
Gestión de riesgo, desastres y ayuda humanitaria

Instrumentos estatales para enfrentar las crisis
socioambientales y las emergencias en las
comunidades de Guatemala

Guatemala, 2024



Gestión de riesgo, desastres y ayuda humanitaria**Instrumentos estatales para enfrentar las crisis socioambientales y las emergencias en las comunidades de Guatemala**

Esta publicación forma parte del estudio realizado por Laboratorio de Datos GT en colaboración con el Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud en Guatemala -CEGGS- para el análisis de políticas y presupuestos para la atención de desastres naturales y ayuda humanitaria. El objetivo de este estudio es analizar las instituciones, políticas y presupuestos públicos que están relacionados a la atención de desastres naturales y ayuda humanitaria en general para identificar fortalezas, debilidades y oportunidades en la respuesta. Para más información, por favor contactar: info@labdedatosgt.com

Esta publicación está sujeta a derechos de autor, pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se cite la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto.

Karin Slowing Umaña

Médica, Máster en salud pública para países en desarrollo, University of Wales, College of Medicine, Reino Unido. Profesora de la Coordinadora de Trabajos de Graduación, Facultad de Ciencias Médicas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Cofundadora y directora de investigación y proyectos del Laboratorio de Datos GT.

Enrique Maldonado

Economista y Magíster en desarrollo, de la Universidad del Valle de Guatemala y en Necesidades y Derechos de la Niñez de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Economista senior del ICEFI, coordinador del área de Presupuestos Públicos y derechos Humanos, y cofundador e investigador del Laboratorio de Datos GT.

Oscar Chávez Valdez

Ingeniero en Robótica y Sistemas del TEC de Monterrey; Máster en Administración Pública de la Escuela de Gobierno en Guatemala. Cofundador, director ejecutivo e investigador del Laboratorio de Datos GT.

Laboratorio de Datos GT

Laboratorio de Datos GT es un centro de pensamiento independiente dedicado a proyectos de desarrollo, investigación y análisis de datos para proponer soluciones basadas en evidencias en Guatemala. Para más información: <http://labdedatosgt.com/>

Contenido

Contenido	3
Introducción	5
Objetivos de la investigación	6
Metodología	7
Limitaciones y alcances de la investigación.....	7
Parte 1: Serie de preguntas sobre la institucionalidad de CONRED, su funcionamiento y mecanismos existentes para atender los incidentes y desastres que ocurren en el país	9
1.1. ¿Qué es la CONRED y cómo funciona?	9
1.2. ¿Cómo funciona CONRED?	14
1.3. ¿Cómo se activa el sistema de CONRED para apoyar a poblaciones afectadas, por ejemplo, durante las pasadas tormentas ETA e IOTA?	16
1.4. ¿Por qué algunas comunidades sí reciben apoyo de CONRED y otras que están cercanas no lo reciben?.....	18
1.5. ¿Cuál es el procedimiento para que el país reciba ayuda internacional	20
1.6. ¿Cuál es el procedimiento para que el Ejecutivo pueda dirigir recursos a territorios afectados por desastre natural?	22
1.6.1. Evaluación de daños.....	22
1.6.2. Activación de los COE en el nivel territorial y equipos de respuesta inmediata	22
Parte 2: Preguntas relacionadas con el financiamiento, presupuesto y ejecución del Sistema CONRED	24
2.1. ¿Cómo se define el presupuesto de la CONRED?	24
2.2. Análisis del presupuesto asignado y ejecutado de la CONRED durante el periodo 2014-2023.....	28
2.2.1. Estructura programática presupuestaria del presupuesto CONRED	32
2.3. ¿Es el presupuesto para CONRED adecuado para enfrentar los desastres socioambientales que ocurren en el país?	42
Parte 3: Ejecución financiera por parte de Ministerios y Secretarías de Estado “Programa 94”	46
3.1. Las fuentes de financiamiento	48
3.2. El ciclo del presupuesto	49
Parte 4: Análisis institucional del Sistema CONRED	58
4.1. Fortalezas	58
4.2. Oportunidades	59

4.3. Debilidades	60
Análisis de la situación	64
En vista que la CONRED no parece atender los llamados de auxilio de algunas comunidades, ¿hay algún otro mecanismo o sistema en el país diferente a CONRED para atender situaciones de emergencia?	70
Bibliografía	71

Introducción

De acuerdo con (Germanwatch e.V., 2021, pág. 15) Guatemala está en el segundo grupo de países más afectados por el cambio climático, detrás de Myanmar, Haití y Mozambique, por citar algunos. Entre el año 2000 y el 2019, en promedio cada año fallecieron en Guatemala 30 personas a consecuencia de eventos relacionados con el cambio climático; la frecuencia e intensidad de los incidentes socioambientales que redundan en desastres de significativa envergadura se han incrementado en Guatemala. Desde el huracán Mitch, acaecido en 1998, hasta diciembre 2023, ha habido al menos 15 eventos socioambientales de gran escala en el país.¹

Durante décadas, se ha contado con el apoyo de CEPAL y otros organismos internacionales para estimar los costos financieros generados por los daños y pérdidas causadas por los desastres socioambientales. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- hizo una estimación de lo que han representado financieramente los principales desastres hidrometeorológicos (tormentas y sequías) ocurridos en Guatemala entre 1949 y 2022, ascendiendo el monto a US\$50,553.5 millones.² Así también, cada evento deja pérdidas en vidas humanas y de los medios de vida y bienes de miles de familias que tienen efectos de mediano y largo alcance para estos hogares. Según CONRED, los desastres hidrometeorológicos representan cerca del 86% de los desastres ocurridos en este período. Además, están los múltiples eventos de escala más reducida que año con año se registran en distintas localidades, para los cuales, si bien no se cuenta con este tipo de cuantificaciones, hay que dar igualmente respuesta.³

Por estas razones reviste vital importancia conocer cómo está organizado el Estado de Guatemala para enfrentar este tipo de situaciones. En la respuesta ante desastres socioambientales se involucra tanto el gobierno central, por intermedio de la instancia específica creada para ello, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva para la Reducción de Desastres -SE-CONRED-; así como varios ministerios y secretarías de Estado y también, los gobiernos locales. El presente estudio examina la institucionalidad existente, expresada en el denominado “Sistema CONRED”; así también, los instrumentos y mecanismos de que dispone para responder ante situaciones de desastres socioambientales que ponen en riesgo a la población, incluidos los recursos financieros. El período de análisis, especialmente para lo referente a recursos financieros, abarca del año 2015-2023.⁴

¹ <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/15-desastres-naturales-que-han-impactado-guatemala-en-los-ultimos-22-anos/>

² SEGEPLAN (2022) “Estrategia para el cálculo de daños, pérdidas, costos adicionales e impacto humano” CEPAL/PNUD, Guatemala.

³ Ver mapas municipales de amenazas <https://conred.gob.gt/mapas-municipales-amenaza-deslizamientos-e- inundaciones/>

⁴ Siendo que el presupuesto 2024 del Estado fue objeto de suspensión por parte de la Corte de Constitucionalidad, quedó vigente el presupuesto 2023 por lo que la información disponible es aplicable también para el año 2024, en cuanto a presupuesto vigente para CONRED.

Conforme a lo establecido en los términos de referencia, en el presente estudio, se presentan los resultados del análisis sobre la institucionalidad del sistema CONRED y su instrumentación para dar respuesta frente a desastres, así como para la activación de la Asistencia Internacional Humanitaria. Igualmente, se analiza la dimensión financiera de la capacidad de respuesta, tanto de la SE-CONRED, del Fondo de Emergencias, así como de lo ejecutado por los distintos ministerios de Estado involucrados en la atención a desastres durante este período.

Objetivos de la investigación

1. Analizar y mapear la institucionalidad del sistema CONRED.
2. Describir la forma en que funciona el sistema CONRED, las instituciones involucradas, las fortalezas y debilidades del sistema, así como las oportunidades para una mejora en la respuesta, a partir de contestar las siguientes preguntas específicas:
 - a. ¿Qué es la CONRED y cómo funciona?
 - b. Mapeo de las organizaciones involucradas en CONRED, desde el nivel comunitario hasta el nivel central, pasando por nivel municipal y departamental (ej, comunidades hablan de que CONRED organiza comités en las comunidades, cómo se relacionan estos comités con el nivel municipal, departamental y nacional)
 - c. ¿Cómo se activa el sistema de CONRED para apoyar a poblaciones afectadas, por ejemplo, durante las pasadas tormentas ETA e IOTA?
 - d. ¿Por qué algunas comunidades sí reciben apoyo de CONRED y otras que están cercanas no lo reciben?
 - e. ¿Cuál es el procedimiento para que el país reciba ayuda internacional (ej., ¿un desastre debe ser de tal magnitud para recibir ayuda internacional? ¿El presidente es quién lo cataloga como desastre que necesita ayuda internacional? Etc.,)
 - f. ¿Cuál es el procedimiento para que el Ejecutivo pueda dirigir recursos a territorios afectados por desastre natural?
 - g. ¿Cómo se define el presupuesto de la CONRED?
 - h. Análisis del presupuesto asignado y ejecutado de la CONRED durante el periodo 2015-2023
 - i. En general, ¿cuáles son las fortalezas y debilidades del sistema de CONRED?
 - j. En vista que la CONRED no parece atender los llamados de auxilio de algunas comunidades, ¿hay algún otro mecanismo o sistema en el país diferente a CONRED para atender situaciones de emergencia?
3. Cada uno de los procesos arriba identificados, debe ir acompañado de flujogramas sencillos que permita a CEGSS explicarlo a las comunidades involucradas en el estudio.

Metodología

La metodología empleada en la investigación contempló, por un lado, realizar la revisión documental de una amplia gama de información y materiales disponibles en línea que describen tanto la institucionalidad de la CONRED, su funcionamiento, instrumentos y otros elementos que contribuyen a comprender cómo funciona el sistema de respuesta a desastres con que cuenta el Estado. Esto incluyó la revisión de la ley y el reglamento del Sistema CONRED y de funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva propiamente dicha; los distintos protocolos existentes que ordenan y regulan su funcionamiento; protocolos específicos para distintos tipos de desastres que ha generado la institución; el plan nacional de respuesta 2023; así como manuales y otros instrumentos disponibles en línea que explicitan cómo opera el sistema CONRED. Se realizó la lectura, revisión y análisis de estos documentos, que sirvió de base para contestar la mayor parte de las preguntas contenidas en los términos de referencia con respecto a cómo se organiza y funciona el sistema.

Por el otro lado, se accedió a las bases de datos del Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN- que contienen la información financiera y presupuestaria tanto de la Secretaría Ejecutiva de CONRED -SE-CONRED-, que refiere al presupuesto que emplea la Secretaría para su funcionamiento y despliegue en situaciones de desastres. También se revisó el denominado “Programa 94” que es el sistema informático de MINFIN donde cada ministerio y secretaría de Estado debe registrar los recursos ejecutados para atender las emergencias. Así también, se revisaron los datos disponibles sobre los recursos ejecutados por la CONRED por medio del Fondo de Emergencias, que es el mecanismo financiero que tiene el Estado para mantener recursos disponibles para atender desastres. La revisión de estos sistemas implicó el procesamiento de significativos volúmenes de datos, y su organización de manera tal que pudieran ser de utilidad para los análisis requeridos en los términos de referencia, hecho que tomó un importante período de tiempo.

Una vez se contó con los borradores preliminares de los contenidos del informe, el especialista en visualizaciones comenzó a generar las imágenes, gráficas y figuras que van contenidas en el documento, tratando de simplificar lo más posible la información contenida en estos recursos visuales como para que ésta pueda ser posteriormente aprovechada en las interacciones con las comunidades.

Limitaciones y alcances de la investigación

Las circunstancias sociales y políticas por las que atravesó el país a partir de que se finalizó la segunda vuelta electoral en septiembre 2023, donde resultó ganador de las elecciones generales el candidato del Partido Movimiento Semilla, Bernardo Arévalo, no facilitaron la realización de la presente investigación. Las elecciones generales fueron cuestionadas seriamente por varios actores, a pesar de haber transcurrido con total normalidad y haber sido observadas por una amplia gama de organizaciones e instituciones independientes, nacionales e internacionales, que dieron fe de que se realizó un proceso transparente y conforme a estándares. Estos cuestionamientos implicaron el involucramiento del Ministerio Público -MP-, con una serie de acciones legales orientadas a deslegitimar e invalidar los resultados electorales. La improcedencia de su actuar generó una profunda crisis de ingobernabilidad, detonaron amplias y continuas movilizaciones sociales,

paralización de la actividad económica e implicó hasta acciones internacionales de organismos como la OEA, la Unión Europea, y los Estados Unidos de Norteamérica y otros países en defensa de la democracia en Guatemala. La crisis política, a pesar de ser ajena al objetivo específico de esta investigación, alteró sensiblemente las posibilidades de realizar las actividades de investigación y análisis programadas. A esto, se sumó la caída de los sistemas informáticos del MINFIN, el cierre de cuentas anual, y en general, la reducción de actividad institucional que se da cada fin de año. Por todas estas razones, el acceso a distintas fuentes de información fue limitado durante este período, con un clima social poco propicio para realizar acciones de investigación que involucraran dependencias del Estado. Si bien estas situaciones implicaron retrasos en el proceso, que la revisión documental tuviera que limitarse a los materiales disponibles en línea, y que hubo que esperar para acceder a la información financiera del Estado, se lograron cumplir con los objetivos y preguntas planteadas para la investigación.

Parte 1: Serie de preguntas sobre la institucionalidad de CONRED, su funcionamiento y mecanismos existentes para atender los incidentes y desastres que ocurren en el país

1.1. ¿Qué es la CONRED y cómo funciona?

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED- es la entidad del Estado encargada de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de daños derivados de desastres de origen natural o provocado (artículo 1). Fue creada en el año 1996, por medio del Decreto Legislativo 109-96 del Congreso de la República, y está integrada por entidades del sector público y privado (art.2) Su antecedente institucional más inmediato fue el Comité Nacional de Emergencias -CONE- creado en 1969, que, en su momento, fue el responsable institucional de coordinar el manejo de la crisis nacional generada por el terremoto del 4 de febrero de 1976. El primer reto de envergadura enfrentado por la CONRED fue el Huracán Mitch en 1998.

La CONRED tiene las siguientes finalidades (artículo 3):

- a) Establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio nacional;
- b) Organizar, capacitar y supervisar a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local a las comunidades, para establecer una cultura en reducción de desastres, con acciones claras, antes, durante y después de la ocurrencia, a través de la implementación de programas de organización, capacitación, educación, información, divulgación y otros que se consideren necesarios;
- c) Implementar en las instituciones públicas su organización, políticas y acciones para mejorar la capacidad de su coordinación interinstitucional en las áreas afines de la reducción de desastres de su conocimiento y competencia, e instar a las instancias privadas a las privadas a establecer idénticos fines;
- d) Elaborar planes de emergencia de acuerdo con la ocurrencia y presencia de fenómenos naturales o provocados y su incidencia en el territorio nacional;
- e) Elaborar planes y estrategias en forma coordinada con las instituciones responsables para garantizar el restablecimiento y la calidad de los servicios públicos y líneas vitales en casos de desastres;
- f) Impulsar y coadyuvar al desarrollo de estudios multidisciplinarios, científicos, técnicos y operativos sobre la amenaza, vulnerabilidad y riesgo para el bienestar y vida individual y colectiva.
- g) La Junta Ejecutiva podrá: declarar de alto riesgo cualquier región o sector del país con base en estudios y evaluación científica y técnica de vulnerabilidad y riesgo para la vida individual y colectiva.
- h) Elaborar el reglamento de la presente ley.

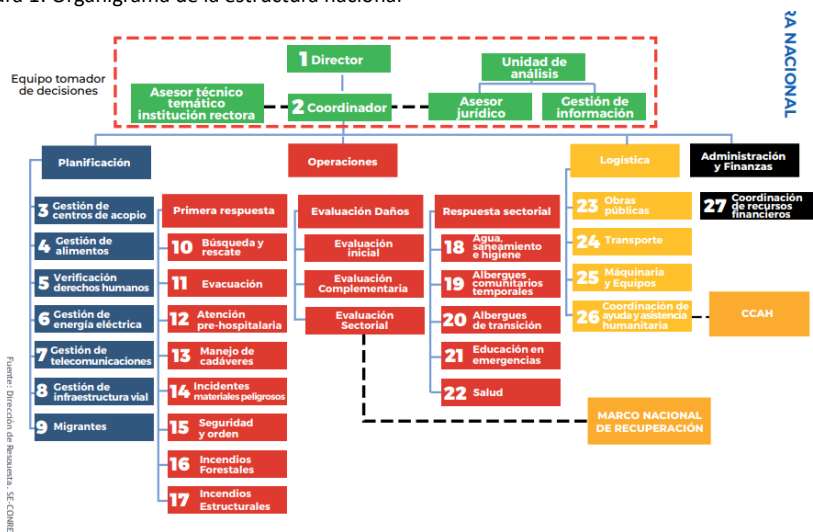
Conforme a su ley, la CONRED se organiza de la siguiente manera (artículo 6):

- a) Consejo Nacional para la Reducción de Desastres, que es el órgano superior de la CONRED
- b) Junta y Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Reducción de Desastres
- c) Coordinadora Regional
- d) Coordinadora Departamental
- e) Coordinadora Municipal
- f) Coordinadora Local

El órgano superior de la CONRED es el Consejo Nacional para la Reducción de Desastres, integrado por las siguientes instituciones públicas y privadas: (artículo 7)

- Ministerio de la Defensa Nacional, ente coordinador del Consejo
- Ministerio de Salud y Asistencia Social
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Finanzas Públicas
- Ministerio de Comunicaciones, Transportes y Obra Pública
- Ministerio de Gobernación
- Coordinador de la Junta y Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional, quien asistirá con voz, pero sin voto
- Cuerpo de Bomberos Voluntarios (En reglamento de incluye a todos los cuerpos de Bomberos)
- Asamblea de Colegios Profesionales (se añade en el Reglamento)
- Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
- El artículo 8 de la Ley de CONRED señala que el INSIVUMEH -Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología- funge como Consejo Técnico de CONRED.

