

Ronald Solís ◀ Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad



Perspectiva

Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad

M.A. Ronald Solís Zea

Comisión Permanente del Consejo Superior Universitario
para el seguimiento de la Política Universitaria para la Atención
de las Personas con Discapacidad / USAC

Resumen

El ensayo se centra en cómo hacer aplicable el Decreto 13-2020, Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos causados por el COVID-19, del Congreso de la República de Guatemala, de suerte que pueda beneficiar a las personas y las familias con al menos unodesus miembros conalgunadiscapacidad. Revisa los enfoques aplicables desde una perspectiva de derechos humanos, partiendo de la normativa y criterios internacionales aplicables para la protección de las personas con discapacidad. Explora cuáles regiones de Guatemala deberían priorizarse y hace una propuesta concreta de criterios de evaluación de personas y familias que podrían ser beneficiarias.

Palabras clave

Derechos humanos, personas con discapacidad, pobreza, prioridades

Abstract

The essay focuses on how to make Decree 13-2020, Economic Rescue Law, applicable to Families for the Effects caused by COVID-19, of the Congress of the Republic of Guatemala, so that it can benefit individuals and families with at least one of its members with a disability. Reviews the applicable approaches from a human rights perspective, based on the applicable international regulations and criteria for the protection of people with disabilities. It explores which regions of Guatemala should be prioritized and makes a concrete proposal of evaluation criteria for individuals and families that could be beneficiaries.

Keywords

Human rights, People with disabilities, poverty, priorities.

Ronald Solís ◀ Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad

1. Introducción

Esta propuesta tiene por propósito construir algunos criterios para implementar la Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos causados por el COVID-19, en la población de personas con discapacidad, teniendo como unidad de análisis hogares, que es lo que determina la referida legislación. Esta se hace en base a la escasa información demográfica en materia de discapacidad que hay en el país. La idea es identificar, dónde y a quiénes se debieran de entregar estas medidas de compensación social.

Está claro que no se puede entregar a todas las personas con discapacidad, a pesar de reconocer que la mayoría de hogares y personas viven en condiciones de mayor desventaja y vulnerabilidad que las personas y hogares donde no hay persona con discapacidad. Razón por la cual se identifican criterios para priorizar esta medida.

Esta propuesta se construye bajo el enfoque de derechos humanos, enfoque diferencial e interseccionalidad, tal cual lo recomiendan los organismos internacionales especializados en esta materia.

2. Síntesis de la ley

El gobierno de Guatemala propuso y el Congreso de la República aprobó el decreto No. 13-2020,

Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos causados por el COVID-19 (Congreso de la República de Guatemala, 2020), la cual tiene por propósito mitigar la crisis económica aplicando medidas de compensación social, con énfasis en la población más vulnerable.

En el capítulo II, Medidas Económicas para atender la Emergencia, Fondo Bono Familiar, describe que se crea el fondo con el objetivo de apoyar a la población más afectada económicamente por las medidas de emergencia.

El fondo será ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el cual se constituirá con Q6 mil millones, que se entregará a familias un monto de hasta Q1,000.00.

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

Refiere que se priorizará a las personas en pobreza, madres solteras u hogares monoparentales, adultos mayores, las personas con discapacidad, las personas con enfermedades crónicas y degenerativas, y las familias con niños o niñas con desnutrición crónica.

Los beneficiarios de esta medida son hogares cuyo consumo eléctrico no supere los 200kw/h mensuales, usando como referencia el mes de febrero del presente año; se excluye a servidores públicos, quienes cuenten con contratos administrativos de prestación de servicios en el sector público y privado y quienes reciban pensiones por jubilación.

El MIDES tendrá la potestad de casos especiales, los cuales no deben exceder del 10% del total de los beneficia/dos.

3. Enfoque que debe guardarse

En atención a lo que recomienda la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre cómo enfrentar la crisis, esta propuesta considera clave el enfoque de

derechos humanos, fundamentado en lo siguiente:

Significa que todas las políticas, estrategias y respuestas estatales tengan como objetivo avanzar en el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población, según lo dispuesto por los tratados interamericanos e internacionales en derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad, y en la eliminación de todas las formas de discriminación e intolerancia (Organización de los Estados Americanos, 2020).

