bono y entonces ese criterio de exclusión fuera inefectivo. Esta posibilidad se fortalecía con la opción de intentos múltiples de inscripción (es decir, si quedara rechazado un DPI, se podía realizar un segundo intento de registro). De esa cuenta, de un total de 118,358 inscripciones rechazadas, el MIDES informó que 69,186 inscripciones fueron exitosas en segundo intento – es decir, 58.5% de las inscripciones inicialmente rechazadas, repitieron la inscripciones y posteriormente fueron aceptados. Relativo a las inscripciones elegibles, un 2.7% se registró en el segundo intento, probablemente minando los criterios de exclusión definidos.

VIII. POBLACIÓN QUE DEBE PRIORIZARSE-

6 PREGUNTAS DE PRIORIZACIÓN

Fue hasta a mediados de junio, posteriormente a reformas del Decreto 22-2020 de 2/6/2020 y el Acuerdo Gubernativo 84-2020 de 25/6/2020, que el MIDES implementara un mecanismo para registrar si las personas beneficiarias del Bono Familia correspondían a la población meta. Sin embargo, en un contexto que dificultaron implementar otros mecanismos más objetivos para determinar, por ejemplo, si una persona es pobre, tiene un niño o niña en situación de desnutrición, u otro criterio. En este contexto el MIDES optó por trasladarles a las personas en su proceso de registro de las siguientes seis preguntas respecto a las priorizaciones citadas:

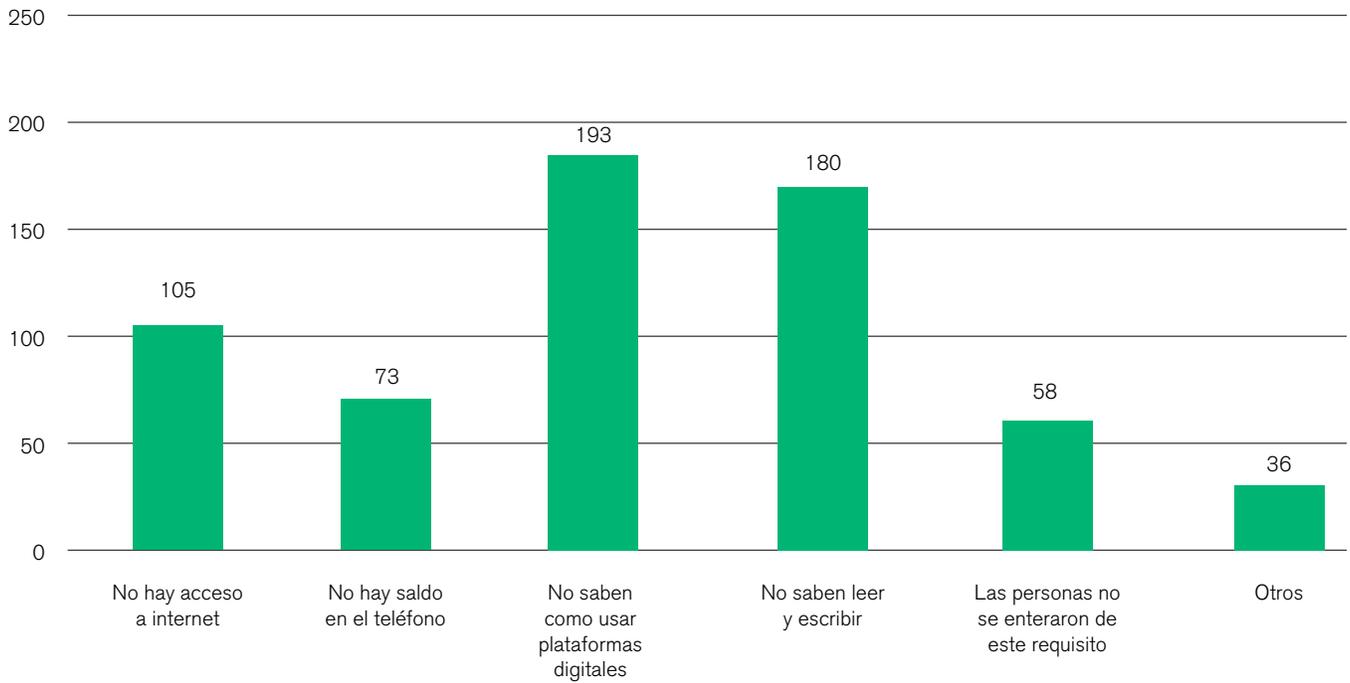
- 1. ¿Se considera usted en condición de pobreza?**
- 2. ¿Es usted madre o padre soltero?**
- 3. ¿En su casa vive alguna persona mayor de 60 años?**
- 4. ¿En su casa vive alguna persona con discapacidad?**
- 5. ¿En su casa vive alguna persona con enfermedades crónicas o degenerativas (ejemplo cáncer, diabetes, hipertensión, etc.)?**
- 6. ¿En su casa vive algún niño o niña en estado de desnutrición?**