Figura 1: Organigrama de la estructura nacional



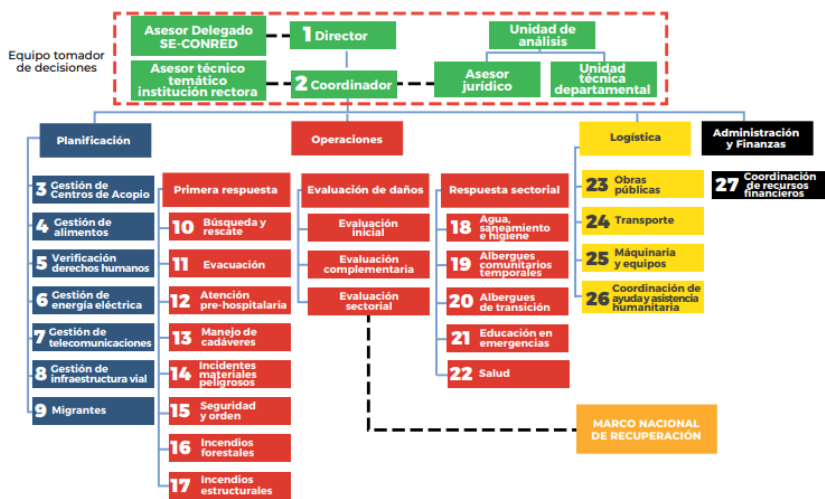
Fuente: Plan Nacional de Respuesta 2024-2033 SE-CONRED p.23.

Con respecto a las instancias territoriales para la Reducción de Desastres, la ley de CONRED señala que en cada nivel operan el Consejo Nacional y la Junta Nacional, ya descritas. A nivel regional, entendidas las regiones conforme la regionalización vigente, las Coordinadoras se integran por organizaciones públicas, privadas y ciudadanas a nivel regional. Igual ocurre a nivel departamental, municipal y local. En cada nivel, la CONRED territorial es presidida por la autoridad de más alto rango en el nivel: Gobernadores departamentales, alcaldes municipales, alcaldes auxiliares a nivel local. (Artículo 10)

Cada Coordinadora territorial tendrá su normativa, previamente aprobada por la Secretaría Ejecutiva de CONRED. (Artículo 11)

A lo interno, las Coordinadoras nombrarán comisiones de trabajo, integradas por los participantes de las distintas entidades públicas, privadas y civiles participantes del nivel territorial correspondiente. (Artículo 12)

Figura 2: Organigrama de la estructura regional y departamental



Fuente: Plan Nacional de Respuesta 2024-2033 SE-CONRED p.25.

Estructura y Organización de la Secretaría Ejecutiva de CONRED (SE-CONRED) según reglamento (Acuerdo Gubernativo 049-2012)

La Junta Ejecutiva está integrada por el Coordinador de CONRED (Ministro de la Defensa), el Secretario Ejecutivo y un miembro del Consejo que no sea funcionario de Estado)

Asesoría Específica: Consejo Científico (INSIVUMEH), Subsecretarios, Directores, Subdirectores y Especialistas de SE-CONRED, según amerite, también puede haber de otras entidades. (Artículo 19 Reglamento)

Despacho Superior:

Despacho Superior: Integrado por el secretario, 2 subsecretarios (1 de Gestión y Reducción de Riesgo, el otro de administración general) y un Inspector General.

Órganos Sustantivos:

Subsecretaría de Gestión de Riesgo, que tiene 6 direcciones:

Dirección de Gestión Integral de la Reducción de Riesgos de Desastres: Encargada de diseñar las estrategias para implementar la política y el plan, en los procesos a nivel local, municipal y departamental. Es la dirección que es responsable de que se fortalezca la intervención en territorios, según los niveles establecidos, gestionar el rol de sectores público y privado; crear los instrumentos técnicos necesarios para reducir el riesgo; planificar y asegurar que la reducción de riesgos sea un eje transversal en la planificación institucional y territorial, para la recuperación de los servicios públicos en situaciones de desastres.

Dirección de Mitigación: Responsable de consolidar los marcos conceptuales y de referencia sobre como identificar y medir los riesgos y amenazas, así como elaborar planes de mitigación para minimizarlos o eliminarlos. Mapeo, análisis, sistemas de medición.

Dirección de Preparación: Responsable de contribuir a reducir los vacíos de gobernabilidad y administración de la institucionalidad que genera la ocurrencia de desastres, fortaleciendo las capacidades de resiliencia de los actores sociales y pobladores: elevando su capacidad para ser sujetos activos en el análisis e interpretación de información, estrategia y toma de decisiones, y realizar las medidas de gestión de reducción de los riesgos a través del fortalecimiento de la participación social, promoción, capacitación, equipamiento de los equipos comunitarios de gestión para la reducción de desastres y la respectiva acreditación de dichos grupos. Así mismo, el desarrollo del componente social de los sistemas de la alerta temprana, la actualización periódica del manual de organización de CONRED, y el fortalecimiento de las coordinadoras regionales, departamentales, municipales y locales. (Artículo 41, reglamento).

Dirección de Respuesta: Encargada de asegurar el adecuado manejo de las emergencias, a través de las promoción y aplicación de protocolos y metodologías que faciliten la coordinación, interacción y el ordenado accionar de un sistema establecido que facilite las etapas de recolección, registro, selección, verificación-análisis entre otros, que llevan a información sobre eventos adversos que alimenten la toma de decisiones en el país; divulgación a los enlaces institucionales de los protocolos de trabajo establecidos en los manuales de funcionamiento del Centro de Operaciones de Emergencia y de los planes de respuesta y su articulación con los COE regionales, departamentales, municipales. La conformación de mesas sectoriales para la atención de damnificados, la coordinación de ejercicios de mesa y simulacros y la preparación de planes de respuesta para la reducción de riesgo a desastres. Optimización del cumplimiento de funciones institucionales ante

situaciones de emergencia y desastre. Solicitar al Secretario Ejecutivo la activación del COE nacional en situaciones de desastre en caso de declaración de calamidad pública, o emergencia, y la activación de los planes de respuesta; recomendar al SE la declaración de alertas nacionales, regionales o departamentales, conforme Estado de Calamidad o Emergencia, así como las solicitudes de ayuda internacional. Coordinar el COE. (Artículo 42, reglamento)

Dirección de Recuperación: Encargada de establecer la estrategia de rehabilitación y reconstrucción para que incluyan la prevención del riesgo, en coordinación con SEGEPLAN y otras entidades.

Dirección de Comando de Incidentes: Encargada de institucionalizar el protocolo operativo en campo entre las instituciones encargadas de la primera respuesta en momentos de incidentes; planifica con las instituciones involucradas las actividades necesarias para garantizar respuesta frente a incidentes; establecer los puestos de mando necesarios, conforme al sistema de comandos de incidentes;

Las direcciones de respuesta y de comando de incidentes son las dos direcciones más relacionadas con la planificación y puesta en marcha de la respuesta inmediata ante una situación de desastre.

Por otra parte, la **Subsecretaría Administrativa** tiene entre sus funciones, artículo 45 del reglamento, la coordinación interna de las dependencias internas de la CONRED, para asegurar su armonía y sinergia en el logro de su mandato. (inciso d). Otra función relevante que tiene es que, al momento de declararse una Emergencia o Estado de Calamidad o Emergencia, activar el Centro de Coordinación de la Ayuda Humanitaria -CCADH-.

Coordinación Territorial

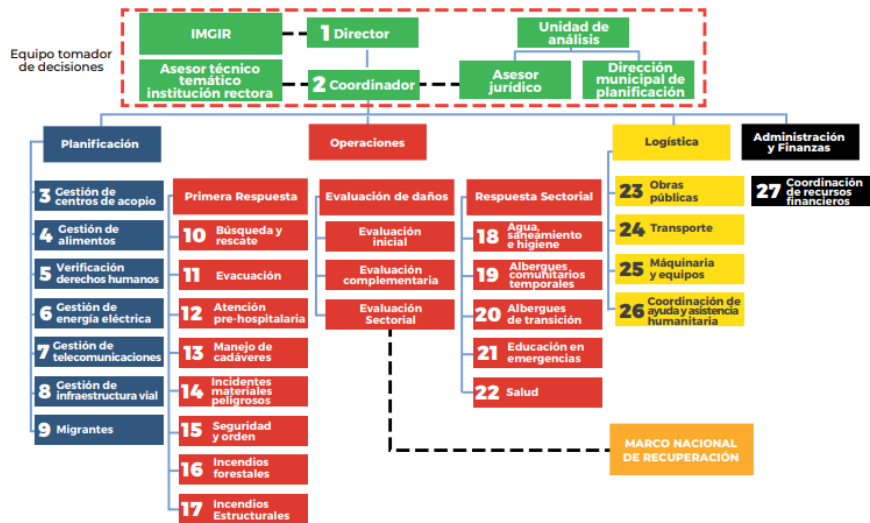
La ley de CONRED especifica también cómo se organiza el despliegue de la respuesta ante emergencias y desastres a nivel territorial (Capítulo III).

El artículo 10 señala que la integración territorial de CONRED es multinivel, con estructuras organizativas a nivel regional, departamental, municipal y local, presididas por la autoridad pública de más alto rango en la jurisdicción.

- En el nivel regional, es el director regional de los Consejos de Desarrollo a nivel regional.
- En el nivel departamental, es el Gobernador (a)
- En el nivel municipal, es el alcalde
- En el nivel local, es el alcalde auxiliar de la jurisdicción (aldeas, caseríos, etc)

Las Coordinadoras territoriales funcionan conforme a la normativa establecida y aprobada por la Secretaría Ejecutiva y el Consejo Técnico. En cada nivel territorial se pueden nombrar comisiones para desarrollar tareas o funciones específicas.

Figura 3: Organigrama de la estructura municipal



Fuente: Plan Nacional de Respuesta 2024-2033 SE-CONRED p.27.

1.2. ¿Cómo funciona CONRED?

El artículo 13 de la ley de CONRED establece la metodología de trabajo de CONRED la cual “perseguirá la integración, identificación y vinculación entre sectores y entidades que la integran”. El artículo 14 establece que los integrantes de las Coordinadoras de la CONRED y de las comisiones que se establecen actúan sin cobrar remuneraciones adicionales o dietas por esta labor salvo gastos por traslado, alimentación y alojamiento”. En otras palabras, como son funcionarios públicos ya remunerados, o representantes de sus sectores/organizaciones, donde reciben remuneración, no recibirán remuneración adicional por integrar las Coordinadoras de CONRED. Solo el personal contratado por CONRED recibe como corresponde, una remuneración por su trabajo.

La metodología de trabajo de CONRED, referida en el artículo 13 de la ley, se desarrolla plenamente en otro instrumento denominado “Manual de activación, funcionamiento y desactivación de los Equipos de Respuesta Inmediata -ERI- que responden a la Dirección de Comando de Incidentes de la SECONRED.⁵

⁵ El manual está actualizado al 2023.

Objetivo General del Manual:

Fortalecer el soporte organizacional y de actividades de respuesta a situaciones de Riesgo, Emergencia o Desastre -RED-, Estableciendo los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio nacional; desde los niveles Municipal y Departamental, tomando como base la estructura y lineamientos establecidos por la metodología del Sistema de Comando de Incidentes -SCI-.

Objetivos Específicos:

1. Administrar de forma eficaz y eficiente al personal, recursos e instalaciones y ejecutar las actividades de respuesta del Sistema de Comando de Incidentes -SCI- implementadas en el área de impacto, por medio de la implementación de un Puesto de Comando o Célula de Coordinación.
2. Apoyar a las coordinaciones institucionales y acciones de respuesta con el personal de las sedes regionales en sus niveles departamental y regional (delegados de CONRED), consolidando, actualizando y enviando hacia el Centro de Operaciones de Emergencia activado según su nivel, o al Centro Nacional, toda la información generada en el área afectada y estructuras organizacionales activas durante una situación de riesgo, emergencia o desastre -RED-.
3. Describir los protocolos y procedimientos a seguir por los ERI para la activación, implementación y desmovilización

Describe también la integración de los ERI, (Comandante de Incidente, Oficial de Seguridad, Oficial de Información Pública, Oficial de Enlace, Jefe de Planificación, Jefe de Operaciones, Jefe de Logística, Jefe de Administración y Finanzas). Las responsabilidades de estos equipos ERI dependen del nivel de alerta asignado al incidente (verde, amarilla, naranja, roja) p.16. Cada etapa: activación, implementación y desactivación de los ERI está protocolizada.

El responsable directo de la activación del ERI en los diferentes niveles de alerta es el Director del Sistema de Comando de Incidentes. La activación de los diferentes niveles de alerta está basada en: Fuentes de información verificadas, Riesgo para la población, sus bienes y el ambiente, solicitud de los delegados departamentales y/o Regionales. Solicitud Director de Respuesta orden Superior de Sub-Secretario de Reducción del Riesgo y Secretario Ejecutivo. Los mecanismos de activación del Plan Institucional de Respuesta -PIR- en situación RED, pueden implicar la activación de los Equipos de Respuesta Inmediata sin que esto represente la activación del Plan Nacional de Respuesta -PNR- y del Centro de Operaciones de Emergencias Nacional.

El protocolo de activación de un ERI contempla los siguientes pasos (Protocolo A):

-Las Sedes Regionales evaluarán la situación de emergencia en el lugar juntamente con las Coordinadoras Departamental, Municipal o Local, para solicitar el apoyo de un ERI.

- El Director del Sistema de Comando de Incidentes será el encargado de activar el ERI conforme al rol o según la disponibilidad, enviando una notificación de activación por el medio que él considere (Chat, mensaje de texto, Radio o Teléfono) o que debido a una situación RED sea el único o mejor en funcionamiento.

- Los integrantes del Equipo de Respuesta Inmediata al ser activados deberán llegar a la SE CONRED en el transcurso de 60 minutos y salir en un tiempo no mayor de 45 minutos después de la hora de llegada, con el equipo establecido en la lista de chequeo y los vehículos asignados para los Equipos de Respuesta Inmediata, deberán de seguir los pasos que la metodología SCI dicta, informando de su salida, que vehículos se activaron, que personal se activó, y hacia qué área de impacto se dirigen. (hoja de asignación y responsabilidades firmada).
- Al arribar al área de impacto, deben contactar al delegado departamental o regional o responsable de la emergencia y seguir los 8 pasos que dicta la metodología SCI al llegar a una escena, con capacidad operativa. ver protocolo B.
- En el caso de eventos que por su naturaleza requieran más de 72 horas de trabajo continuo, se deberá movilizar a un equipo de relevo, y ambos equipos deberán atender la emergencia relevándose cada 12 horas dando seguimiento a lo establecido por el primer equipo y darle continuidad al trabajo de atención a la situación RED.
- Dependiendo de la magnitud del evento se podrán movilizar uno o más equipos.
- Si se registran eventos alternos deberán salir varios equipos en forma conjunta a diferentes puntos en los vehículos asignados.
- Para solicitar el relevo ver Protocolo D y para desactivarlo, el protocolo C.

LOS ERI actúan en respuesta a lo que el Plan Nacional de Respuesta Establece y a lo que demandan las estructuras organizativas y territoriales multinivel que conforman la CONRED. Para responder a una situación de Riesgo, Emergencia o Desastre –RED–, el PNR establece una respuesta escalonada, en caso las Coordinadoras soliciten apoyo, esto debe ocurrir a nivel local, municipal, departamental, regional y nacional. Quiere decir que, si una COLRED necesita apoyo, se activa la COMRED para la atención a una situación RED. Si se exceden las capacidades de la COMRED, entra la Coordinadora Departamental, luego la Coordinadora Regional, y así hasta llegar a activar la estructura regional. Las Coordinadoras en cada nivel deben cumplir con los 6 pasos descritos en el Manual de Referencia para la Intervención Territorial en Gestión del Riesgo de Desastres, reforzando la cultura de prevención en Guatemala.

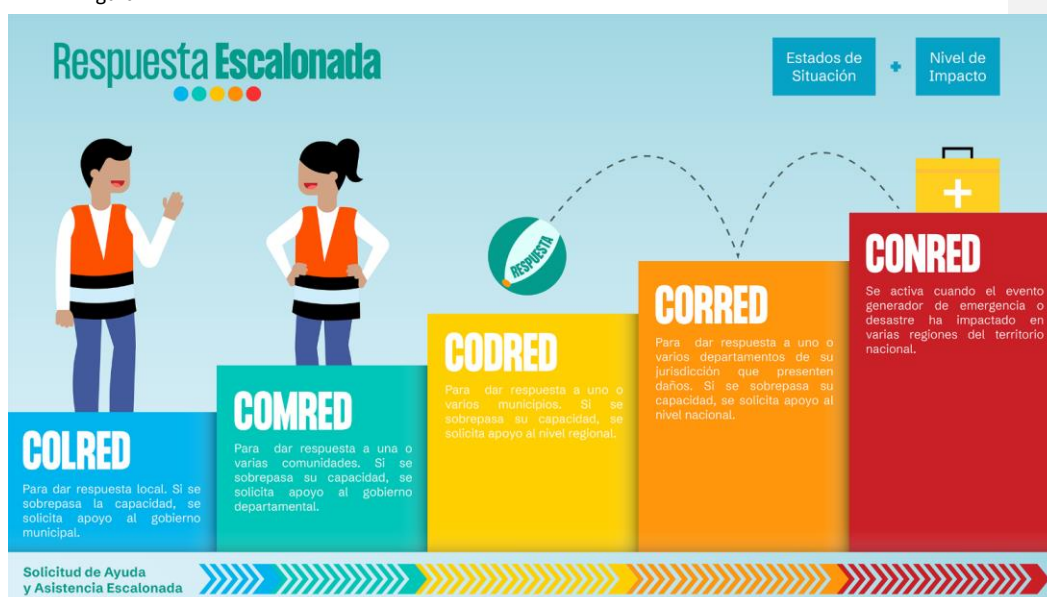
1.3. ¿Cómo se activa el sistema de CONRED para apoyar a poblaciones afectadas, por ejemplo, durante las pasadas tormentas ETA e IOTA?