En ese sentido, hay que considerar lo estipulado de manera específica en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las personas con Discapacidad, particularmente lo establecido en el artículo 1, numeral 2. Asimismo, lo establecido en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, específicamente en el Artículo 3, Principios generales; Artículo 4, Obligaciones generales; Artículo 5, Igualdad y no discriminación; Artículo 6, Mujeres con discapacidad; Artículo 7, Niños con discapacidad; Artículo 10,

Ronald Solís ◀ Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad

Derecho a la vida; Artículo 11, Situaciones de riesgo y Artículo 17, Protección de la integridad personal.

Este enfoque de derechos humanos se complementa con el enfoque diferencial, que propone que para implementar las políticas públicas, los Estados deben fundamentarlas sobre la base de cinco principios, siendo estos:

1. principio de participación libre;
2. principio de responsabilidad;
3. no discriminación;
4. empoderamiento;
5. estándares mínimos de las políticas.

En tal sentido, el tercer enfoque de no discriminación es el que hace énfasis en el tema de enfoque diferencial, el cual es definido de la siguiente forma:

(...) que exige garantizar condiciones de igualdad real mediante la incorporación de lo que se conoce como enfoque diferencial, es decir, de criterios de análisis que

permitan tener en cuenta necesidades y circunstancias específicas por razones de género, edad, grupo étnico, nivel de educación, discapacidad, y cualquier otra variable relevante según el contexto (Valiña, 2006).

El último enfoque a considerar es el de interseccionalidad, que lo explica la OEA, citando a Avatar Brah:

Abordar en las respuestas políticas, de manera simultánea e integral, los efectos complejos, irreducibles, variados y variables que resultan cuando múltiples ejes de desigualdad y estigmatización de la diferencia —económica, política, cultural, bio-psico-social, racial, de género, de etnia, identidades y experiencias— se intersectan en contextos históricos específicos, produciendo afectaciones únicas e indivisibles. (Organización de Estados Americanos, 2020)

Es importante, para la implementación de esta ley, considerar estos enfoques, para ser respetuosos de las diferencias, reconocerlas y darle la atención apropiada a cada sector, de tal cuenta que no se atropellen necesidades y que, bajo estos criterios, se prioricen aquellos segmentos de

Ronald Solís ◀ Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad

la población que más puedan estar siendo afectados por estas medidas estatales con las cuales se enfrenta el COVID-19.

Aunque la población con discapacidad reúna otras de las características como criterios de inclusión a este beneficio, no sería recomendable metodológica y políticamente invisibilizar estos procesos, sobre todo con la intención de transparentar los procesos y, en las acciones de evaluación, medir el impacto de esta medida en la población con discapacidad.

4. Pertinencia de la propuesta

Esta medida de emergencia propuesta en la ley, para ser implementada para las personas con discapacidad, debe considerar a los hogares, un grupo totalmente pertinente para ser beneficiario, debido a las condiciones de pobreza en la que la mayoría de esta población vive. Esto se fundamenta en los datos que el informe de la Segunda Encuesta Nacional de Discapacidad 2016 (ENDIS II) refiere:

- Es probable que las personas con discapacidad pertenezcan

al estrato socioeconómico más pobre, en relación a las personas sin discapacidad.

- Hay una probabilidad mayor de que los hogares donde hay una persona con discapacidad pertenezcan al estrato socioeconómico más bajo.
- Era más probable que los adultos con discapacidad fueran analfabetos y menos probable que asistieran a la escuela en algún momento de su vida (CBM, International Center for Evidence in Disability, London School of Hygiene & Tropical Medicine, CONADI, UNICEL, INE, 2016).

Con datos más precisos, el Perfil Sociodemográfico de la Población con Discapacidad en Guatemala del 2005 (ENDIS I), concluía que, *en consecuencia y en principio se puede decir que el 52 por ciento de los hogares con discapacidad son pobres*. Aunque este último dato es de hace casi 15 años, se debe reconocer que hay datos que evidencian que la pobreza en Guatemala aumentó del año 2001 al 2016. De acuerdo con un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Ronald Solís ◀ Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad

en México y en algunos países de América Central, como Honduras, la proporción se redujo en menos de 7 puntos porcentuales, mientras que Guatemala es el único país donde la pobreza aumentó casi 7 puntos porcentuales, equivalentes a un incremento de 3 millones de personas (...) (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pág. 52)

La población con discapacidad en el país no podría estar exenta de este crecimiento de pobreza, ya que ninguna de las escasas políticas sociales de los gobiernos anteriores han incluido a la población con discapacidad como grupo o sector priorizado (Fondos Sociales, Programas de Cohesión Social, etc.), por lo que es casi impensable que la pobreza disminuyera en este sector y es justificación por la cual, en este contexto, sí lo haga el actual gobierno, para evitar asentarla.