El análisis de las respuestas comparado con las estadísticas que se conocen de la población general, da cuenta de incoherencias que permiten indicar que las personas no respondieron las preguntas correctamente (por ejemplo, los registros del Bono Familia son 60% mayores que los censales en cuanto a familias monoparentales).

Un total de 22,952 personas beneficiadas con el primer desembolso de Bono Familia, no respondieron las seis preguntas sobre la priorización. En las encuestas comunitarias se evidencia este fenómeno. De acuerdo a la información recibida parte de los y las usuarias ya no respondieron las preguntas (algunas inclusive dicen ya no haberlas recibido, posiblemente por el mismo problema tecnológico y la falta de información al respecto) y, en consecuencia, ya no recibieron el segundo pago.

Se mencionaron las siguientes dificultades para responderlas: la duda sobre si las respuestas verdaderas podían perjudicar el recibo del Bono; las dificultades tecnológicas (no tienen teléfono o saldo, no hay acceso a internet); el analfabetismo digital, el no saber usar plataformas digitales y la comprensión de las preguntas; y la falta de información, aunado a que, en algunos casos las autoridades locales ya no apoyaron cuando se realizaría el segundo pago, entre otras. De hecho, solo en 6% de las comunidades se menciona haber recibido apoyo de alguna entidad estatal para cumplir con el requisito del llenado de las preguntas (principalmente la Municipalidad y el MIDES).

Gráfica 5: Dificultades para cumplir con el requisito de responder las preguntas en línea



Fuente: elaboración propia, en base a la encuesta comunitaria

La ausencia de estrategias claras para trasladar la información relevante, se evidencia con el hecho que solo el 52% de las comunidades reportan haber recibido la información en su idioma.



IX. ANOMALÍAS Y SU DENUNCIA

La principal anomalía del programa consistió en que buena parte de las personas que reciben factura de luz, no recibieron el código para inscribirse. Como se vio en el recuadro 1 sobre los resultados de la encuesta familiar, 46.7% de quienes no lograron inscribirse, daban ese motivo.

De las 310 encuestas individuales realizadas, 17 experimentaron alguna otra anomalía, y 8 realizaron denuncias (el MIDES, la empresa eléctrica y al MP). Ello probablemente debido a que solo poco más que el 9% de las personas encuestadas informó que se conocían mecanismos de denuncia en caso de anomalías observadas.

Por el lado del MIDES, en el marco de la implementación de Bono Familia, el MIDES registró llamadas con inconvenientes reportados al número de su call center. Entre el 29/5/2020 y el 30/9/2020 se registró un total de 6,561 llamadas reportando inconvenientes. En dos de cada tres llamadas (66.0%) se pidió el reenvío del token para poder retirar el dinero, ya sea de un banco, un cajero u por otra vía. La segunda queja más recurrente era el mensaje de “Cuenta sin fondos”, con 14.8%.