La estrategia de funcionamiento de la CONRED es, en principio, de pirámide inversa, que va del nivel local, donde se desarrolla el incidente RED, hasta el nivel nacional. Se va escalando conforme se agotan las capacidades locales y territoriales de respuesta, de la siguiente manera:

- Al momento de un RED se activa la COLRED para dar una respuesta local inmediata, si ésta sobrepasa las capacidades locales, se solicita el apoyo de la municipalidad correspondiente.
- Se activa la COMRED para atender una o varias comunidades que registren daños por la situación RED. Si ésta sobrepasa las capacidades municipales, se activa el siguiente nivel.
- Cuando se registran daños en uno o varios municipios se activa la CODRED. Nuevamente, si ésta se sobrepasa de sus capacidades, se activa el siguiente escalón.

- La CORRED se activa cuando uno o varios departamentos de su jurisdicción registran daños por eventos RED y si se sobrepasa su capacidad de respuesta, se acude al nivel nacional.

Figura 4



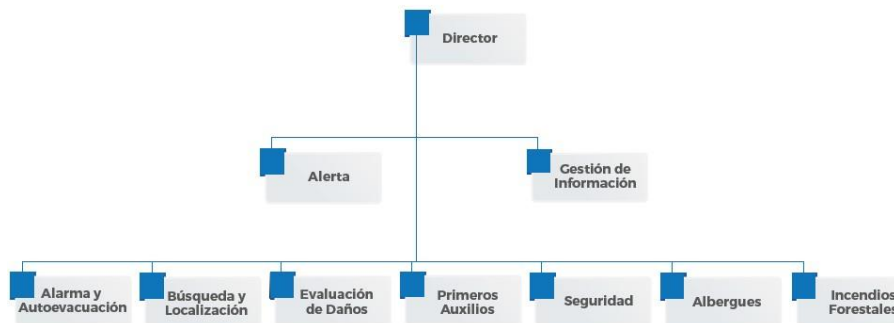
Fuente: Laboratorio de Datos GT, elaboración propia en base al Plan Nacional de Respuesta 2024-2033 SE-CONRED p.17.

El Plan Nacional de Respuesta actualizado al 2023, describe para cada nivel del sistema cómo se organización y quienes lo integran y sus funciones (páginas 21 a 28). En el caso del nivel local, Promueve la formación, organización, fortalecimiento y acreditación de las COLRED, identificando personas que, por su liderazgo y empatía con la comunidad pueden administrar una emergencia o desastre en su ámbito territorial. Para conformar una COLRED se siguen los siguientes 6 pasos:

1. **Diagnóstico:** es el inicio para la conformación de las coordinadoras, en este paso se identifican amenazas y se realiza un análisis de vulnerabilidad.
2. **Sensibilización:** se emite el diagnóstico y la propuesta de procesos, asimismo, se explica la importancia de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres -GIRD- en el sector.
3. **Planificación Administrativa:** organización de la Coordinadora y se define el rol de cada persona que se involucre en ella.
4. **Capacitación:** se realizan cursos relacionados con la GIRD fortaleciendo de esta manera las capacidades de cada integrante por Coordinadora.
5. **Plan de Respuesta:** se elabora el Plan de Respuesta con la participación de cada uno de los miembros.

6. **Acreditación:** en el último paso es donde se realiza la entrega de los gafetes con el aval del Secretario Ejecutivo de la CONRED. Esta acreditación tiene una duración de 2 años.

Figura 5: Organigrama de la estructura local



Fuente: Plan Nacional de Respuesta 2024-2033 SE-CONRED p.28.

Nada se dice sobre insumos y suministros, logística y fuentes de recursos financieros para enfrentar a nivel local una RED. En todo lo que he leído hasta ahora, nada hay al respecto.

1.4. ¿Por qué algunas comunidades sí reciben apoyo de CONRED y otras que están cercanas no lo reciben?

El Plan Nacional de Respuesta 2024-2033, en sus páginas 33 y 34 señala que: “De acuerdo con el inciso a, del artículo 91 del Acuerdo Gubernativo 49-2012, Reglamento de la CONRED: “Alerta institucional, que opera únicamente para el personal de la Secretaría Ejecutiva y los enlaces interinstitucionales del sistema y será declarada por el Coordinador de la Junta Ejecutiva”. **Las alertas regionales, departamentales y municipales forman parte de las alertas institucionales, en las cuales el Coordinador de la Junta Ejecutiva de CONRED otorga potestad de la declaratoria a la máxima autoridad en cada nivel, por sugerencia del delegado de la SE-CONRED.”**

En otras palabras, la activación del sistema CONRED está en manos de los actores políticos del más alto nivel del territorial donde ocurre un desastre. Si, por ejemplo, hay una inundación en una comunidad u otro tipo de incidente RED, es el Coordinador local de la COLRED de la comunidad o el alcalde auxiliar que cubre ese territorio, quien debe activar el sistema, sea para resolver localmente por los propios medios que dispone la comunidad o bien, para pedir asistencia del nivel municipal - COMRED-. A nivel de la COMRED, es el alcalde quien activa el sistema; a nivel departamental es el o la gobernadora; a nivel regional es el delegado regional de la CORRED; y a nivel nacional el secretario ejecutivo, con anuencia de la Junta Directiva o bien del Consejo de CONRED, o a requerimiento del presidente.

El sistema también puede ser activado desde el nivel central (presidente, Consejo CONRED), pero en todos los niveles territoriales del sistema, es la máxima autoridad política quien termina decidiendo si el sistema se activa o no; es decir, el equipo técnico de la SE-CONRED asesora, aconseja a la cabeza del Comité, sobre esa necesidad, pero no es potestad del técnico aprobar la activación.

Declaratoria del Estado de Calamidad Pública está considerada en el Reglamento de CONRED como el mecanismo para activación del sistema en el nivel que se estime necesario. Se establece en el **Artículo 8 inciso H**, que: “dado el impacto, magnitud, intensidad y severidad de un evento generador de desastre sobre el territorio nacional, el Sistema Nacional CONRED a través de los medios competentes de la SE-CONRED, puede proponer declarar el Estado de Calamidad, el cual puede ser en los ámbitos nacional, regional, departamental, municipal o local; para ello se fundamenta en la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 183.

Artículo 183. Funciones del presidente de la República, inciso f) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de Calamidad Pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.

La Ley de Orden Público establecerá las medidas y facultades que procedan, de acuerdo con la amenaza que afecte el país, dentro de ello se encuentra el Estado de Calamidad Pública.

Artículo 14. El Estado de Calamidad Pública podrá ser decretado por el Ejecutivo para evitar, en lo posible, los daños causados por cualquier calamidad que azote el país o a determinada región, así como, evitar o reducir sus efectos.

Artículo 15. Establece que el Ejecutivo puede ordenar la evacuación de los habitantes de las regiones afectadas o que estén en peligro y tomar todas las medidas necesarias para que la calamidad no se extienda a otras zonas, para la protección de las personas y de sus bienes.

Por consiguiente, si bien existen los mecanismos legales e institucionales para activar la respuesta ante un incidente RED, de cualquier escala, el sistema se activa solamente cuando los actores políticos del sistema, que lo encabezan sea por ser autoridades electas (alcaldes, presidente) o designadas (Gobernadores), no los funcionarios técnicos de la CONRED. Esta es una gran limitación puesto que, con la captura del Estado y la politización del uso de los recursos del Estado para fines clientelares y de “fidelización” de lealtades, que se ha agravado en los últimos gobiernos, se abre la puerta para ignorar los criterios técnicos y protocolos establecidos por CONRED a favor de la discrecionalidad y arbitrariedad de la autoridad política de turno, a la hora de decidir si se presta o la atención necesaria a la emergencia y la activación del sistema CONRED para contar con acceso a los Equipos de Respuesta Inmediata y los recursos materiales, humanos y financieros con que cuenta CONRED para asistir a la población.

Por otra parte, hay una reducción de la actividad de preparación y prevención de incidentes RED por parte de la SE-CONRED, en períodos donde no hay incidentes RED activos, que es cuando se debe trabajar en la preparación y capacitación de las comunidades, de los COLRED y los COMRED en particular (siendo que estos son los niveles que tiene capacidad para asistir más rápidamente a las comunidades) así como de las CODRED. Esto, tanto para realizar mantener activos los sistemas de alerta temprana, realizar los planes locales (municipales y departamentales) de respuesta, y otras

funciones que se están establecidos en el Plan Nacional de Respuesta y en los protocolos de gestión de riesgo que ya tiene CONRED.

Siendo que la autoridad local en el territorio, específicamente a nivel municipal tiene el liderazgo, es el alcalde, es éste y su concejo municipal que deben asegurar la inclusión y equidad de la atención y preparación de todas las comunidades en su jurisdicción y no sólo de algunas. Esta función evidentemente no se está cumpliendo a cabalidad o muy probablemente está permeada por la discrecionalidad y/o el clientelismo político.

1.5. ¿Cuál es el procedimiento para que el país reciba ayuda internacional

Por ejemplo, ¿un desastre debe ser de tal magnitud para recibir ayuda internacional? ¿El presidente es quién lo cataloga como desastre que necesita ayuda internacional? Etc.,)

En primera instancia, CONRED cuenta con un sistema de calificación de los incidentes RED, denominado “Escala de Clasificación del Impacto del Evento” basado en el nivel de afectación provocado por el incidente, así como de la capacidad de respuesta territorial existente. Con base en esos dos criterios, hay una escala. Solamente los incidentes clasificados por CONRED en el nivel IV, activan los llamamientos de ayuda internacional.

NIVEL	CARACTERÍSTICAS
Nivel I	• Situación que puede ser atendida con los recursos localmente disponibles para emergencias.
Nivel II	• Situación que para ser atendida requiere la movilización de recursos locales, adicionales a los dispuestos para emergencias, sin exceder su capacidad.
Nivel III	<ul style="list-style-type: none"> • Situación que para ser atendida requiere apoyo de otras localidades o del nivel departamental, regional o nacional. • A partir de este nivel estamos hablando de un desastre, pues excede la capacidad de respuesta de la comunidad afectada. • Los niveles I y II corresponden entonces, a situaciones de emergencia y no de desastre.
Nivel IV	• Situación que para ser atendida requiere apoyo nacional e inclusive internacional.

Fuente: Plan Nacional de Respuesta 2024-2033 SE-CONRED p.36.

Una vez, SE-CONRED ha clasificado el nivel del incidente, existe un manual específico que guía y establece el procedimiento para activar los llamamientos para solicitar ayuda internacional. En otras palabras, el llamamiento internacional no se puede dar en un incidente local, departamental o nacional, a menos que la SE-CONRED determine que el sistema nacional, en ninguna de sus instancias pueden afrontarlo.

El Centro de Coordinación para la Ayuda y Asistencia Humanitaria Internacional (CAAH) es un mecanismo especializado, que se activa a través de la función 14 de la Sección de Logística, a requerimiento del Coordinador del Plan Nacional de Respuesta, cuando se ha rebasado la capacidad de respuesta nacional ante un desastre o calamidad pública, causada por un evento natural o Antrópico. El CCAH, es el responsable, al interior del COE, del proceso de administración de la ayuda y asistencia humanitaria internacional (AAHI).

Su objetivo es “coordinar la oferta, administrar la información, optimizar los recursos y verificar que la ayuda y asistencia humanitaria internacional se maneje de acuerdo con los requerimientos planteados en el llamamiento internacional ya sea como país asistido, asistente y de tránsito, para orientar la toma de decisiones y atender las necesidades de las poblaciones afectadas por los desastres que se presenten.”

Este proceso se inicia cuando el presidente de la República emite el Decreto Gubernativo mediante el cual se declara el estado de “Calamidad Pública o Emergencia” (ver anexo Modelo de Decreto Gubernativo de Estado de Calamidad Pública). No necesariamente en todas las declaratorias de calamidad pública se debe activar el CCAH, únicamente cuando se sobrepase la capacidad nacional de respuesta, ante situaciones de Riesgo, Emergencia o Desastre. La activación es temporal y se mantendrá activo hasta que el Decreto Gubernativo sobre el cual se activó pierda vigencia. Es importante tener presente que cualquier ofrecimiento o ingreso de AAHI deba estar bajo el amparo del **Llamamiento Internacional**, siendo este el instrumento legal que respalda el actuar de las instituciones que conforman el CCAH.

El proceso completo, en el caso de que Guatemala sea el país asistido por la Ayuda Humanitaria Internacional, toma cinco pasos:

1. **Se activa en la SE-CONRED el Comité Coordinador de Ayuda Humanitaria -CAAH-**, a partir del momento en el que el presidente de la República declara el Estado de Emergencia y/o de Calamidad. Primero, entra en una fase de alerta y de preparación para el caso se requiera hacer el llamamiento. Activación de la función 14 del Plan Nacional de Respuesta que tiene que ver con logística, para activar los enlaces institucionales del CCAH, que son los responsables de recopilar la información que eventualmente se vacía en el Llamamiento de Asistencia Humanitaria Internacional. También se activan los enlaces institucionales responsables de asegurar el pronto y efectivo ingreso de la Asistencia Humanitaria al país por las aduanas y puntos migratorios.
2. **Se hace el llamamiento internacional:** en primera instancia, se prepara el petitorio de asistencia. Es decir, es el Estado el que define que no tiene y en qué necesita el apoyo internacional. Cuando el petitorio está completo, el CCAH lo envía a la comunidad internacional por medio del MINEX (Ministerio de Relaciones Exteriores). Es este ministerio quien se hace cargo de coordinar con todas las misiones, representaciones y Embajadas de países y de hacerles llegar todos los instrumentos y el petitorio. El MINEX con el CCAH revisan los ingresos de la ayuda y certifican la recepción a los donantes. Toda la información relacionada con AHI para cada evento, se ingresa en una plataforma específica que tiene CONRED.
3. **El tercer paso es la recepción de la AHÍ y su ingreso y distribución:** Una vez se certifica la recepción por parte de MINEX, el CCAH coordina su ingreso físico por las aduanas y/o puntos migratorios, con el apoyo de los enlaces institucionales de los ministerios y secretarías necesarias. Las donaciones se registran y se lleva a cabo la logística interna relacionada para

que la ayuda llegue a la SE-CONRED o a donde ésta se requiera, dependiendo de la urgencia y el tipo de ayuda. A lo interno el CCAH traspasa la responsabilidad del uso y distribución de la AHÍ a las direcciones de CONRED involucradas directamente en la atención de la emergencia.

4. Una vez terminada la labor del CCAH, **prepara un informe** del proceso llevado a cabo y sus resultados.
5. El paso final es la **desactivación del CCAH**.

1.6. ¿Cuál es el procedimiento para que el Ejecutivo pueda dirigir recursos a territorios afectados por desastre natural?

1.6.1. Evaluación de daños

Se refiere al proceso de registrar cuantitativa y cualitativamente los daños generados por un desastre, para determinar las necesidades y tomar decisiones que coadyuven a salvar vidas, reducir las pérdidas de bienes y servicios y aliviar el sufrimiento humano. La Dirección de Respuesta es la encargada de garantizar el adecuado manejo de las emergencias a través de la promoción y aplicación de protocolos y metodologías que faciliten la coordinación, interacción y el ordenado accionar de un sistema establecido que facilite la etapa de recolección, registro, selección-discriminación, verificación, análisis, interpretación, preparación de productos de información y despliegue de la información sobre los eventos adversos que se produzcan en el país, para la toma de decisiones; la divulgación a los enlaces institucionales, de los protocolos de trabajo establecidos en el manual de funcionamiento del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional y su articulación con los Centros de Operaciones de Emergencia regionales, departamentales y municipales, la conformación de mesas sectoriales de coordinación de la atención a los damnificados, la promoción de ejercicios de mesa y simulacros, el establecimiento de los planes de respuesta para la reducción de riesgos a desastres.

Se realizarán evaluaciones iniciales o en su defecto valoraciones de carácter general. Permite tener una apreciación bastante general post impacto, la cual debe desarrollarse en las primeras 24 horas de ocurrido el desastre. Política y operativamente esta evaluación es de suma importancia, dado que permite conocer la dimensión geográfica, efectos secundarios y el estado de situación de sectores prioritarios, como salud, servicios básicos (agua, energía eléctrica, vías de acceso entre otros), infraestructura productiva, e infraestructura física principalmente edificaciones y sistema vial. Posteriormente, se efectúan evaluaciones sectoriales más detalladas, para estimar y cuantificar daños y pérdidas por sector. Hay un manual específico para las acciones que realiza la Dirección de Respuesta.

1.6.2. Activación de los COE en el nivel territorial y equipos de respuesta inmediata

-ERI-

Como ya fuera mencionado, el territorio afectado (comunidad, municipio, departamento, región) al momento de un incidente RED, o que se disparan las alarmas sobre uno incidente, activa su comité de operaciones de emergencia.

En paralelo, SE-CONRED activa los Equipos de Respuesta Inmediata -ERI- que se ponen en apresto para salir en apoyo al COE que lo requiera. El personal de la SE-CONRED que integra los Equipos de

Respuesta inmediata, tiene la capacidad de efectuar diferentes funciones de respuesta, siendo responsabilidad de la Dirección del Sistema de Comando de Incidentes -SCI-, por medio de la Sección de Equipos de Respuesta Inmediata -ERI- su implementación, capacitación, seguimiento, cumplimiento y actualización. El mecanismo de activación, funcionamiento y desactivación de los ERI forma parte del Plan Institucional de Respuesta -PIR- de SE-CONRED, el Plan Nacional de Respuesta -PNR-, y sirven de soporte al Sistema de Comando de Incidentes -SCI- que se implementa en un área de impacto determinada.

El objetivo general de los ERI es fortalecer el soporte organizacional y de actividades de respuesta a situaciones de Riesgo, Emergencia o Desastre -RED-, Estableciendo los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio nacional; desde los niveles Municipal y Departamental, tomando como base la estructura y lineamientos establecidos por la metodología del Sistema de Comando de Incidentes. su principal función es la de facilitar la coordinación entre las instituciones de primera respuesta, autoridades locales, comunitarios y personal en general, estableciendo las líneas de comunicación necesarias. En este contexto, una de las funciones clave de los COLRED es, precisamente, contribuir con la alerta temprana, y la identificación de daños más inmediata que alimentan la información de los niveles superiores y los ERI.