Estos datos no son nada extraños en el Informe Mundial sobre Discapacidad del año 2001, de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del Banco Mundial, que concretamente señalan que:

...las personas con discapacidad presentan tasas más altas de pobreza que las personas sin discapacidad. En promedio, las personas con discapacidad y las familias con un miembro con discapacidad tienen mayores tasas de privaciones -como inseguridad alimentaria, condiciones deficientes de vivienda, falta de acceso a agua potable y salubridad, y acceso deficiente a atención de salud- y poseen menos bienes que las personas y familias sin una discapacidad

Con el fin de mejorar la asequibilidad de los bienes y servicios para las personas con discapacidad y compensar los costos adicionales asociados a la discapacidad, deberían tenerse en cuenta la ampliación de la cobertura de los seguros sanitarios y sociales -asegurando que las personas pobres y vulnerables con discapacidad se beneficien de redes de protección social orientadas a la pobreza- y la introducción de exenciones de honorarios, tarifas reducidas de transporte y reducciones en los impuestos y aranceles sobre importaciones de productos médicos duraderos

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

y tecnologías auxiliares. (Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial, 2011, pág. 12).

De igual manera, un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 2012, refiere sobre la relación de pobreza y discapacidad lo siguiente: “La falta de recursos de los hogares, el costo de los apoyos técnicos y los servicios de cuidado y los obstáculos a la generación de ingresos que enfrentan las personas con discapacidad y aquellos que los cuidan, potencian el impacto negativo de las deficiencias sobre la calidad de vida de los afectados, lo que incluye su empobrecimiento” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012, pág. 51).

5. Dónde se encuentra esta población

Esta es una de las preguntas centrales para precisar criterios para focalizar la implementación de esta medida de emergencia. Si la ley dispone priorizar a las personas en pobreza, ya quedó claro que la población con discapacidad es una de ella. Ahora ¿dónde ubicarla? Para tal efecto se revisaron los datos de la ENDIS I y II, para determinar en cuál de las regiones del país hay mayor prevalencia de discapacidad, para precisar la orientación de la medida. Los datos de las tablas infra ayudan a ver la situación.

Tabla 1. Comparación de prevalencia de discapacidad por región del país

Región	ENDIS I	ENDIS II	Diferencia
Central	10.5	15.7	+ 5.2
Noreste	14.95	6.1	- 8.8
Noroeste	11.5	14.9	+ 3.4
Sureste	10.9	5.4	-5.5
Suroeste	12.3	10.4	+ 1.9

Fuente: elaboración propia sobre datos de ENDIS I y II

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

Como se puede observar, son las regiones Central, Noreste y Sureste del país en donde se concentra la mayor prevalencia de personas con discapacidad. En este análisis comparativo entre la ENDIS I y II, se confirma que, durante el periodo de 11 años, la prevalencia ha aumentado en estas regiones, 5.2%, 3.4% y 1.9%, respectivamente.

Adicionalmente, el Censo Nacional 2018 (CENSO), refiere que los departamentos donde se encuentran personas con discapacidad con al menos una dificultad en función de la distribución total de la población son: Guatemala, con 27.2%; Alta Verapaz, con 7.6%, y Huehuetenango, con 6.3% (Instituto Nacional de Estadística, 2020).

Si se hiciera el ejercicio en uno de los departamentos más pobres de la región Noreste: Alta Verapaz, sobre el acceso a energía eléctrica y servicios de agua, se obtendrían una correlación entre la prevalencia de discapacidad y falta de acceso a servicios básicos, ambos vinculados a condiciones de pobreza. En Alta Verapaz los hogares que cuentan con energía eléctrica son el 48.9% y en Petén 72.6%. Más específicamente, sobre acceso a energía eléctrica

en Alta Verapaz, los municipios de Santa María Cahabón 24%, Lanquín 13% y Senahú 22.9%. En Petén de los 14 municipios con que cuenta solo cuatro están por encima del 76%; es decir, solo el 38%, el restante 72% cuentan 76% o más de energía eléctrica.

Es decir, se debiera priorizar los departamentos donde la ENDIS II refiere mayor prevalencia de discapacidad y, de manera más específica, aquellos municipios en donde los indicadores de pobreza son alarmantes. Esto va en sentido contrario de como lo dispone la ley, ya que muchos hogares en donde hay personas con discapacidad, no se cuenta con servicio de energía eléctrica y esto podría dejar por fuera a muchos hogares.