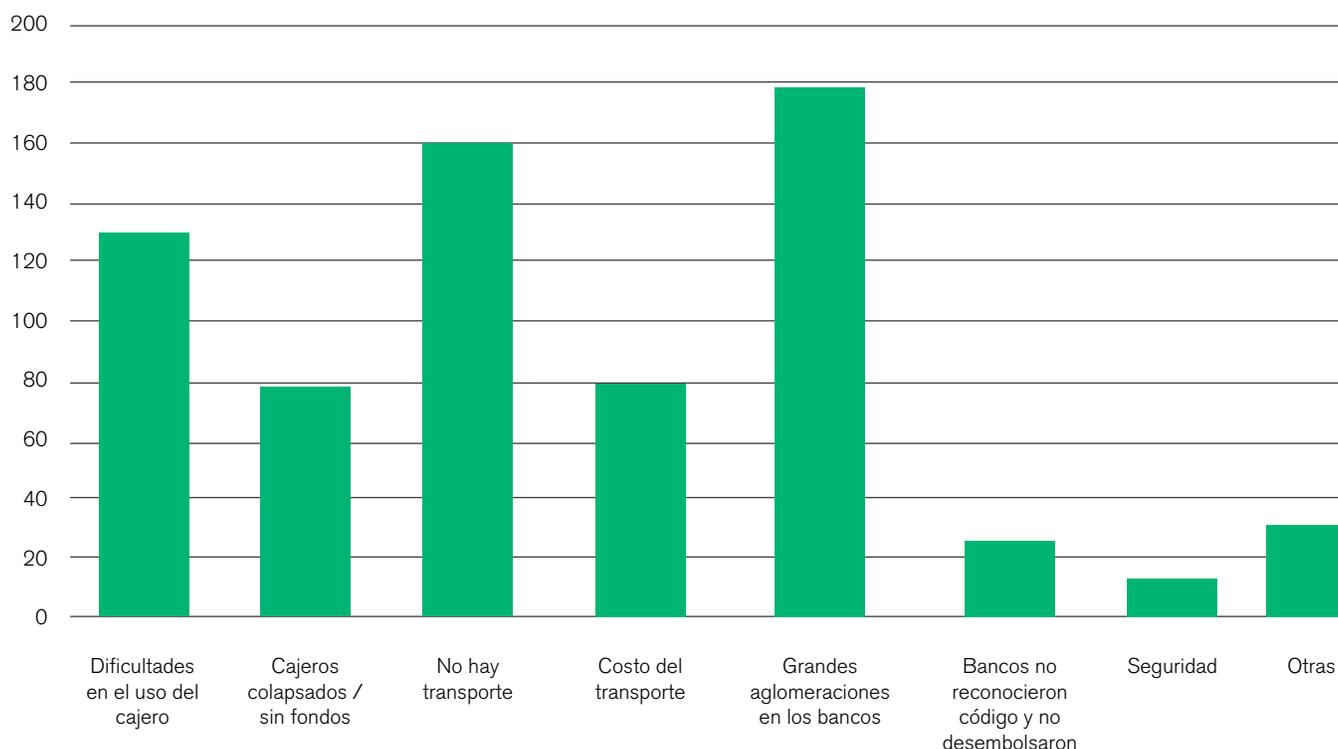
Cuadro 3: Categorías de inconformidad

Categoría de inconformidad	Casos	
Código bloqueado	11	0.2%
Cuenta sin fondos	969	14.8%
Efectivo no dispensado cajeros 5B	300	4.6%
Efectivo no dispensado cajeros BI	59	0.9%
Operación rechazada en agencia	14	0.2%
Reenvío de token	4331	66.0%
Token inválido	508	7.7%
Otras	369	5.6%
TOTAL DE QUEJAS	6561	100.0%

X. DIFICULTADES PARA EL COBRO

Las dificultades en el cobro del Bono han sido varias, se mencionaron con mayor frecuencia: Una cuarta parte, grandes aglomeraciones en el banco (aceptable en tiempos comunes, no en medio de la pandemia) y dificultades en el uso del cajero; dificultades para transportarse a los bancos “algunas personas caminaron a pie para llegar al centro” o cajeros (tanto por disponibilidad de transporte como por su costo (160 menciones); así como encontrar los cajeros colapsados (180 menciones). Particularmente complicado ha sido el proceso para quienes no saben leer y escribir, ya que en el banco solo aceptaban firma del usuario y no se permitió que firmara algún familiar alfabeto. Mientras la otra mitad no reportó haber tener problemas en el cobro.