Con base en los hallazgos de las evaluaciones iniciales de los ERI y el COE del territorio afectado, se determinan las necesidades y protocolos específicos que deben activarse a nivel nacional para proporcionar asistencia de emergencia a los territorios afectados. SE-CONRED cuenta con protocolos específicos para incidentes por lluvias, inundaciones, descensos de temperatura, incendios forestales, eventos específicos como Erupción del Pacaya, por ejemplo; amenazas geológicas, eventos socio-organizativos, amenazas hidrometeorológicas (tormentas, ciclones, huracanes); incidentes por derrames peligrosos; eventos sanitarios. <https://conred.gob.gt/protocolos/>

Parte 2: Preguntas relacionadas con el financiamiento, presupuesto y ejecución del Sistema CONRED

Las preguntas contenidas en los términos de referencia con respecto a estos temas son las siguientes:

- ¿Cómo se define el presupuesto de la CONRED?
- Análisis del presupuesto asignado y ejecutado de la CONRED durante el periodo 2015-2023

2.1. ¿Cómo se define el presupuesto de la CONRED?

El presupuesto de CONRED forma parte integral del presupuesto general de la nación. Por consiguiente, su definición, formulación, modificación y aprobación se rige tanto por la ley orgánica del presupuesto (Decreto-ley 101-97, que ha tenido con varias reformas parciales desde entonces), como por lo que termina aprobando el Congreso de la República cuando se aprueba cada año la ley anual del presupuesto, en el mes de noviembre. La ley orgánica del presupuesto contiene todas las disposiciones generales que rigen el uso, asignación y ejecución de los recursos financieros del Estado y es la base para la aprobación del presupuesto anual. Sin embargo, si bien en la ley anual, el Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN- debe adoptar todas estas prescripciones y las emplea para organizar los recursos específicos disponibles para un año dado, en el Congreso, esto se puede modificar parcial o totalmente.

En el caso de Guatemala, no así de otros países, el Congreso de la República tiene facultades para modificar la propuesta de presupuesto presentada por el Organismo Ejecutivo por intermedio del MINFIN. Las modificaciones pueden ser tanto en las asignaciones monetarias como en destino del gasto (grupos de gasto, líneas de gasto, partidas) y también cambios entre instituciones -recortes o alzas-, y pueden llegar a ser sustantivas, dependiendo de las condiciones políticas dentro de la legislatura y en el país en el año que se presenta dicha iniciativa de ley. Así que, año con año, para saber realmente que quedó asignado a una entidad, hay que esperar a que se apruebe el presupuesto en el mes de noviembre en el Congreso. En caso el Congreso no lo apruebe, queda en vigencia el presupuesto del año en curso.⁶

⁶Con la situación específica que vive Guatemala en la actualidad, el Congreso hizo modificaciones sustantivas al proyecto de presupuesto que envió MINFIN, introduciendo, además, artículos que, de quedar vigentes, paralizarían la ejecución financiera del Estado. A pesar de múltiples objeciones técnicas y reclamos de sociedad civil, el Congreso lo aprobó, y el presidente lo sancionó. Es por un recurso presentado ante la Corte de Constitucionalidad -CC- por las organizaciones indígenas, que la CC determina la suspensión temporal del presupuesto 2024 aprobado y sancionado. Como esta suspensión no se eliminó antes del inicio del nuevo ciclo fiscal, entró en vigor *de facto* el presupuesto

En el Estado, el ciclo de presupuesto es anual, el año fiscal va de enero a diciembre de cada año. El presupuesto que quedó aprobado o vigente para el año fiscal se habilita en enero para que inicie la ejecución; frecuentemente, durante el mes de enero se realiza lo que se denomina el “presupuesto analítico” es decir, el presupuesto vigente se lleva al nivel máximo de detalle partir de la revisión de cada partida, línea y rubro de gasto, para que éste responda a lo finalmente aprobado por el Congreso. Igualmente, se ajusta lo referente al Listado Geográfico de Obras para lo concerniente a la inversión pública, en caso haya habido modificaciones durante la aprobación. Cuando el presupuesto analítico se ha finalizado, comienza el proceso de ejecución, que dura todo el año. Desde la perspectiva presupuestaria, la ejecución se va realizando mes a mes, conforme la disponibilidad financiera real del Estado. Es decir, el presupuesto queda aprobado por el Congreso en noviembre del año previo; lo ajusta MINFIN a detalle en enero del año fiscal vigente, pero la asignación real de recursos financieros a las instituciones se va dando gradualmente en el transcurso del año, conforme va ingresando la recaudación de la SAT a la caja fiscal, o los fondos provenientes de otras fuentes de financiamiento (préstamos, donaciones, venta de bonos, otros).

Esto significa que las entidades del Estado, incluida la CONRED, si bien tienen un presupuesto aprobado a inicios del año, no reciben la totalidad de esos fondos en enero, si no que éstos se van recibiendo conforme transcurre el período, generalmente cada trimestre o cuatrimestre, a veces cada mes, conforme lo define la Dirección Técnica del Presupuesto -DTP- del MINFIN. También conforme la ejecución demostrada por la unidad ejecutora (la entidad). Si la ejecución no va conforme lo esperado, DTP puede asignar menos recursos de lo previsto en un cuatrimestre; en términos generales, los presupuestos deben considerarse como techos máximos de gasto para un ministerio o secretaría.

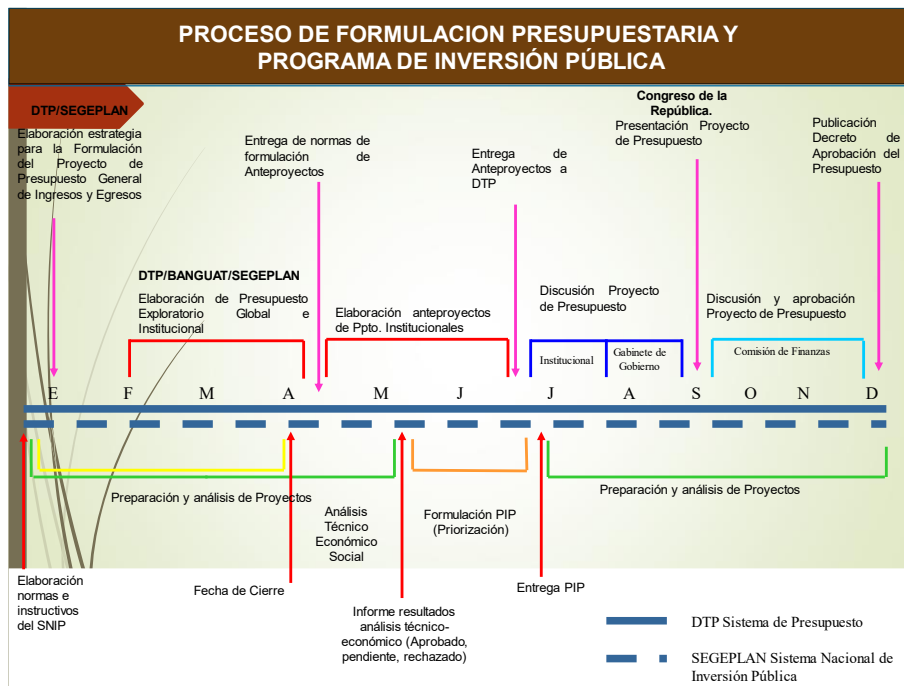
A la par de que se va ejecutando el presupuesto del año, cada entidad inicia en el mes de febrero y marzo, el proceso de formulación del presupuesto del siguiente año fiscal. El proceso general del implica que cada unidad prepara su Plan Operativo Anual -POA-, que en principio deriva tanto del Plan Estratégico Institucional -PEI- vigente, como lo que se define en las políticas generales de gobierno para el período. El POA es el instrumento que define qué es lo que hará la entidad pública durante el año, y se supone que para ello debe contar con un determinado presupuesto que se define internamente en la entidad.

No obstante, es el MINFIN quien por medio de otros procesos que ocurren en paralelo, va definiendo con Segeplan, con la SAT las proyecciones de ingresos para el siguiente año, y alrededor del mes de mayo o inicios de junio, termina indicando a las entidades el techo presupuestario que les va a corresponder. Frecuentemente ocurre que las entidades han previsto una asignación de recursos mayor a la que les define el MINFIN, y por tanto, deben reajustar sus POA y presupuestos a ese techo presupuestario. A finales del mes de junio, cada entidad debe enviar su POA y anteproyecto de presupuesto a MINFIN, quien se encarga de integrar todo en lo que se llama el anteproyecto de

que rigió en el 2023. Esto significa que las entidades públicas deben funcionar con el presupuesto que tenían en 2023 aunque pueden hacer ajustes al mismo.

presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, que es lo que se presenta al Congreso de la República en el mes de septiembre de cada año. Es en este proceso, que se define el presupuesto de CONRED y de todas las entidades de gobierno central, y autónomas y descentralizadas del Estado.

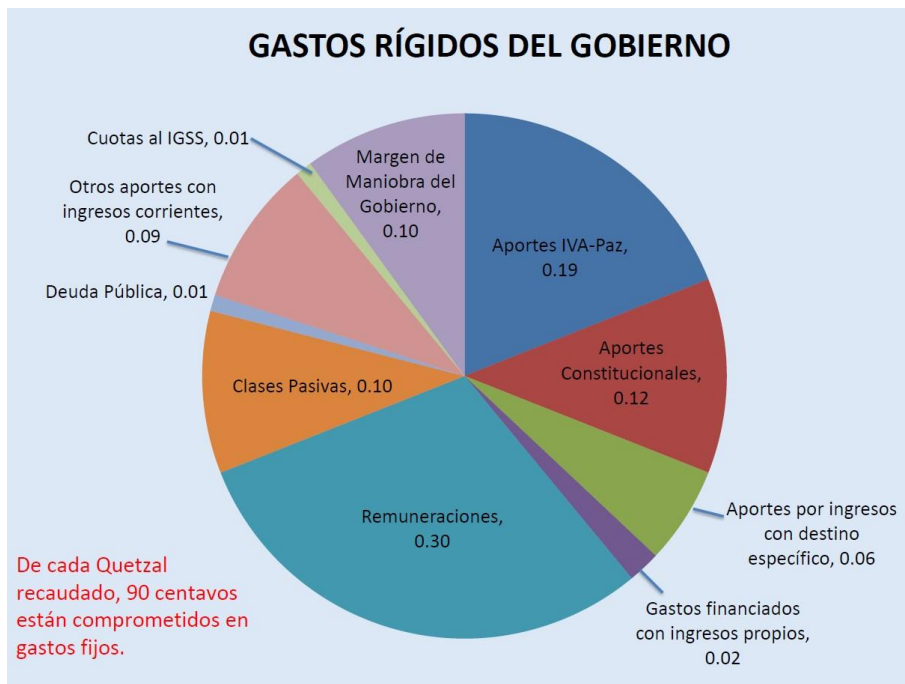
Gráfico del cronograma presupuestario de formulación del presupuesto



Esto significa que los presupuestos de las entidades del Estado no se definen necesariamente conforme a la necesidad de los habitantes del país y de cada comunidad o lugar poblado. Se definen en primera instancia, por la disponibilidad de recursos financieros, por mandatos legales preestablecidos que obligan que ciertos recursos vayan destinados a ciertas obligaciones del Estado (deuda, leyes específicas, Situado Constitucional, USAC, otras), y lo que va quedando, se distribuye entre las entidades del Organismo Ejecutivo y las descentralizadas, como CONRED. Además, todo esto ocurre en tiempos y por pasos preestablecidos, regulados en la ley, por lo que si en un ciclo presupuestario dado, no se introducen los ajustes, ampliaciones, modificaciones necesarias, no es posible hacerlo sino hasta el siguiente ciclo de formulación. Más o menos un 80% - 90% de los

ingresos totales del Estado tienen un destino predefinido en el presupuesto⁷; y el 10%- 20% restante es lo que en realidad se puede disponer por parte del Ejecutivo en un período de gobierno.

Gráfico X



Fuente: Catalán, L. (2012) Reglas fiscales e inversión pública, el caso de Guatemala” Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, Guatemala 2012, power point.

Además, todo este proceso se realiza fundamentalmente, a nivel central de cada entidad, no en los niveles territoriales. La formulación del presupuesto sigue siendo centralizada, aunque algunas entidades requieren que sus unidades ejecutoras territoriales (MSPAS, MINEDUC) formulen sus presupuestos, que se integran luego, como presupuesto institucional. Es éste, en términos generales, el proceso y las dinámicas en la que se van definiendo las asignaciones para CONRED, al igual que para los demás ministerios y secretarías de Estado.

⁷ Esto incluye obligaciones constitucionales como el Situado, obligaciones por leyes específicas; también la proporción que va al pago de sueldos y jubilaciones en el Estado, la deuda, entre otras). Por eso, el margen existente para incrementar asignaciones a las entidades que sirven a la población, para que ejecuten las acciones, son bastante limitados.

2.2. Análisis del presupuesto asignado y ejecutado de la CONRED durante el periodo 2014-2023

El presupuesto de la CONRED está compuesto un 98.0% por ingresos corrientes y el 2.0% restante está integrado por donaciones internas, externas, así como crédito interno y externo, los cuales no son montos significativos. Los datos que se emplearon para el análisis financiero y presupuestario de CONRED tienen como fuente de información el Sistema de Contabilidad Integrado «SICOIN» y corresponde a los recursos que ha tenido CONRED durante la última década (2014 a 2023). Se parte de que CONRED, en la contabilidad del Estado, se encuentra agrupado dentro de las instituciones Descentralizadas y Autónomas. El primer hallazgo es que, desde 2014 a 2024 cada vez representa una menor proporción de los recursos asignados a este tipo de instituciones. En 2014, le fue asignado el 0.30% de estos recursos; diez años después, tuvo cinco décimas menos. Si se analiza la asignación como proporción del producto interno bruto «PIB» se dio la misma tendencia: el presupuesto devengado de CONRED pasó de representar el 0.017% del PIB en 2014 al 0.015% en 2024.⁸ Es de hacer énfasis que en el 2024 se utilizará el presupuesto aprobado (no el devengado) 2023, dado que no se aprobó el presupuesto 2024, como ya referido. Esto significa que el 0.12% se lograría únicamente si CONRED llegase a ejecutar el 100% del mismo. En todo caso, esto lo que viene a demostrar es que, año con año, los presupuestos aprobados para CONRED o devengados por ésta representan una menor proporción del gasto público total de todas las entidades descentralizadas y autónomas, así como del PIB.

También se realizó un análisis de la serie de tiempo de 2014 a 2023, utilizando el presupuesto devengado de la CONRED. En este análisis se aprecia que el presupuesto pasó de Q75.6 millones en 2014 a los Q108.4 millones al 2022; para 2023 el parámetro de comparación es el presupuesto vigente al 31 de agosto del referido año.⁹ Es así como para 2023, el presupuesto fue de Q115.0 millones. Nótese que el presupuesto recomendado para 2024¹⁰ fue de Q110.0 millones. Sin embargo, la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso de la República dejó en el dictamen del presupuesto Q105.0 millones para CONRED, suma que al final fue lo aprobado el pasado 30 de noviembre. En otras palabras, en 2024 CONRED hubiera tenido Q10 millones menos de presupuesto respecto del vigente de 2023 para 2024. No obstante, como la Corte de Constitucionalidad declaró suspendido el Decreto 18-2023 (presupuesto 2024) entonces quedó vigente para este año el presupuesto que se tuvo al 31 de diciembre de 2023.

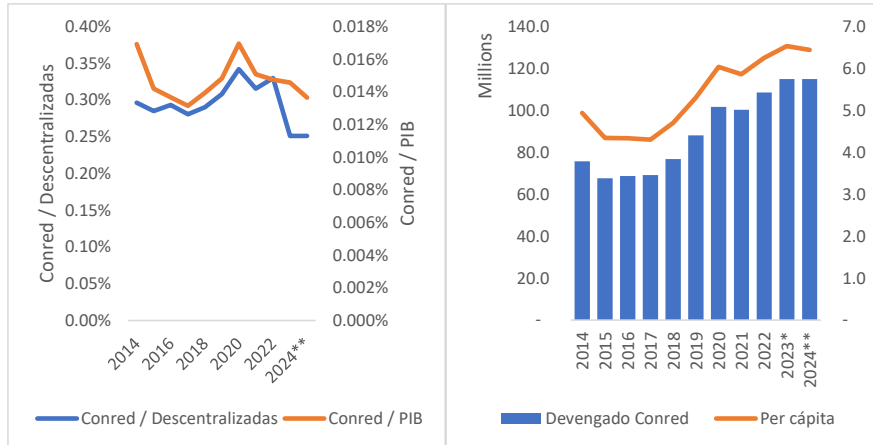
Otro tema importante es que tanto MINFIN con CONRED (por su desempeño) como el Congreso (por sus decisiones políticas) redujeron la asignación per cápita para desastres naturales de Q6.5 en 2023 a Q5.9 en 2024. Si bien siempre representa un incremento con respecto a lo que era en 2017: Q4.3 millones. Es decir, al no entrar en vigor el presupuesto 2024, no hay cambio con respecto a lo que venía ocurriendo hasta 2023.

⁸ Se refiere al presupuesto asignado para 2024 que es el vigente que hubo al 31 de diciembre de 2023, en vista la suspensión provisional que sancionó la Corte de Constitucionalidad al Decreto sancionado por el presidente de la República

⁹ Ello porque es la fecha inmediata anterior para contar con el presupuesto recomendado para el siguiente año (2024)

¹⁰ Monto solicitado por el Ministerio de Finanzas Públicas al Congreso de la República el 02 de septiembre de 2023.

Gráfica 1 Presupuesto de Conred como proporción del PIB y del gasto público de entidades descentralizadas (izquierda) y presupuesto devengado de Conred, así como expresado en términos per cápita



2023* se refiere al presupuesto vigente al 31 de agosto de ese año.

2024** se refiere al presupuesto asignado para 2024 que es el vigente al 31 de diciembre de 2023

Fuente: elaboración propia con base en SICOIN, Banguat e INE.