6. A quién dirigirlo

La vivencia de la discapacidad no es bloque granítico, a pesar de que en términos generales las condiciones de exclusión son una constante. Sin embargo, la CEPAL matiza de manera importante la interseccionalidad que se da en estas exclusiones y las diferencias que se dan en materia de discapacidad. Dice CEPAL que

Ronald Solís ◀ Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad

además de las mujeres, los grupos de población que presentan mayor vulnerabilidad económica y social también arrojan tasas más altas de discapacidad: los adultos mayores, los habitantes de las zonas rurales, los pueblos indígenas y afrodescendientes y las personas con menores ingresos. Estos grupos sufren una mayor incidencia de personas con discapacidad (o de mayor intensidad en la discapacidad) por falta de atención oportuna y por no contar con los recursos o el acceso a los servicios pertinentes (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012, pág. 51).

Y en el mismo lugar apunta que la “discapacidad visual y la motora son las que menos impacto negativo tienen en el acceso a la educación y el empleo, mientras que las personas con deficiencias cognitivas y mentales o con poca capacidad de autocuidado son las que encuentran más obstáculos para integrarse a la actividad económica y social” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012, pág. 51).

A este análisis hay que sumarle la situación de los hogares con algún miembro con una o más discapacidades. El CENSO identificó que, de un total de 3 millones 275 mil 931 hogares censados, el 29.7% reportó tener una persona con discapacidad, esto representa 971 mil 692 hogares.

Tabla 2. Porcentaje y hogares donde por lo menos hay un miembro con discapacidad

	1 discapacidad	2 discapacidades	3 discapacidades	4 discapacidades o +
Porcentaje	65.7	16.7	8.1	9.5
Personas	925,369	235,208	114,188	133,971

Fuente: elaboración propia sobre datos de Censo Poblacional 2018

El CENSO reporta también el número de personas con alguna discapacidad: del total de la población, un millón 408 mil 736 tienen al menos una discapacidad.

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

Tabla 3. Porcentaje y personas con al menos una discapacidad

	1 discapacidad	2 discapacidades	3 discapacidades	4 discapacidades o +
Porcentaje	65.7	16.7	8.1	9.5
Personas	925,369	235,208	114,188	133,971

Fuente: elaboración propia sobre datos de Censo Poblacional 2018

La diferencia entre hogares y personas se explica en términos de que hay hogares en donde hay más de una persona con discapacidad y en ellos hay más personas con más de una discapacidad.

Otro criterio importante a considerar es que las personas con discapacidad sean jefes de hogares. Aunque alrededor de este dato hay poca evidencia estadística, hay argumentos que sostienen el mismo.

Según los resultados de la ENDIS, en el nivel nacional, la tercera parte de las personas con discapacidad (32.5%) tienen la responsabilidad de dirigir y sostener el hogar en el que residen.

Estos jefes de hogar, no solo tienen la responsabilidad de las personas con discapacidad sino en la mayor parte de los casos, del sostenimiento de todos los miembros del

hogar (Instituto Nacional de Estadísticas, 2005, pág. 35).

Aquí habrá que agregar un matiz más y es el siguiente:

Es preocupante ver que más de la mitad de los jefes de hogar que son personas con discapacidad, estén desempleados, porque además de sobrellevar la discapacidad, una buena cantidad de personas no tiene acceso al trabajo y por lo mismo a los ingresos que demanda la satisfacción de las necesidades de los miembros del hogar, especialmente la de aquéllos que, al igual que el jefe, padecen discapacidad y por lo mismo requieren de asistencia especializada en forma periódica.

En el área rural, el 56 por ciento de los jefes de hogar están ocupados y en el área urbana sólo el 43 por ciento

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

lo está; esto significa que el desempleo es mayor en un 13 por ciento de los jefes de hogar en el área urbana; (...) (Instituto Nacional de Estadísticas, 2005, pág. 36).

De esto se puede concluir que son los hogares de la región Noreste donde debiera priorizarse la implementación de esta medida, particularmente en aquellos municipios más pobres, y para ello podría utilizarse como criterio la falta de acceso a agua potable y energía eléctrica.

Dentro de estos hogares aquellos en los cuales exista más de una persona con discapacidad o con más de una discapacidad, particularmente si se tuviera discapacidad múltiple y/o deficiencias cognitivas y mentales, o poca capacidad de autocuidado.