Gráfica 6: Dificultades en el cobro del Bono Familia

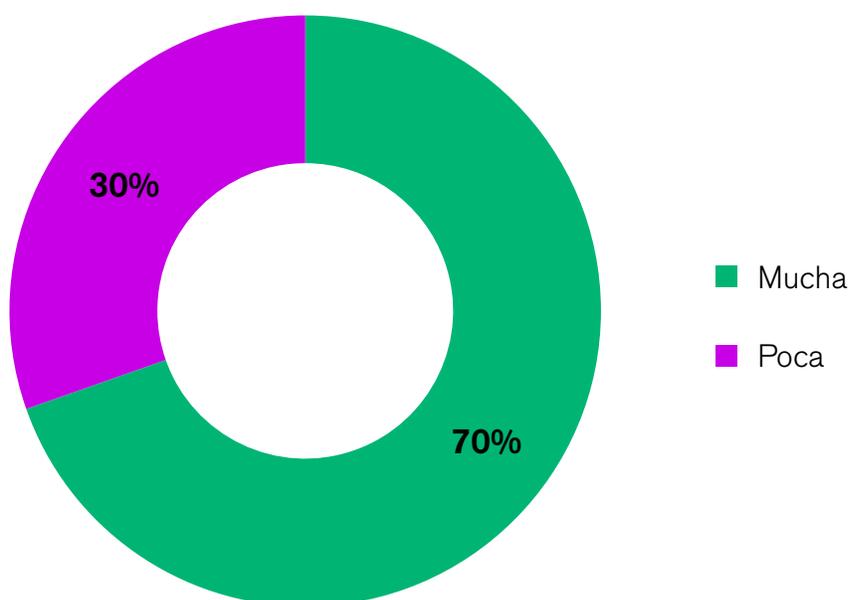


Fuente: elaboración propia, en base a la encuesta comunitaria

XI. UTILIDAD DEL PROGRAMA

Buena parte de las personas encuestada sí reconoce la utilidad del programa. Eso también se puede apreciar en los comentarios finales de quienes se les entrevistó, que destacan la necesidad de seguimiento de este programa (afinado en su diseño) al menos para un tiempo más y reconocen la utilidad que ha tenido a quienes sí ha llegado.

Gráfica 6: Utilidad del Bono Familia



Fuente: elaboración propia, en base a la encuesta comunitaria

El uso del Bono, con la pregunta de a qué rubros fue destinado, se mencionaron tres principales: alimentación (lo mencionó el 84.6% de los encuestados individuales), salud (39.3%) y energía (49.6%). Mientras los primeros dos rubros eran los esperados, el hecho que el pago de luz ha sido el segundo rubro más alto en la inversión del Bono Familia, deja interrogantes, ya que se obtuvo testimonios que confirman que a la hora de cobrar el Bono se les fue descontado lo que debían de luz y solo entregaron Q 500.00, pero más allá de estas experiencias particulares existió un temor generalizado de perder el Bono si no se estaba al día con el pago de la factura.

XII. CONCLUSIONES

POBLACIÓN BENEFICIARIA VERSUS CRITERIOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN AL PROGRAMA

- Los y las usuarias del Bono Familia solo en parte corresponden a la población beneficiaria del programa: la población más afectada económicamente por las medidas de emergencia, derivadas de la pandemia COVID-19, debiendo priorizarse la población en condición de pobreza, con niños o niñas en situación de desnutrición en el hogar, personas adultas mayores, madres solteras o familias monoparentales. Se evidencia que los datos de quiénes recibieron el primer desembolso del de Bono Familia no guardan relación a las estadísticas de población pobre en los municipios según el censo del 2018.
- El mecanismo de selección de personas usuarias por vía de la factura de luz ha sido poco viable para la población a quien se más se les ha vulnerado de sus derechos. Según proyecciones del censo del 2018 se estima que al año 2020 más de 440,000 hogares no cuentan con acceso a la red de energía eléctrica, alrededor de 330,000 hogares rurales comparten contador y otras comunidades por falta de capacidad de pago han optado por conectarse directamente a la red. Al 23/20/2020 el MIDES reporta solo 129,880 personas fueron autorizadas como casos especiales, quedando fuera del beneficio más de la tercera parte, más aquella que alquila, dado que en muchas ocasiones el Bono fue cobrado por el propietario.
- Hay otros criterios que beneficiaron la inclusión de hogares que no necesitaban el Bono Familia: por un lado el consumo de energía de hasta 200 kWh siendo el consumo de más de 2 millones de hogares – el padrón inicialmente al que se aspiraba fue de menor a 100 kWh. Por el otro lado, la ambigüedad y poca coherencia de los criterios de exclusión: en caso de población excluida como funcionariado público o personas pensionadas más allá del monto autorizado pudieron cobrar el Bono Familia.
- Mientras tanto, personas usuarias de precarios programas sociales quedaron excluidas (principalmente madres solteras que no tenían otra persona más, que en su hogar pudiera aplicar al Bono), mostrándose cierta incoherencia con las personas jubiladas, a quienes sí se les permitía la duplicidad (percibir ingresos del Estado hasta Q 2,000 y ser beneficiaria de Bono Familia).