Si bien anteriormente se analizaron las prioridades macroeconómicas y presupuestarias de los recursos nacionales destinados a la CONRED, a continuación, se estudia sus diferentes momentos y se introduce un nuevo indicador: la tasa de ejecución presupuestaria.¹¹ Aclarando ello, nótese en la siguiente gráfica que:

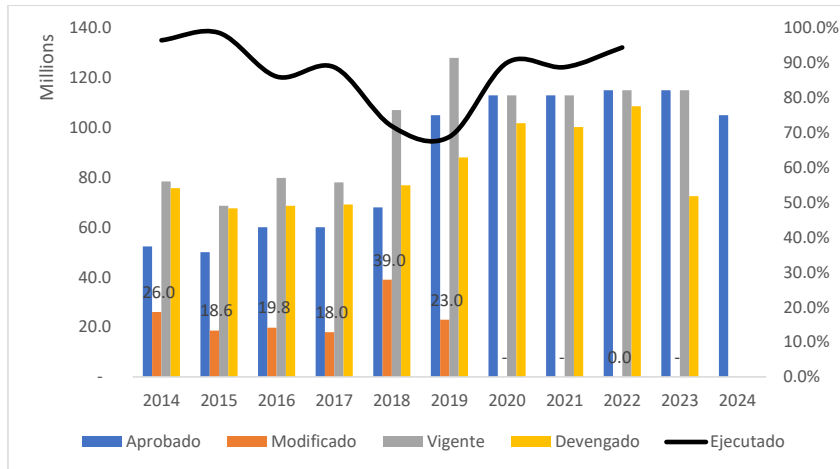
- Entre 2014 a 2019 el presupuesto para CONRED siempre tuvo modificaciones al alza, respecto el presupuesto aprobado por el Congreso de la República. En promedio, estas modificaciones en ese período fueron de Q24.0 millones cada año, llegando al último año citado a tener un presupuesto vigente de hasta Q105.0 millones, lo cual ya era 54.4% más alto que el del año predecesor.
- En 2020 se terminaron los incrementos que hacía el Ejecutivo al presupuesto aprobado por el Congreso de la República para CONRED. En promedio, hasta 2023 se ha tenido un presupuesto vigente de Q114.0 millones, mientras que para 2024 hubiera sido de Q105.0 millones. Ahora, permanecerá igual.
- La gráfica 2 muestra que entre 2014 a 2019, la tasa de ejecución presupuestaria de CONRED disminuyó de 96.4% a 68.8%; a partir de este último año, se incrementó nuevamente este indicador siendo para 2020 de 90.0% y llegando al 94.4% durante 2022. En resumen: durante 2014 a 2019 la tasa de ejecución presupuestaria en promedio fue del 82.6%, mientras que entre 2020 a 2022 se situó en el 91.0%.

Commented [OC1]: actualizar

¹¹ Cociente entre el presupuesto devengado y el vigente.

- ¿Por puede explicar este aumento en la ejecución del presupuesto durante los últimos tres años, respecto al sexenio anterior? Para ello se desagregó este indicador, pero por grupo de gasto y sus lecciones aprendidas dejan ver que:

Gráfica 2 Momentos del presupuesto de Conred 2014 - 2024



Fuente: elaboración propia con base en SICOIN y Congreso de la República.

- El grupo de gasto de asignaciones globales (gastos imprevistos y judiciales) no aparece en todos los años estudiados. Esta situación particularmente sucedió en los años 2015, 2018, y 2019 y representó el 1.6% de las erogaciones totales de CONRED (nada representativo).
- Misma opinión puede darse en el caso del grupo de gasto de las transferencias corrientes¹² que representaron el 2.7% del presupuesto total de CONRED para el período 2014 – 2023.
- Entre 2014 y 2019, el grupo de gasto destinado al equipamiento de CONRED, denominado “Propiedad, planta y equipo”, si bien representaba únicamente el 3.6% del presupuesto total de la CONRED, redujo su ejecución del 100% al 8.5% durante ese período. Es decir: en ese sexenio, la inversión en activos fijos para CONRED prácticamente desapareció, lo que en buena medida explica la caída en la ejecución presupuestaria de la institución. Este aspecto es muy relevante, porque siendo Guatemala uno de los países más golpeados por el cambio climático, resulta absurdo que la entidad a cargo de coordinar la respuesta estatal no invierta en sus activos fijos.
- Posteriormente, como puede apreciarse en la gráfica 3, la tasa de ejecución presupuestaria de este grupo de gasto aumentó hasta conseguir el 90.4% y 90.7% durante 2021 y 2022. Es

Commented [OC2]: actualizar

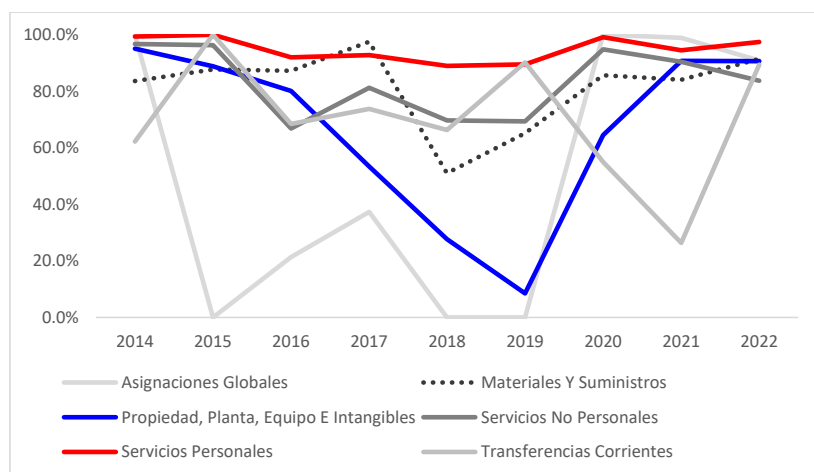
¹² Comprende los gastos correspondientes a transferencias corrientes que no representan la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios. Incluye aportes de carácter institucional y otros para financiar gastos corrientes de instituciones públicas y del sector externo

decir, en estos últimos años prácticamente se volvió a equipar a la CONRED. Muy posiblemente, ello ocurrió en reacción a los desastres ocurridos por Eta y Iota, pero no se cuenta con evidencia suficiente para confirmarlo.

- El otro de los grupos de gasto que requiere importante análisis son los servicios no personales¹³ que en promedio representaron el 10.5% del presupuesto de la CONRED entre 2014 a 2023 y tuvo tasas de ejecución presupuestarias altas (respecto la propiedad y equipo) y se situó en 82.6%, teniendo como valores mínimos el 66.8% durante 2016 y máximos el 94.4% durante 2020.
- En lo que respecta al grupo de gasto de materiales y suministros, este en promedio representó en el período analizado el 11.0% del presupuesto total de la CONRED, con una tasa de ejecución promedio del 78.6% y con valores máximos y mínimos de 91.4% en 2022 y 51.0% durante 2018.
- Por último, el grupo de gasto de servicios personales representó el 70.5% del presupuesto de CONRED para 2014 a 2023 y tuvo una tasa de ejecución promedio para 2014 a 2022 del 94.8%, esto principalmente porque está asociado al pago de su nómina, básicamente.
- En resumen, el presupuesto de CONRED principalmente es erogado en el pago de su nómina, mantiene niveles aceptables de ejecución del presupuesto en materiales y suministros, así como en servicios no personales, mientras que estuvo prácticamente abandonada la inversión en equipamiento entre 2014 a 2019, la que se recuperó desde 2020 a 2022.
- No se puede establecer por medio de este estudio si esas inversiones fueron apropiadas y de calidad. Para ello, se requeriría una investigación que, a partir de Guatecompras, indague, año por año, compra por compra, lo que se adquirió.

Gráfica 3 Tasa de ejecución presupuestaria del presupuesto de Conred por grupo de gasto para 2014 a 2022

¹³ Agua, luz, teléfonos, internet, pagos al renglón 189, transporte, entre otros.



Fuente: elaboración propia con base en SICOIN y Congreso de la República.

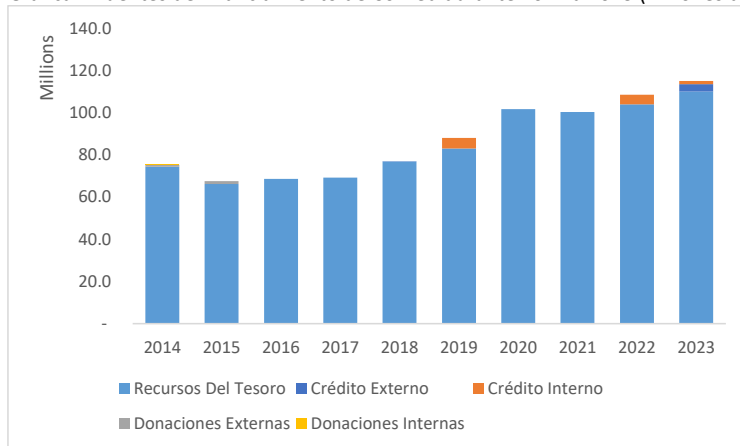
2.2.1. Estructura programática presupuestaria del presupuesto CONRED

Las fuentes de financiamiento, para CONRED, son fundamentalmente provenientes de ingresos corrientes del Estado, como se mencionó al inicio del análisis de recursos.¹⁴ En términos de estructura programática presupuestaria, que se refiere a la manera en que se organizan los recursos presupuestarios que se destinan a la Entidad para cumplir con su finalidad y funciones, se utilizaron en el período 2014-2022, tres diferentes programas presupuestarios:

- De 2014 a 2022 el programa de “Apoyo para la Reducción de Riesgo” contabilizó un total de Q493.3 millones, de los cuales Q386.0 fueron para pago de servicios personales, Q59.5 millones para adquisición de materiales y suministros, Q34.8 para servicios no personales y Q12.6 para propiedad, planta y equipo.
- El programa de “control y apoyo” contabilizó un total de Q102.8 millones, los cuales fueron distribuidos: Q81.6 para servicios personales, Q2.0 en materiales y suministros, Q15.9 en servicios no personales y Q2.6 en transferencias corrientes.
- En lo que respecta al programa de “direcciones y unidades de apoyo” su mayor erogación está también relacionada con los servicios personales Q117.3 millones, Q34.7 para servicios no personales, Q14.4 en propiedad, planta y equipo, Q12.9 en asignaciones globales y Q12.6 en materiales y suministros para un gran total de Q202.1 millones de presupuesto para el referido programa.

¹⁴ El presupuesto de la CONRED está compuesto un 98.0% por ingresos corrientes y el 2.0% restante está integrado por donaciones internas, externas, así como crédito interno y externo los cuales no son significativos.

Gráfica 4 Fuentes de financiamiento de Conred durante 2014 a 2023 (millones de quetzales)

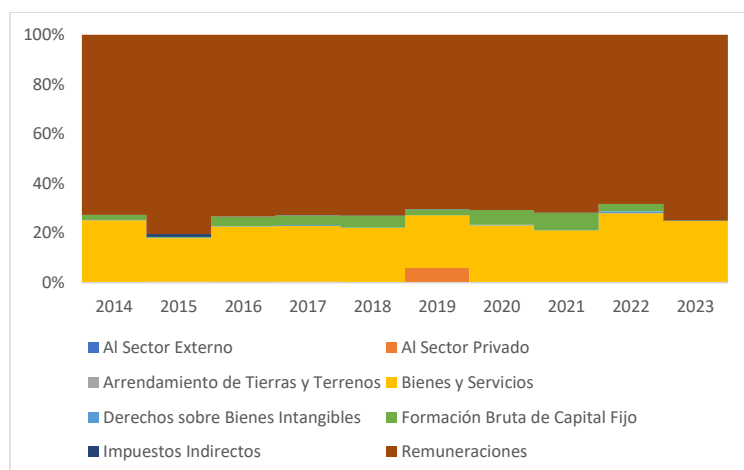


Fuente: elaboración propia con base en Sicoín, MINFIN

Entre 2014 y 2023 no hay mayores cambios, porque las remuneraciones han venido a representar (en promedio) casi el 80% del presupuesto de la institución; seguido en importancia relativa por la adquisición de bienes y servicios con un 15%; y el restante 5% se ha distribuido en la formación bruta de capital fijo, sobre todo para los años 2016 a 2018, así como entre 2020 y 2021.

Son únicos los pequeños cambios en esta clasificación que se registraron en 2015, cuando las remuneraciones abarcaron hasta el 85% del presupuesto de la CONRED y en 2019 cuando hubo una transferencia al sector privado que abarcó el 5% del presupuesto de la institución. Se desconoce el destino y finalidad de dicha transferencia privada. Para conocerlo, sería necesario revisar el convenio específico que la ampara, documento al cual no es posible tener acceso.

Gráfica 5 Presupuesto de Conred para 2014 a 2023 de acuerdo con su clasificación económica



Fuente: elaboración propia con base en SICOIN.

2023 se refiere al presupuesto vigente.

El grupo de gasto de servicios personales ha representado (como se ha referido previamente) el 70.5% del presupuesto total de la CONRED, con la excepción de 2015, cuando llegó a ser casi del 80%. A través de un requerimiento de información hecho por medio de la Ley de Acceso a la Información Pública «LAIP» se estableció que, a noviembre de 2023, la CONRED tenía un total de 343 empleados los cuales estaban contratados para atender regiones (no departamentos), con la excepción de Petén y Guatemala, siendo este último donde se concentra el 46.3% del total de personal contratado. Le sigue en importancia Petén con un total de 45 integrantes y luego Quetzaltenango con 31.

Tabla 1 Cantidad de recurso humano empleado por CONRED y extensión territorial que debe cubrir.

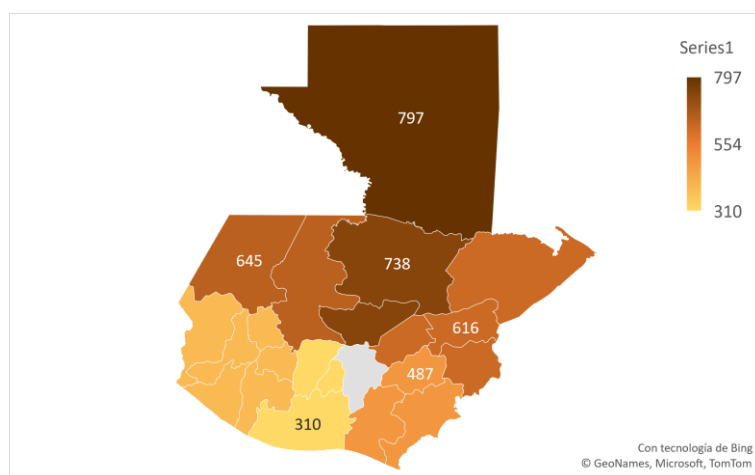
Departamento	Cantidad Recurso Humano	Extensión territorial	Km2 por RRHH
Petén	45	35,854	797
Alta Verapaz	16	11,810	738
Huehuetenango	27	17,416	645
Zacapa	26	16,026	616
Jutiapa	17	8,274	487
Quetzaltenango	31	12,232	395
Escuintla	22	6,830	310
Guatemala	159	2,126	13
Total	343	110,568	589

Fuente: elaboración propia con base en Ley de Acceso a la Información Pública y Wikipedia.

No obstante, como se ha indicado, el personal está contratado para atender regiones, un parámetro para medir la suficiencia del recurso humano es dividirlo entre la extensión territorial que deben cubrir, considerando que es para prevención, respuesta y mitigación de desastres naturales u ocasionados; en es así como se sabe que:

- A nivel nacional, cada empleado de CONRED¹⁵ debe atender en promedio 589 kilómetros cuadrados.
- Los empleados de Petén son los que deben atender una mayor cantidad de kilómetros cuadrados con 797, seguidos de la región Norte (Alta y Baja Verapaz) con 738 de ellos
- En tercer lugar, los empleados de la región del Noroccidente (Huehuetenango y Quiché) con 645 kilómetros cuadrados por empleado, y
- Quienes deben cubrir una menor extensión territorial son los de la región Central (Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla) con 310 kilómetros cuadrados por empleado.

Mapa 1 Cantidad de kilómetros cuadrados que debe cubrir cada persona contratada en CONRED a noviembre de 2023, de acuerdo con la región donde esté empleado, exceptuando al departamento de Guatemala



Fuente: elaboración propia con base en Ley de Acceso a la Información Pública y Wikipedia.

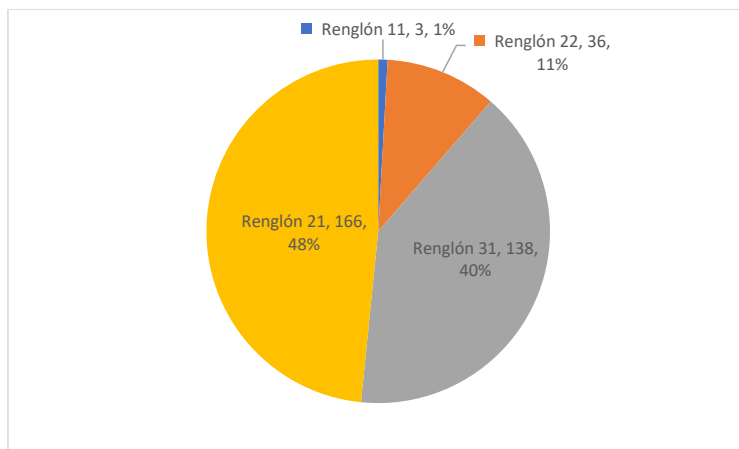
De acuerdo con la desagregación de la información obtenida se sabe que únicamente tres empleados de CONRED están contratados para el renglón 011 (personal permanente) siendo éstos el Secretario Ejecutivo, el Subsecretario de Coordinación y Administración, así como el Subsecretario de Gestión y Reducción de Riesgo. Todos los Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes son de fácil remoción en cada administración gubernamental, lo que puede obstaculizar la implementación de procesos de largo plazo dentro de la institución.

¹⁵ Exceptuando para este cálculo al departamento de Guatemala.

Por su parte el renglón 022 contabiliza erogaciones de personal temporal con un total de 36 personas, “contratados para servicios, obras y construcciones de carácter temporal, en los cuales en ningún caso los contratos sobrepasarán el período que dura el servicio, proyecto u obra; y, cuando éstos abarquen más de un ejercicio fiscal, los contratos deberán renovarse para el nuevo ejercicio” (Ministerio de Finanzas Públicas, 2018, pág. 248) con un total de 36 plazas correspondientes a puestos de Dirección.