Asimismo, hogares en donde las personas con discapacidad sean jefes de los mismos y sobre todo si fueran mujeres.

7. Cómo identificar

Considerando que la actual institución de la discapacidad en el país no presentó ninguna propuesta, fundamentada en

criterios que permitan transparentar y hacer pertinente identificar a la población con discapacidad, se asume que tampoco tienen un directorio de organizaciones de personas con discapacidad, para la identificación de personas con discapacidad.

Se propone que sea el MIDES quien levante esta información, con el acompañamiento de la sociedad civil para que se identifiquen a las organizaciones que pueden mediar este trabajo.

8. Conclusiones

Los criterios propuestos e identificados para que hogares se beneficien de esta media de compensación son los siguientes:

1. Hogares del país que estén ubicados en las regiones de mayor prevalencia de discapacidad en el país, particularmente en los municipios con mayor índice de pobreza. Prioritariamente, la región Noreste y los municipios más pobres de los departamentos respectivos.
2. Hogares en donde exista más de una persona con discapacidad y/o que esta persona tenga

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

más de una discapacidad. Prioritariamente, si la persona tiene discapacidad cognitiva y mentales o con poca capacidad de autocuidado.

3. Hogares donde la persona con discapacidad sea jefe de hogar. Prioritariamente, si quien juega este rol es mujer y madre soltera.

9. Escenarios

1. Identificar a los hogares que cumplan con el requisito de no consumir más de 200kw/h, dejando por fuera a muchos hogares donde viva una persona con discapacidad y no atendiendo a los pobres del sector.

2. Utilizar los criterios antes definidos, priorizando hogares de la región Noroeste y los municipios más pobres, discapacidad cognitiva y mentales o con poca capacidad de autocuidado y donde sea mujer y madre soltera la responsable del hogar. Este sería el ideal de cara a tener criterios técnicos en su elaboración.

3. Priorizar los criterios 2 y 3, y por estratos definir un número de hogares por región a ser beneficiados. Este podría dejar por fuera a población más pobre del país.
4. Mantener todos los criterios, estableciendo una rúbrica para entregar esta medida en función de los hogares que reúna el mayor número de los criterios en función de la siguiente tabla.

Ronald Solís ◀ Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad

Tabla 4. Evaluación de hogares en función de criterios

Criterios	Regiones	Calificación	Municipios + pobres
Criterio 1	Noroeste	5	3 puntos adicionales si el hogar está en uno de los municipios más pobres del departamento
	Noreste	4	
	Central	3	
	Sureste	2	
	Suroeste	1	
Criterio 2	Discapacidad cognitiva y mentales o con poca capacidad de autocuidado	3	
	Discapacidad múltiple	2	
	Una discapacidad	1	
Criterio 3	Madre con discapacidad responsable de hogar y soltera	3	
	Madre responsable de hogar	2	
	Padre responsable de hogar	1	
Total, máximo		14	

Fuente: elaboración propia

Referencias bibliográficas

- CBM, International Center for Evidence in Disability, London School of Hygiene & Tropical Medicine, CONADI, UNICEL, INE (2016) *Informe de la II Encuesta Nacional de Discapacidad en Guatemala*. Guatemala: s/e.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012) *Panorama Social en América Latina 2012*. s/c: s/e.
- Congreso de la República de Guatemala (3 de abril de 2020). Decreto 13-2020, Ley de Rescate Económico a las Familias por los efectos causados por el Covid-19.
- Instituto Nacional de Estadística (10 de 4 de 2020) <https://www.censo-poblacion.gt/>. Obtenido de <https://www.censopoblacion.gt/calor>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2005) *Perfil Sociodemográfico de la Población con Discapacidad en Guatemala*. Guatemala: INE.

Ronald Solís ◀ **Medidas económicas para atender la emergencia y el Fondo Bono Familiar en la población de personas con discapacidad**

- Organización de los Estados Americanos (2020) *Guía Práctica de Respuestas Inclusivas y con Enfoque de Derechos ante el Covid-19 en las Américas*. Obtenido de <https://reliefweb.int/report/world/gu-pr-ctica-de-respuestas-inclusivas-y-con-enfoque-de-derechos-ante-el-covid-19-en-las>
- Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial (2011) *Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Accesible en https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf?ua=1.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (S/f.) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. Nueva York: Phoenix Desing Art.
- Valiña, L. (2006) Discurso con motivo de la celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos. Bogotá: Oficina de la Representación del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en Colombia. Accesible en <https://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/po0692.pdf>