- A todo ello se agrega, un alto porcentaje (casi la mitad) de quienes no recibieron el código para inscribirse al programa que si eran hogares que contaban con acceso a la red de energía eléctrica. Es una incógnita por qué parte de la población, a pesar de cumplir todos los criterios, no fue tomada en cuenta.
- Según datos del INE (2018) Alrededor de 18% de la población rural es analfabeta. A esta población se le dificulta la inscripción al programa vía plataformas digitales; asimismo muchas comunidades rurales no cuentan con red de internet y la población carece de teléfonos y muchas veces los recursos para comprar saldo. En este sentido se requería apoyo y asesoría para la inscripción, que desde el sector público no se ofrecía.
- Por todo ello, el Bono Familia parece haberse centrado en centros urbanos (dentro del país y dentro de los municipios), sin llegar, o sólo en parte, a las aldeas y comunidades rurales.
- En síntesis, el mecanismo de acceso seleccionado, muestra un sesgo hacia la población rural y población pobre, a pesar de ser ésta la población meta del programa.
- Los planes para enmendar esta parte, no han sido efectivos: las 6 preguntas de autoevaluación han mostrado ineffectividad al no corresponder las respuestas con las estadísticas globales del país; y el levantado de los “casos especiales”, ha mostrado mucho atraso y poca cobertura. A siete meses del inicio de la pandemia, el grupo que ha sido incorporado al padrón - los así denominados “casos especiales”, población vulnerable sin acceso a la red de energía eléctrica – solo fue de alrededor de 130,000 personas.



FALTA DE INFORMACIÓN

- Se nota la confusión que existe en torno a la diversidad de programas sociales de las entidades del Estado. Principalmente la toma de datos de los casos especiales a cargo del MIDES, se confunde con programas de asistencia alimentaria a cargo del MAGA y el programa de apoyo a la economía informal (también conocido como “Apoyo a Comercio Popular”) que en el inicio se le solicitó a las municipalidades realizar censos.
- Se manifestaba que llegó poca información a las comunidades, incluyendo la divulgación en el idioma de las comunidades, tanto para la inscripción al programa como para responder a los requisitos de actualización de datos para poder cobrar la segunda transferencia. En el transcurso del proceso muchas personas analfabetas o con pocas habilidades de leer, escribir y utilizar el teléfono celular que no lograron inscribirse o se quedaron con solo una transferencia.
- La falta de información y poca presencia de entidades públicas para apoyar en el proceso abrió la puerta a que la población menos informada quedara engañada por quienes sí tuvieron más acceso a la información, sea porque cobraron el apoyo o, incluso, porque en algunas ocasiones, robaron el código.
- La falta de claridad en la información pública también generaba ideas equivocadas sobre si responder a las 6 preguntas de forma verídica podía generar una desventaja en el cobro del Bono (por ejemplo, no recibirlo si se decía no ser pobre); o sobre estar endeudadas con las empresas de distribución de energía eléctrica podía afectar la recepción del Bono (a pesar de que según la disposición mediante el Decreto Gubernativo 5-2020 que declaró Estado de Calamidad Pública no permitía cortar el servicio a falta de pago). Es por ello que el pago de la energía eléctrica ha sido el tercer gasto más frecuente en las personas beneficiarias del Bono Familia, minando la idea principal del Bono de asegurar la alimentación en momentos de crisis.
- Como en muchos otros programas impulsados en el país, la falta de certeza sobre las entregas y fechas del desembolso, no permiten avanzar con un enfoque de la política pública basado en derechos. Por lo que al momento de recibirlo se considera un asunto de “buena suerte, un regalo u otro tipo de consideración”. Y tampoco permite atender las necesidades de una forma planificada.

IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

- Si bien debe reconocerse que no fue fácil realizar un programa de esta envergadura sin las bases sólidas que pudieron dejar los programas de “ayuda condicionada”; destacan las largas esperas que a la población beneficiaría le tocó enfrentar, tanto para la primera como para la segunda transferencia.
- La falta de información clara sobre los criterios y forma de aplicación, generó especulaciones sobre si se calificaba o no al programa, sobre en qué momento llegaría la transferencia y si era normal tener que esperar largos periodos de tiempo sin tener noticias.
- De esta cuenta, a 6 meses de iniciada la pandemia, los “casos especiales” habían quedado sin activarse.
- Debido a que el padrón inicialmente previsto de 2 millones de hogares se sobre giró en alrededor del 30%; se proyecta que el monto total se reduciría por beneficiario de Q 3,000.00 a Q 2,250.00 según informó el MIDES el 29/10/2020. Preocupa que los “casos especiales” en octubre todavía estaban proceso de ser incorporados y no habían percibido ningún desembolso hasta mediados de octubre, en un momento que ya se había finalizado el estado de calamidad pública por la crisis de COVID-19 .