El segundo renglón que más personal contrata es el 031 abarca con 138 plazas, que básicamente son jornales con salario y todos pertenecen a la Dirección del Sistema de Comando de Incidentes los cuales devengan un salario “diario que se paga a los obreros, operarios y peones, que presten sus servicios con carácter temporal en talleres, principalmente en mantenimiento y similares; así como en la ejecución de proyectos y obras públicas, que no requieren nombramiento por medio de Acuerdo y cuyo pago se hace por medio de planilla y la suscripción del contrato que establece la ley” (Instituto Nacional de Estadística «INE», 2019, pág. 250).

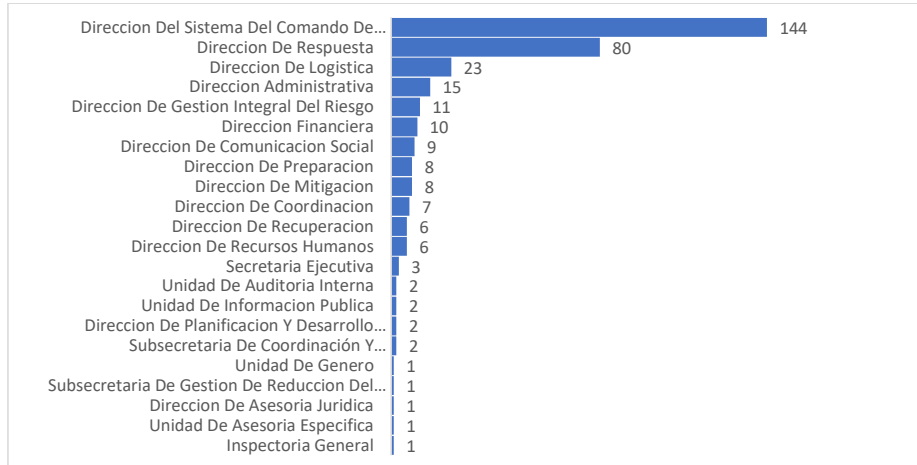
Gráfica 6 Distribución del recurso humano de CONRED por renglón de contratación



Fuente: elaboración propia con base en Ley de Acceso a la Información Pública.

En ese orden de ideas el renglón donde está contratado la mayoría del personal de CONRED con un total de 166 y representa el 48% del total de la planilla es el 021, donde se contabilizan las erogaciones de personal temporal supernumerario *por concepto de sueldo base a trabajadores públicos, contratados para labores con títulos funcionales que por la necesidad temporal en las Instituciones Públicas, requieren ser creados únicamente para el ejercicio fiscal* (Ministerio de Finanzas Públicas, 2018, pág. 248)

Gráfica 7 Distribución organizativa del recurso humano de CONRED a noviembre de 2023



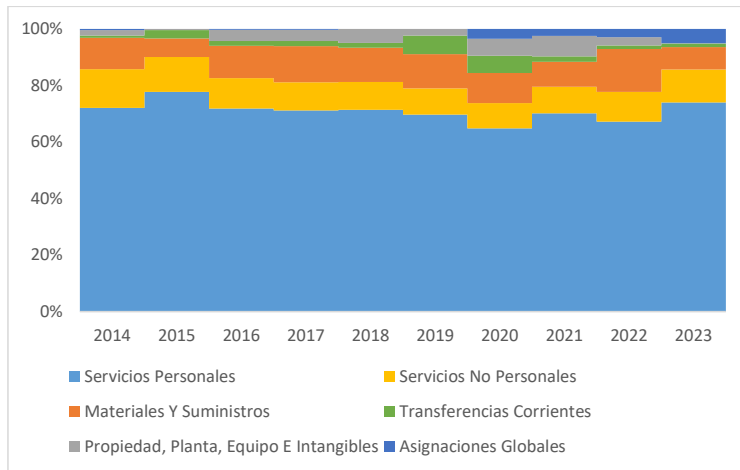
Fuente: elaboración propia con base en Ley de Acceso a la Información Pública.

En segundo lugar, el grupo de gasto de servicios no personales, es decir, lo relacionado con el pago de servicios básicos como agua, luz, teléfono, internet y contratación de servicios profesionales en promedio representó el 10.5% del presupuesto total, mientras que materiales y suministros un 11.0%.

Nótese en la gráfica 8 que en el caso de la propiedad, planta y equipo a partir de 2020 ha tenido mayor preponderancia dentro del presupuesto de CONRED. Además, es en 2020 cuando las transferencias corrientes llegan a representar hasta el 5.0% del presupuesto de la institución, y ello básicamente ocurrió por el despido de personal que significó el cambio de Administración Gubernamental ocurrido ese año. Esto también significó que el grupo de gasto de las asignaciones globales, el cual contabiliza el pago por sentencias judiciales haya representado entre 2020 a 2023 hasta el 3.5% del presupuesto total de la CONRED. Es de tomar nota que en las referidas sentencias entre 2014 a 2019 la Institución pagó un total de Q711 mil, mientras que entre 2020 a 2023 ha pagado un total de Q12.8 millones por este concepto; esto básicamente viene a significar que el proceso de despido del personal muy probablemente no haya seguido el procedimiento establecido, lo que significó costas procesales para CONRED, las cuales como se ha indicado han sido cuantiosas.

En mayor detalle, en la tabla siguiente se puede apreciar la proporción que cada renglón de gasto ha representado dentro del presupuesto de CONRED, de esa cuenta se sabe que para 2014 el pago del personal temporal representó hasta una tercera parte del presupuesto institucional. Nótese aquí un tema muy importante: la mayor parte del personal de la institución no tiene el rango de funcionario público, sino que es de contratación temporal, sin pago de prestaciones laborales o seguro social, lo que puede complejizar la realización de ciertas actividades como las adquisiciones. El personal supernumerario, es decir, aquel que no es de contratación fija pero a través de contratos anuales representa cerca del 13% del presupuesto total, mientras que el personal fijo ha venido reduciendo su participación del 10.1% en 2014 al 8.8% en 2023.

Gráfica 8 Presupuesto devengado de la Conred para 2014 a 2023 clasificado por grupo de gasto



Fuente: elaboración propia con base en SICOIN.

2023 se refiere al presupuesto vigente.

Hay otro tema muy importante y es el hecho de que buena parte del presupuesto de CONRED se eroga en la adquisición de alimentos para las personas que resultan afectadas por los desastres naturales, lo cual resulta razonable si no es porque también el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación «MAGA», así como el Ministerio de Desarrollo «MIDES» compras alimentos para tales sucesos, entonces prácticamente se tienen tres instituciones haciendo lo mismo sin mayor coordinación cuando debería de ser solo una la llamada hacerlo y en este caso no debería ser CONRED sino cualquiera de los dos Ministerios mencionados. De esa cuenta se sabe que en promedio para 2014 a 2022 los alimentos significaron el 3.8% del total de erogaciones de CONRED. Estas compras se hacen bajo el grupo de gasto de “materiales y suministros”, pero dado que no está en funcionamiento el sistema de Guatecompras, no es posible identificar las modalidades de compra empleadas por CONRED para estas adquisiciones.

Por su parte los seguros y fianzas, así como el aporte patronal al IGSS, la telefonía, el aguinaldo y el pago del Bono 14, representan importantes rubros de erogaciones dentro de CONRED; y muy esporádicos los pagos en equipo de transporte, con la excepción de 2021, cuando se entiende que se adquirieron vehículos nuevos, así como las prendas de vestir que fueron un importante rubro de erogación durante 2018 y 2022¹⁶.

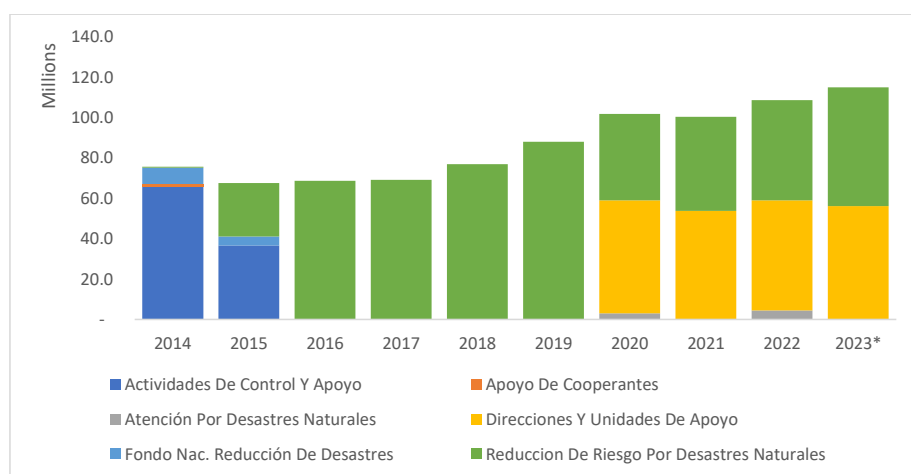
Tabla 2 Renglones que desde 2014 a 2023 han representado el 85% del presupuesto devengado de Conred

¹⁶ En la siguiente tabla los cuadros en blanco significan que no tuvo dato que reportar

Renglón	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Personal temporal	32.1%	36.9%	31.8%	29.6%	29.7%	28.1%	28.8%	32.4%	29.6%	34.7%
Personal Supernumerario	14.0%	15.5%	14.8%	14.6%	13.3%	11.8%	10.1%	11.0%	11.6%	13.0%
Personal Por Contrato	10.1%	11.5%	11.5%	11.4%	10.2%	9.3%	8.1%	8.3%	7.7%	8.8%
Alimentos Para Personas	5.4%	2.9%	3.7%	5.5%	2.0%	4.3%	4.3%	2.3%	4.0%	
Complementos personales temporal	3.9%	4.4%	4.0%	5.8%	5.3%	4.7%	4.0%	4.4%	4.6%	5.2%
Retribuciones a Destajo	3.7%				1.8%	4.3%	3.8%	3.7%	3.1%	3.2%
Seguros y fianzas	2.7%	2.2%	2.3%	1.5%	1.8%	2.3%	2.0%	2.1%	2.4%	3.9%
Aporte Patronal Al IGSS	2.7%	3.2%	3.0%	2.9%	2.8%	3.0%	2.6%	2.7%	2.7%	2.8%
Telefonía	2.5%	2.8%	2.7%	2.2%	1.9%				1.6%	
Estudios e investigaciones (189)	2.2%									
Aguinaldo			2.4%	2.3%	2.2%	2.4%	2.0%	2.1%	2.1%	
Bono 14			2.3%	2.3%	2.2%	2.4%	2.0%	2.1%	2.1%	
Combustibles			2.1%	1.4%					2.2%	
Otras Maquinarias Y Equipos					2.1%					
Equipo De Transporte					1.6%		1.9%	4.3%		
Prendas De Vestir					1.5%				1.3%	
Servicios De Vigilancia					1.3%					
Transferencias a Instituciones						5.7%				
Complementos Personal Por Jornal						1.9%		1.6%	2.1%	2.9%
Indemnizaciones Al Personal							5.3%			
Sentencias Judiciales							3.5%	2.5%	2.9%	5.0%
Equipo De Cómputo							1.9%			

Fuente: elaboración propia con base en SICOIN.
2023 se refiere al presupuesto vigente.

Gráfica 9 Presupuesto de Conred para 2014 a 2023 clasificado por programa



Fuente: elaboración propia con base en SICOIN.
2023 se refiere al presupuesto vigente.

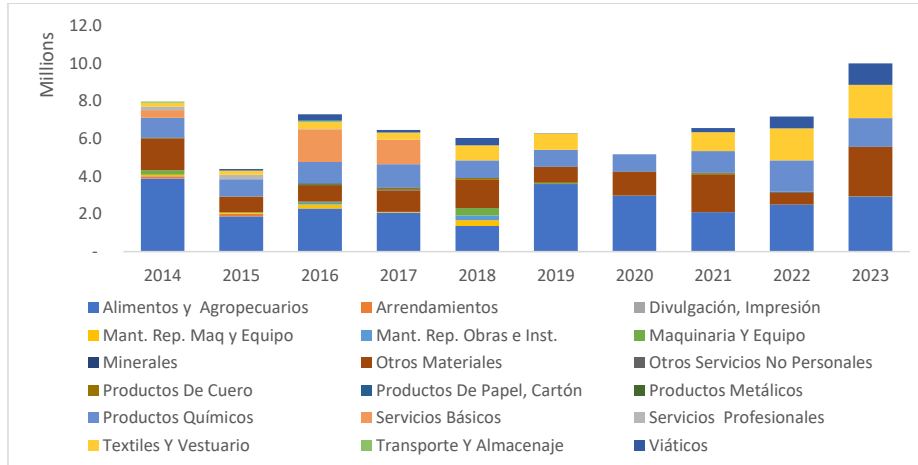
Continuando con el análisis del presupuesto de acuerdo con su estructura programática se sabe que desde 2014, CONRED ha tenido registrados dentro de su contabilidad un total de seis programas: actividades de control y apoyo, apoyo de cooperantes y el Fondo Nacional de reducción de desastres tuvieron presencia únicamente durante 2014 y 2015; para 2016 existió únicamente el programa de reducción de riesgo por desastres naturales, situación que permaneció hasta 2019. En 2020 se agregaron dos nuevos programas: i) direcciones y unidades de apoyo; el cual contabiliza las erogaciones relacionadas con dirección, administración, coordinación y evaluación; ii) “Programa De Apoyo Para La Reducción De Riesgo, Atención y Recuperación Por Desastres Naturales o Provocados”; el cual contabiliza las erogaciones relacionadas con: Comunicación Social, Fondo Nacional Para La Reducción De Desastres, Género, Gestión Integral Del Riesgo, Mitigación, Preparación, Recuperación, Respuesta y Sistema De Comando De Incidentes. De esta cuenta: la atención por desastres naturales llega a tener contabilizado actividades para intervenciones por eventos específicos como pudieron ser las tormentas Eta e Iota, así como el ciclón Julia. Por último, nótese el peso que tiene dentro del presupuesto total las direcciones y unidades de apoyo, un 52.7% del presupuesto total de CONRED.

Específicamente el **Fondo Nacional para la Reducción de Desastres** entre 2014 a 2023 se ha financiado un 97.7% con ingresos corrientes y 2.3% con una donación externa, lo cual sucedió únicamente durante 2014. En lo que respecta a responder ¿qué es lo que ha financiado el referido Fondo? No es posible saber las actividades puntuales, pues dentro de la estructura programática del presupuesto, éste no aparece contabilizado como un programa, ni como subprograma ni como proyecto, sino como una actividad. Por eso, lo único que se puede conocer sobre lo que se ha financiado con este Fondo es a nivel de grupo de gasto, subgrupo de gasto y renglón de gasto. Sobre esta última categoría hay 63 renglones registrados, 3 grupos de gasto de los cuales el de materiales y suministros representó el 86.4% del total gastado por el Fondo; 12.1% en servicios no personales y 1.3% en propiedad, planta y equipo.

Para conocer en mayor detalle qué financia el Fondo Nacional para la Reducción de Desastres se presenta la gráfica 10, utilizando la desagregación por subgrupo de gasto se tiene que desde 2014. Las mayores erogaciones han sido en alimentos y productos agropecuarios, un total de Q25.5 millones en los 10 años y representaron el 37.9% del total de las erogaciones del Fondo. En segundo lugar, el subgrupo de “*otros materiales y suministros*” donde se contabilizan las erogaciones que no son precisamente específicas sino, muy diversas, y representaron en total Q13.3 millones, un 19.9% del total. En tercer lugar, los productos químicos y conexos que básicamente son los medicamentos que necesita la población afectada contabilizando un total de Q11.4 millones, un 17.0% del total y en cuarto lugar los textiles y vestuario con erogaciones totales de Q7.3 millones (10.9% del total). Estos cuatro subgrupos de gasto representaron el 85.6% del total de gastos del Fondo Nacional para la Reducción de Desastres entre 2014 a 2023.

Gráfica 10 Presupuesto devengado por el Fondo Nacional para la Reducción de Desastres a nivel de subgrupo de gasto

Commented [OC3]: Actualizar



Fuente: elaboración propia con base en SICOIN.
2023 se refiere al presupuesto vigente.

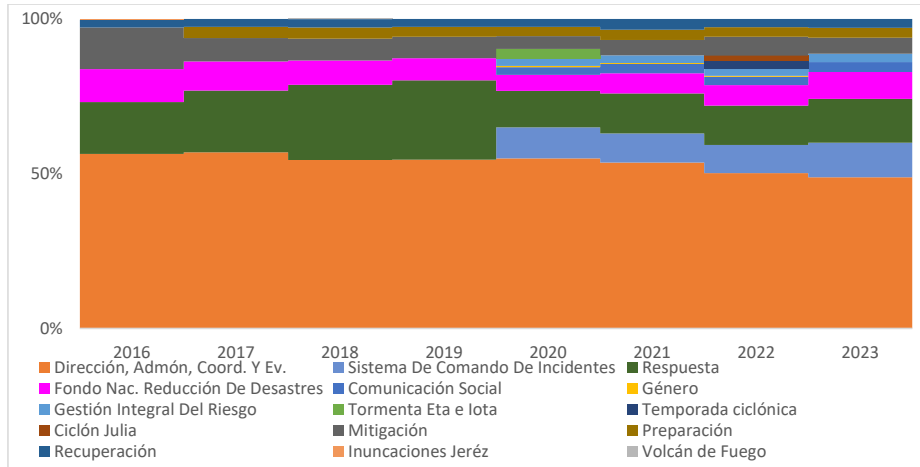
Se intentó establecer cómo se financia el sistema territorial de CONRED (CORRED, CODERED, COMRED, COLRED), pero no fue posible, ya que no hay un subprograma o actividad específica donde se asignen en el presupuesto los gastos de CONRED en los territorios. Ni los de los del Fondo de Respuesta. Como las decisiones sobre recursos para responder a los incidentes están centralizadas, pues no se cuenta con programas o subprogramas presupuestarios que den cuenta específica de los recursos destinados a cada región, por lo menos. Lo que es posible evidenciar es la distribución del personal de CONRED en las regiones.

Al analizar el presupuesto de CONRED a nivel de las actividades; se sabe que desde 2014 la entidad ha tenido creadas un total de 39 diferentes actividades, lo que demuestra lo incipiente, discontinua y descoordinada de la gestión por resultados en la institución. Para efectos de presentación y análisis este apartado se trabajaron únicamente para los últimos ocho años (2016 a 2023)¹⁷ porque se contabilizan un total de 15 actividades, dentro de las cuales la dirección, administración y coordinación es la que absorbió hasta el 53.3% del presupuesto de CONRED (Q388.2 millones), seguido en importancia por la actividad relacionada con la respuesta ante los desastres que contabilizó un total de Q121.6 millones para un 16.7% del total, seguido por el Fondo Nacional para la Reducción de Desastres con Q55.0 millones (ya se ha indicado que el Fondo aparece contabilizado como una actividad), en cuarto lugar se encontró las actividades de mitigación con 6.6% del total erogado en los diez años analizados con Q47.7 millones y en quinto lugar el Comando de Incidentes, actividad donde se contabilizó un total de Q42.3 millones para un 5.8% del total. Estas cinco actividades en su conjunto representaron un 89.9% del presupuesto de CONRED. Como se indicó en

¹⁷ En los años 2014 la CONRED contabilizó su presupuesto en 24 actividad y durante 2015 en un total de 10 actividades.

estos cuatro años analizados hay un total de 15 diferentes actividades de las cuales 10, se distribuyen el 10% restante del presupuesto. ¿Cuál es la razón de ser de que existan actividades con recursos financieros tan exiguos?

Gráfica 11 Presupuesto de Conred para 2020 a 2023 clasificado por actividad



Fuente: elaboración propia con base en SICOIN.

2023 se refiere al presupuesto vigente.

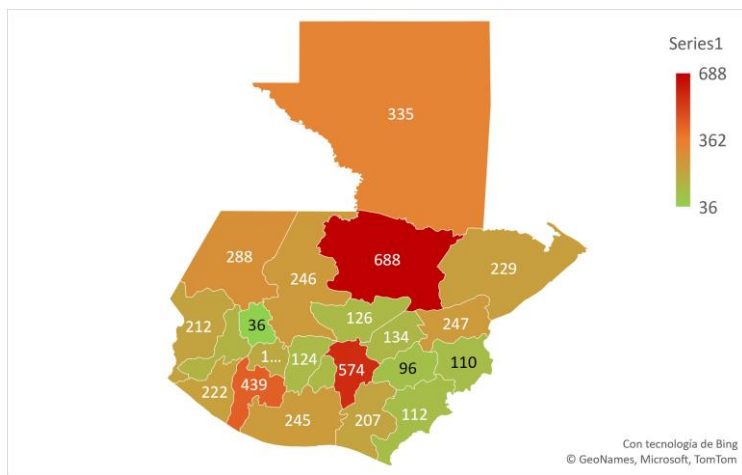
Es necesario considerar en estos análisis que tomar el año 2014 como “punto de arranque” es que ese año es el momento donde comienza la crisis política e institucional que llevaría en abril del 2015 a las movilizaciones sociales, que culminaron en el mes de mayo 2015 con la renuncia de la vicepresidenta Roxana Baldetti y en septiembre, a la renuncia del presidente Pérez Molina. Con ello, inicia el periodo de “quiebre institucional” que aún se vive en la actualidad. Por ende, no hay un parámetro para saber si antes del 2014, CONRED tenía más o menos recursos, mejor ejecución, otra forma de usar sus recursos, etc. Queda la duda entonces, si antes de este difícil periodo político, con alto impacto en las capacidades institucionales, había o no una mejor capacidad de respuesta en CONRED.

2.3. ¿Es el presupuesto para CONRED adecuado para enfrentar los desastres socioambientales que ocurren en el país?

Un presupuesto tiene su razón de ser cuando se vincula al mandato que responde o a los cambios que produce en las poblaciones beneficiarias. Con base en esa argumentación se sabe que CONRED es la oferta pública para responder ante “demandas” que surgen precisamente de los eventos desastres naturales. Para empezar a responder esa pregunta se recurrió a la base de datos de CONRED sobre eventos climáticos y sus daños para los años 2014 a 2022. Se estableció que, en Guatemala, durante estos años, se contabilizaron un total de 5,138 eventos de los cuales 688

ocurrieron en Alta Verapaz, 574 en el departamento de Guatemala, 439 en Suchitepéquez, 335 en Petén, 288 en Huehuetenango y 247 en Zacapa. Estos seis departamentos representan la mitad de los eventos climáticos asociados a daños en el país. También esto guarda concordancia con lo dicho con anterioridad: hay una posible mejor gestión en CONRED a partir de 2020 puesto que los eventos contabilizados a partir de ese año al 2022 representan la mitad de lo reportado de 2014 a 2019; pero haciendo un balance, también es de recordar que la temporada de lluvias de 2020 solamente durante septiembre y octubre de ese año dejaron 288 eventos climáticos asociados a daños en infraestructura y personas.

Mapa 2 Cantidad de desastres naturales ocurridos en Guatemala entre 2014 a 2022 por departamento



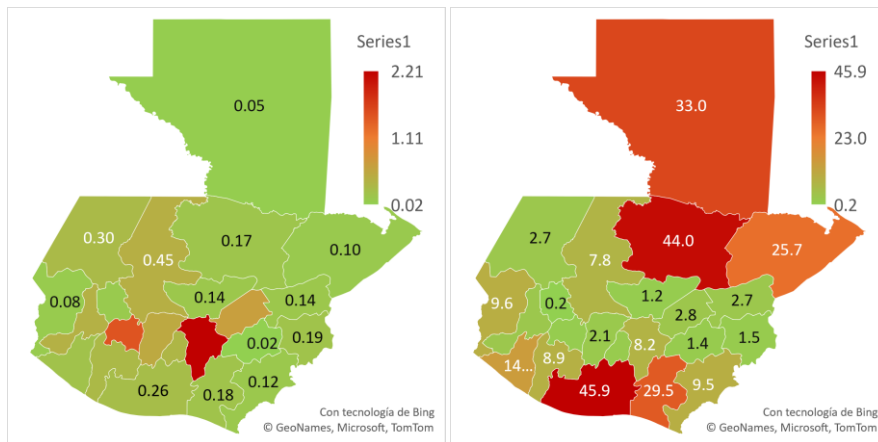
Fuente: elaboración propia con base en Conred.

El siguiente punto de análisis es ir más allá de los eventos a la cuantificación de personas afectadas¹⁸ por los eventos climáticos asociados a daños, los cuales entre 2014 a 2022 fueron 8.49 millones, de los cuales 2.2 estuvieron localizados en el departamento de Guatemala (una cuarta parte), le sigue en importancia Sololá con 1.48 millones, mientras que en El Progreso fueron un aproximado de 660 mil personas.

¹⁸ personas que resultan perjudicadas, directa o indirectamente, por la ocurrencia o el impacto de un suceso peligroso. Se considera directamente afectados aquellos que a causa del impacto directo o primario han sufrido lesiones, enfermedades u otros efectos en la salud; los que han sido evacuados, desplazados o reubicados; los que han padecido da (Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres «CONRED», 2023)ños o pérdidas directas en su medio de vida o sus bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales. Indirectamente afectados son los que han sufrido consecuencias, distintas, añadidas y consecuentes a los efectos directos, a corto plazo debido a interrupciones o cambios en la economía, la infraestructura vial, los servicios básicos, el comercio o el trabajo, o consecuencias sociales, sanitarias o psicológicas.

Ahora bien, existe una diferencia entre afectados y atendidos; éstos últimos son los que como su definición lo dice, fueron directamente atendidos por CONRED ante un evento climático asociados a daños. En ese sentido, el mapa es muy diferente porque la mayoría de atendidos no fue en el departamento de Guatemala (8,154 personas) sino en Escuintla (45,900) o los 44,000 en Alta Verapaz, 33,000 en Petén, 25,700 en Izabal y los 29,500 en Santa Rosa. Estos últimos cinco departamentos representaron el 69.5% del total de personas atendidas por CONRED entre 2014 a 2022.

Mapa 3 Millones de personas afectadas por eventos climáticos en Guatemala entre 2014 a 2022 por departamento (izquierda) y miles de personas atendidas por Conred durante un evento climático por departamento entre 2014 a 2022 (derecha)

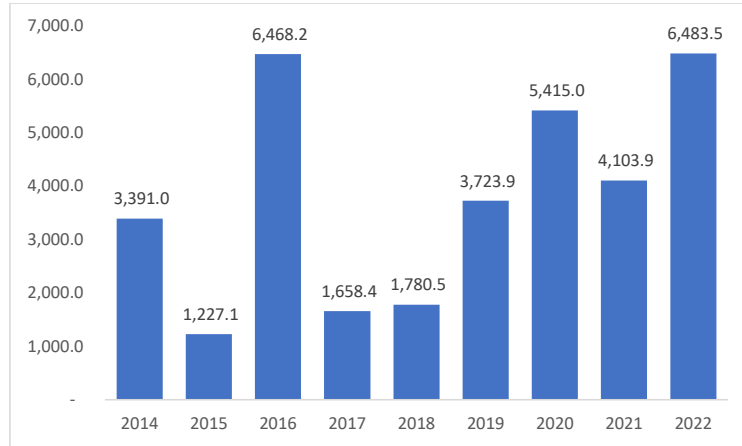


Fuente: elaboración propia con base en Conred.

También es importante mencionar que CONRED, en los últimos dos años de gobierno de 2014 a 2015 atendió en promedio al año un total de 38,706 personas; durante 2016 a 2019 29,789; y durante 2020 a 2022 el promedio de personas atendidas por año fue de 19,988; dato que presenta evidencia contraria de un mejor desempeño de la CONRED durante los últimos años; si bien tendrá mejor estructura programática y detecta más eventos, también atiende menos personas afectadas.

En ese sentido, se relacionó el presupuesto devengado por año entre 2014 a 2022 y se dividió entre el total de personas atendidas por CONRED dando como resultado que, para 2014, la asignación per cápita por persona atendida ante un evento climático que le hubiese causado un daño fue de Q3,391; cifra que bajó a Q1,227 al año siguiente y se incrementó hasta los Q6,468.2 en 2016; pero entre 2017 a 2018 volvió a caer a los niveles de 2015; y si bien entre 2020 a 2022 los valores son mayores, básicamente de Q5,415.0 en 2020 y Q6,483.2, durante 2022; resulta ser que son años donde se atendió menos personas a pesar de tener mayor presupuesto institucional.

Gráfica 12 Presupuesto de Conred per cápita por persona atendida durante un evento climático entre 2014 a 2022 (quetzales)



Fuente: elaboración propia con base en Conred.

Este tipo de análisis deja varias lecciones aprendidas, entre ellas:

- CONRED necesita profundizar la gestión por resultados.
- CONRED necesita invertir en equipamiento y mantener las altas tasas de ejecución presupuestaria en este grupo de gasto.
- CONRED necesita detectar mejor y atender más personas afectadas por eventos climáticos.
- CONRED no debe estar comprando alimentos, en todo caso debería coordinarlos con el MIDES y MAGA, respectivamente.
- CONRED debe tener una política de reclutamiento, absorción, aprovechamiento y promoción de su recurso humano y sobre todo que éste en su mayoría tenga la categoría de funcionario público, no de personal temporal.

Parte 3: Ejecución financiera por parte de Ministerios y Secretarías de Estado “Programa 94”

“Programa 94” se denomina al programa presupuestario donde los gobiernos registran los recursos asignados y devengados por los distintos ministerios y secretarías que participan en la respuesta ante un desastre. Como se documentó en la parte 1 del estudio, son varios los ministerios que participan en la respuesta a un desastre; lo hacen bajo la coordinación de la SE-CONRED, pero cada una incorpora dentro de su presupuesto institucional los fondos que emplea para respuesta a incidentes RED y está obligado a reportarlo en el Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN- del MINFIN en una estructura programática presupuestaria que se llama “Programa 94”. Por esta razón, los recursos que usaron estos ministerios se examinan por aparte de los recursos que se destinaron a la SE-CONRED y que se emplean tanto para su funcionamiento como para acciones de respuesta, que se analizaron en la parte 2.

Para analizar el Programa 94, se accedió a las cifras del presupuesto de la Administración Central a través del «SICOIN», de donde se descargó información en formato Excel, siguiendo la estructura programática del presupuesto: programa, subprograma, proyecto, actividad, renglón. Este último campo permitió posteriormente crear la clasificación por grupo y subgrupo de gasto. También se identificaron las fuentes de financiamiento y las entidades ejecutoras de los fondos. Sobre éstos últimos, se identificaron los momentos presupuestarios del: asignado, modificado, vigente y devengado; por cierto, el cociente entre estos últimos dos da como resultado la tasa de ejecución presupuestaria.

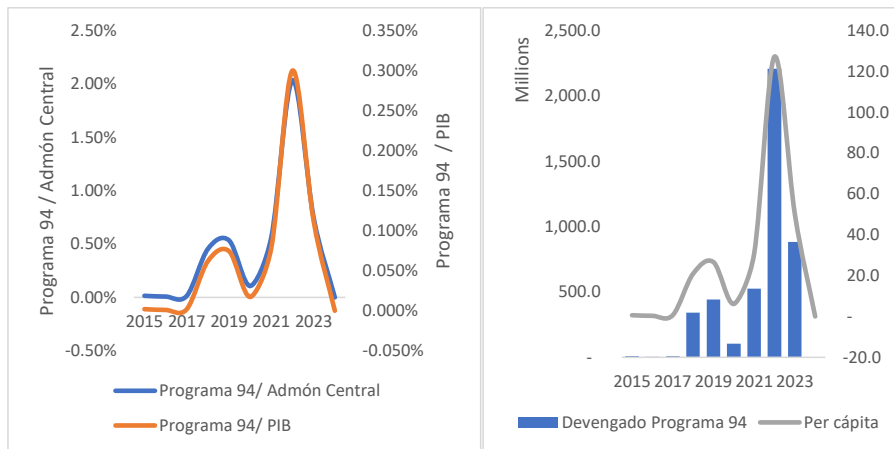
Con toda esta información se procedió a crear una base de datos, a la que se le hizo su análisis de consistencia para verificar que las cifras fueran fieles a los reportes de SICOIN. Posteriormente, se elaboraron tablas de consulta simple o de referencia cruzada; una vez obtenida la base de datos y utilizando los campos de subprograma o actividad se creó un campo nuevo: el de fenómeno climático. En tal sentido se identificó: sequía, inundación, pandemia, tormentas y erupción volcánica. Se estudió también el ciclo del presupuesto para el programa 94, en atención a las fases que reconoce la legislación guatemalteca. Una vez hecho este análisis, se presentan los resultados para el presupuesto devengado del referido programa, expresado según tipo de fenómeno natural o provocado, por entidad, por actividad, grupo de gasto y fuente de financiamiento. Al final se enuncia cómo hubiera quedado en el presupuesto para 2024 los recursos aprobados para la atención, gestión y prevención del riesgo en Guatemala.

Resultados

Se analizó el financiamiento para el “Programa 94”. Una primera versión de este estudio incluyó el análisis sobre la respuesta financiera y presupuestaria dada a la pandemia COVID-19. Sin embargo, el comportamiento tanto de la asignación de recursos como de la gama de intervenciones llevadas a cabo para la COVID-19 fue tan distinta a la que suele haber para enfrentar los incidentes RED de tipo hidrometeorológicos o geológicos, que son los más frecuentes en el país, que se decidió excluir del presente análisis lo referente a la pandemia, pues su inclusión en la serie analizada generaba una

distorsión muy grande en el comportamiento de la tendencia, que hacía parecer minúscula la respuesta a otro tipo de eventos, lo cual impedía apreciar adecuadamente lo relacionado con los tipos de eventos RED acaecidos en el país entre 2015-2023. Lo referente al comportamiento financiero y presupuestario de la respuesta a la pandemia en Guatemala¹⁹ se puede consultar en otras publicaciones del Laboratorio de Datos GT.

Gráfica 13 Gasto público dirigido al programa de atención de calamidades públicas como porcentaje del presupuesto total de la Administración Central y del PIB (izquierda), de igual manera expresado en términos per cápita y presupuesto devengado total (derecha)



Fuente: elaboración propia con base en Sicoín, Banguat e INE.

Con base en esa aclaración se sabe que el “programa 94” durante los primeros tres años analizados 2015 – 2017, tuvo un presupuesto devengado promedio de Q8.0 millones; luego, en 2018 y 2019 el promedio fue de Q391.6 millones, asociado a la catástrofe del Volcán de Fuego. Durante 2020 llegó a tener un presupuesto devengado de Q103.1 millones. No obstante, al agregar la respuesta a la pandemia COVID-19, el presupuesto del programa 94 en ese año llegó hasta los Q13,300.1 millones; mientras que el promedio del presupuesto devengado por este programa (sin considerar la pandemia) durante 2021 a 2023 en promedio fue de Q1,204.7, ello principalmente en respuesta a las tormentas Eta e Iota. De esa cuenta durante la serie analizada, en promedio el presupuesto devengado por el programa 94 representó el 0.58% del presupuesto de la Administración Central, el 0.083% del PIB y en términos per cápita fue de Q30.3 al año.

Obviamente un promedio esconde oscilaciones y eso significa reconocer que mientras en 2020 el presupuesto para respuesta a desastres naturales en 2020 apenas representó el 0.11% del presupuesto de la Administración Central, para 2022 aumentó hasta el 2.03%, es de indicar que eso fue en respuesta a las tormentas Eta e Iota, el hallazgo aquí es que los recursos pueden ser

¹⁹ Maldonado, E. y P. Marsicovétere (2023) www.labdedatosgt.com

ejecutados casi dos años después de ocurridas las tragedias, lo que implica que debería haber más agilidad en el uso de los recursos financieros.