UTILIDAD DEL BONO

- Las familias que lograron recibir el bono se han beneficiado y solventado necesidades importantes como alimentación, salud y lamentablemente el pago de energía.
- Las personas encuestadas piden seguimiento de estas transferencias, ya que la población está en crisis y necesita este tipo de programas para garantizar el ejercicio de sus derechos, más aún en un contexto, cuando no es previsible cuando la crisis causado por COVID-19 finalizaría.

XIII. RECOMENDACIONES

- 1. Asegurar la atención de casos especiales y priorizar su pago igualitario en un futuro programa:** Debido a todas las deficiencias explicadas en la atención que se le brindó a los casos especiales, es urgente brindarle una respuesta, otorgándole de forma urgente los fondos o compensarles con beneficios de otros programas que aun presentan baja ejecución. Pero es muy importante que esta exclusión no vuelva a realizarse en un futuro programa, pues deja fuera a quienes precisamente presentan las condiciones de pobreza y pobreza extrema.
- 2. Revisar mecanismo de acceso:** en un futuro revisar el mecanismo de acceso, combinando las ventajas de la experiencia del Bono Familia (aplicación universal con excepciones) con las de las transferencias condicionadas (identificar población en condiciones de pobreza extrema), buscando una aplicación universal con excepciones de grupos no necesitados.
- 3. Revisar las fallas en el acceso de hogares que cumplían con los requisitos y no recibieron el código:** deben auditarse las empresas de distribución de energía eléctrica para verificar si la falla fue de estas e investigar (y en consecuencia rendir cuentas) por qué una buena parte de quienes cumplían con los requisitos, no recibieron el código para inscribirse.
- 4. Agilizar y comunicar mejor el proceso:** Se hace primordial trasladar información sobre los procesos que lleva la aplicación al Bono Familia y aminorar la incertidumbre sobre el procedimiento y la certeza de que se recibirá el beneficio.
- 5. Apoyo institucional en la inscripción e información:** Dada las brechas en educación y brechas digitales existentes en las comunidades, se solicita un apoyo más sistemático y ordenado por parte del Gobierno, con personal del MIDES que lleguen a los territorios, oficinas municipales o instancias comunitarias para brindar el apoyo a la población.
- 6. Difusión de información por medios locales:** Se sugiere campañas de información adaptadas a los contextos socioculturales de las comunidades, en el idioma local, que aborden contenido del programa, su duración, procedimiento y tiempos, pasos de inscripción y cobro. Deben impulsarse por vías y canales diversos para asegurar que lleguen a toda la población.

7. Es importante **sensibilizar sobre el buen uso** de estos fondos, para asegurar que en el marco de la precariedad que muchas familias viven, puedan contribuir a cumplir con los derechos básicos, como alimentación y salud. Por el otro lado, sensibilizar a que este tipo de programas/políticas no son regalos, ni tienen finalidad clientelar, sino son parte de los derechos que como ciudadanas y ciudadanos se tienen.
8. **Verificar el servicio gratuito** de las empresas telefónicas y de internet para la inscripción y para toda la gestión.
9. **Investigar si los bancos en colusión con la empresa eléctrica** realizaron cobros del servicio de energía eléctrica utilizando el aporte del Bono Familia, mermando así el aporte recibido por las familias.
10. **Extender el periodo y la cobertura de programa** para más meses y a más población, considerando que la crisis por el COVID-19 aun continúa y que la pérdida del empleo tanto formal como informal en las áreas rurales ha sido seriamente afectado.
11. **Seguimiento a un programa de transferencias monetarias no condicionadas** en el marco de la reactivación económica con rostro humano, como base de un futuro programa único universal. Debido a las condiciones de pobreza extrema, pobreza y las condiciones de vida que afectará aún más la pandemia, se requiere reflexionar y proponer como Estado, en lugar de una serie de (micro-)programas orientados a la misma población, pero con beneficios diferentes, la formulación de un programa de protección único universal como ya lo proponen organismos internacionales y algunos nacionales, o establecer un sistema integral de protección según las condiciones territoriales.

REFERENCIAS DEL INFORME

Susana Gauster (Oxfam/Paraíso Desigual), susanne.gauster@oxfam.org
y Úrsula Roldán (Comisión Territorial del Pacto Ciudadano), ursularol@yahoo.com

#DINEROSÍHAY



Guatemala, noviembre de 2020