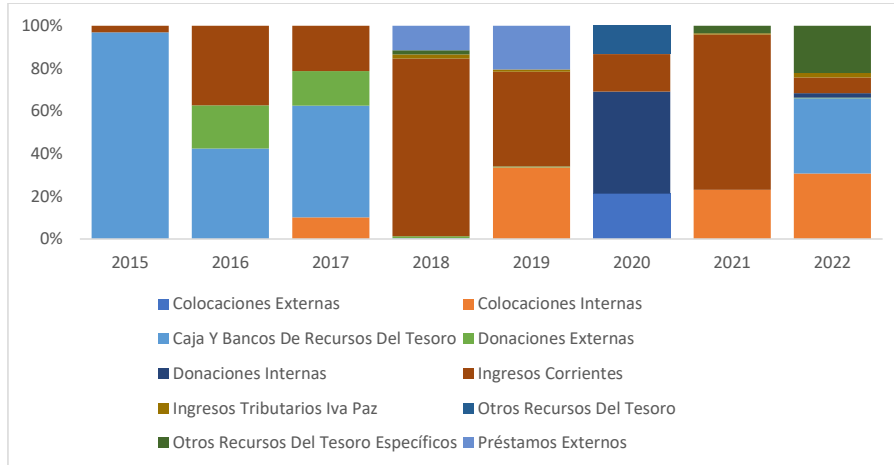
3.1. Las fuentes de financiamiento

Para empezar el análisis de la gestión público – financiera del programa 94 se estudia sus fuentes de financiamiento de las cuales los ingresos corrientes aportaron el 28.8% (Q1,048.1 millones), seguido de las colocaciones internas con Q948.1 millones (26.0%) mientras que los saldos de caja (recursos no ejecutados en períodos anteriores) aportaron Q798.0 millones (21.9%) y si se agregan los recursos específicos del Tesoro Q513.0millones, se llega al 90.8% del total del financiamiento destinado al programa 94 entre 2015 a 2022.

Ahora bien, lo que resulta interesante es conocer qué proporción al financiamiento total del programa 94 aportó por año cada fuente de financiamiento y en la siguiente gráfica puede apreciarse que de 2015 a 2017 fueron los saldos de caja los que más financiamiento otorgaron para la atención de desastres naturales y calamidades públicas, seguido de los ingresos corrientes y las donaciones externas (que ingresaron como apoyo presupuestario). En 2018, el programa 94 fue financiado casi en su totalidad con ingresos corrientes. En contraste, en 2019 hubo una diversificación de fuentes de financiamiento entre los ingresos corrientes, colocaciones internas y los saldos de caja no ejecutados en el año previo. En 2020, con motivo de las tormentas Eta e Iota, la principal fuente de financiamiento fueron las donaciones internas, seguido de colocaciones externas y los ingresos corrientes; esta última fuente fue la principal durante 2021 acompañado de las colocaciones internas las cuales también fueron relevantes durante 2022, junto con los saldos de caja.

Con base en esta información se puede conjeturar, en principio, que no hay una fuente de financiamiento específica para atender las catástrofes naturales. Lo que debiera ocurrir es que una fuente recurrente fuera la principal fuente de financiamiento, para evitar estar dependiente en años clave de donaciones internas o externas (por ejemplo), o en vez de estar utilizando de manera muy diversificada (donde haya disponible) las fuentes de financiamiento.

Gráfica 14 Distribución proporcional anual de las fuentes de financiamiento del programa de atención a calamidades públicas

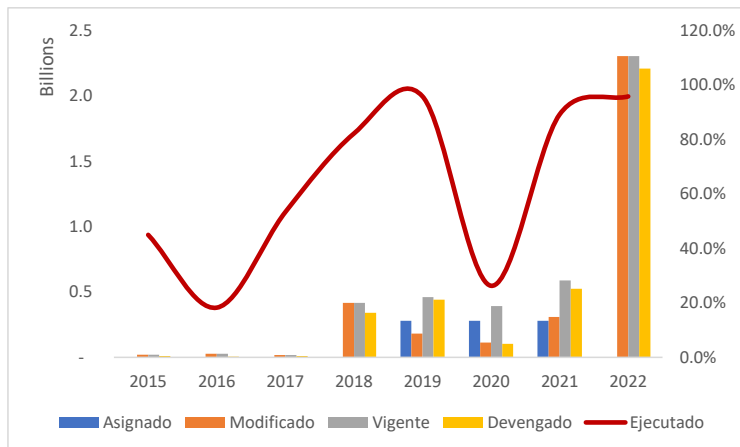


Fuente: elaboración propia con base en Sicoin.

3.2. El ciclo del presupuesto

El análisis de los recursos financieros de acuerdo con las fases del ciclo presupuestario no incluye los recursos para la pandemia por la distorsión que creaba en la serie de datos, dado lo cuantioso de su financiamiento. Aun así, existen importantes lecciones aprendidas como cita a continuación:

Gráfica 15 Ciclo del presupuesto del presupuesto destinado al programa de atención de calamidades públicas y su tasa de ejecución anual



Fuente: elaboración propia con base en Sicoin.

- En primer lugar, el Congreso de la República entre 2015 a 2022 autorizó un total de Q838.1 millones para atender desastres causados por calamidades públicas, no obstante, cómo éstas son emergencias que ocurren cuando el presupuesto anual ya está en su fase de ejecución, con autorización del Congreso, y en atención a la Ley de Orden Público, se realizaron incrementos por Q3,390.3 millones, llevando así los recursos para el programa 94, hasta los Q4,228.4 millones en el período indicado.
- En segundo lugar, si bien el Ejecutivo realizó ampliaciones presupuestarias para atender las emergencias; ellas pudieron requerir la ampliación de techo presupuestario para lo cual se tuvo la autorización del Congreso de la República; ello, con base en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto: *“El Organismo Ejecutivo para la atención de las necesidades y requerimientos derivados de los casos de desastres causados por eventos naturales o emergencias, que sean declarados como tales de conformidad con la Ley de Orden Público, deberá enviar al Congreso de la República, dentro de los treinta (30) días siguientes a la declaración, las modificaciones o ampliaciones del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado de cada año y su distribución analítica”*.
- De esa cuenta como tercer lugar, se puede comentar que la tasa de ejecución promedio de los recursos destinados para atender calamidades públicas entre 2015 a 2022 fue del 86.1%, pero con niveles muy bajos, como en 2016, cuando apenas fue del 18.2%. Es de aclarar que en este año hubo dos desastres naturales a saber: deslave de El Cambray II, con una ejecución del 40.1% y las inundaciones en el municipio de Jerez, Jutiapa el cual tuvo una ejecución de apenas 1.3% o bien 2015, cuando tuvo una ejecución del 45.0% también correspondiente a la tragedia de El Cambray II.

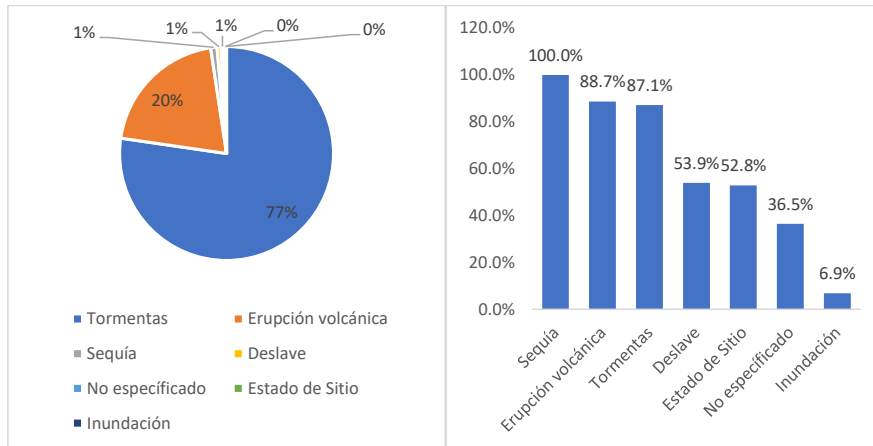
La desagregación de las cifras presupuestarias y el detalle de información que provee el SICOIN permitió identificar a qué tipo de fenómeno natural o calamidad pública se destinaron los recursos. Las tormentas Eta, Iota, Julia y la temporada ciclónica significaron un 77% del total (Q2,815.7 millones) y 22% la erupción del Volcán de Fuego, que demandó un total de Q740.0 millones. De igual manera, hay otros aportes para sequías, deslaves o inundaciones los cuales contabilizan Q58.3 millones. Se aclara que en la contabilidad nacional se han incluido en el programa 94 los recursos destinados a los gastos relacionados con los Estados de Sitio en El Estor, Izabal; así como en Tajumulco, San Marcos, los cuales significaron erogaciones por Q13.3 millones. Al revisar los subprogramas, proyectos o actividades no fue posible identificar a qué fenómeno natural o calamidad pública correspondían Q15.3 millones erogados por la Administración Central bajo el programa 94.

Siempre dentro de este mismo análisis se puede observar que los recursos destinados a la sequía en 2018 fueron ejecutados en su totalidad, seguidos por los destinados a la erupción del Volcán de Fuego de los cuales se utilizó el 89% y en proporciones similares los correspondientes a las tormentas.

En contraste, los recursos destinados para deslaves (El Cambray II) solo fueron ejecutados en un 54% lo cual fue de Q22.1 millones, por lo que esa comunidad dejó de percibir recursos (no ejecutados) por Q18.8 millones. Tema repudiable por lo tragedia ocurrida y no atendida. Por su parte, el

fenómeno que menos tuvo ejecución presupuestaria fueron las inundaciones ocurridas en el municipio de Jerez, Jutiapa (año 2016) el cual tuvo un presupuesto vigente de Q17.5 millones, pero únicamente se devengó Q1.2 millones para una ejecución del 7.0%, dejando a estas comunidades sumidas en una tragedia, a pesar de tener el dinero para atenderles.

Gráfica 16 Distribución del presupuesto devengado por tipo de desastre natural (izquierda) y su tasa de ejecución acumulada entre 2015 a 2022 (derecha)



Fuente: elaboración propia con base en Sicoin.

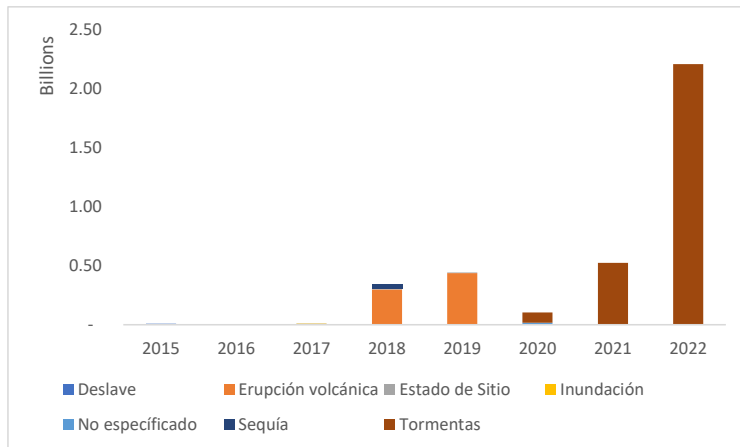
Siendo tan relevantes los recursos destinados para atender los daños ocasionados por las tormentas, se procuró hacer el mismo análisis para su ciclo presupuestario (identificando los momentos de asignado, vigente y devengado; así como su tasa de ejecución) pero se encontró que únicamente aparecen registros para tres años: 2020 a 2022; con tasas de ejecución de: 24.3%, 91.1% y 95.7% respectivamente. Es de aclarar que, al colocar filtros de proyecto, ninguno fue identificado; tampoco al colocar filtros de actividad; únicamente a nivel de subgrupo de gasto y renglón se logró identificar que el 73.3% del presupuesto utilizado fue en mantenimiento y reparación de obras e instalaciones y 7.2% en construcciones por contrato.

Como se ha mencionado, las tormentas representaron el 77% de los recursos contabilizados en el programa 94 para atender los desastres naturales. También es de recordar que durante noviembre de 2020 el país fue afectado por las tormentas Eta e Iota las cuales, según cálculos de (Gobierno de Guatemala, 2021, pág. 20) fueron de aproximadamente Q 6,002 millones. Un año después, la (Comisión Económica para América Latina «CEPAL», 2022, pág. 197) estimó que los costos del Ciclón Julia en Guatemala ascendieron a Q.1,680 millones (215 millones de dólares), equivalentes a 0,2% del PIB de 2021.

En tal sentido, tómesese en consideración que los eventos a causa de tormentas durante 2020 y 2021 en total, al país le costaron Q6,872.2 millones, pero el Gobierno, para la atención de los desastres, entre 2020 a 2022 solo destinó un total de Q2,815.4 millones, a pesar de haber contado con

Q3,233.0 millones para afrontarlos. En otras palabras, el Gobierno destinó para reposición el 40.9% del valor de los costos ocasionados por estas tormentas. Debe enfatizarse aquí que, si bien no se destinó el 100% de los costos necesarios, no fue porque no hubiese dinero para hacerlo, sino porque no hubo voluntad política ni capacidad de ejecución.

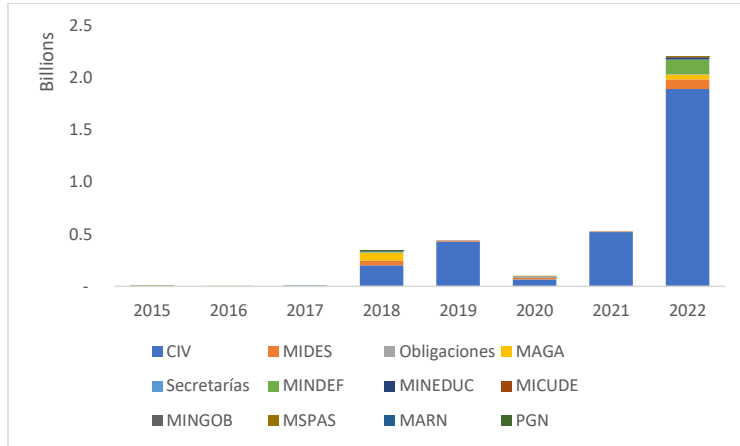
Gráfica 17 Presupuesto devengado por año y por tipo de fenómeno en millardos de quetzales



Fuente: elaboración propia con base en Sicoin.

Otra forma de analizar los datos corresponde al presupuesto devengado por entidad ejecutora (exceptuando los recursos destinados a la pandemia) y en ese sentido, la siguiente gráfica demuestra que, en su mayoría, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda «CIV» es quien ha manejado la mayor parte de recursos para el programa 94 (exceptuando los destinados a la pandemia) lo cual es comprensible sobre todo por el tipo de daños ocasionados. En segundo lugar, el Ministerio de Desarrollo «MIDES» quien gestionó un total de Q173.7 millones, en tercer lugar, el Ministerio de la Defensa «MINDEF», también por el apoyo en la reposición de infraestructura con Q161.5 millones y en cuarto lugar el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación «MAGA» sobre todo por la respuesta que debe llevar a través del programa de seguridad alimentaria y en este período analizado manejó un total de Q124.5 millones. Las demás instituciones mencionadas en la siguiente gráfica devengaron en su totalidad durante 2015 a 2022 un total de Q58.8 millones.

Gráfica 18 Presupuesto devengado en el programa de atención de calamidades públicas por entidad ejecutora y año en millardos de quetzales (con excepción de la pandemia)



Fuente: elaboración propia con base en Sicoin.

En lo que respecta a la clasificación de los recursos destinados al programa 94 la que más recursos representó fue la atención de daños provocados por Eta e Iota con Q1,158.8 millones, seguido de la atención de la emergencia por la temporada lluviosa con Q895.6 millones, y en tercer lugar, la época lluviosa, específicamente, la tormenta Julia con Q555.3 millones. Nótese incluso que hubo erogaciones por Q510.0 millones que no están asignados a ninguna actividad específica.

Gráfica 19 Presupuesto devengado acumulado entre 2015 a 2022 por actividad en millones de quetzales



Fuente: elaboración propia con base en Sicoin.

Con respecto a las asignaciones para enfrentar la pandemia COVID-19, al realizar el análisis del presupuesto devengado por grupo de gasto se encontró que en su mayoría fue utilizado en

transferencias corrientes, esto en buena medida explicado porque el mayor programa en atención a la pandemia fue el Bono Familia el cual tuvo una dotación de Q8.1 millones.

El segundo grupo de gasto con mayor dotación de recursos fueron los materiales y suministros de los cuales al menos una cuarta parte fue la adquisición de la vacuna contra el Covid-19, así como los medicamentos para atender a las personas contagiadas con el virus. El otro importante suministro que explica el gasto en este grupo es el de los alimentos; entre 2015 a 2022 se ha dedicado un total de Q867.3 millones para comprar estos insumos.

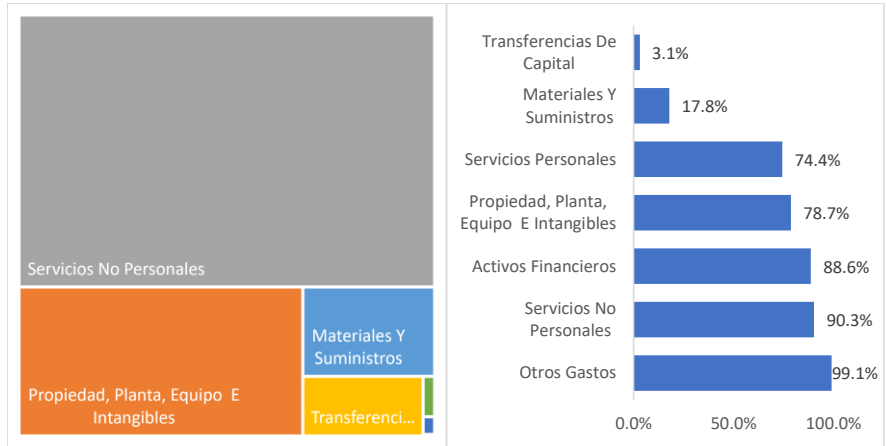
El tercer grupo de gasto donde más se utilizaron recursos fue el de servicios no personales, precisamente porque aquí se contabilizaron las erogaciones en mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común para los cuales se destinó un total de Q2,037.3 millones y Q1,126.8 millones en servicios médico – sanitarios, que básicamente son exámenes que paga el sector público al privado por tener equipamientos médicos más modernos. Por su parte, para la contratación de profesionales bajo el renglón 189 se destinó un total de Q464.7 millones.

El cuarto grupo de gasto con mayor cantidad de recursos financieros utilizados fue el de activos financieros básicamente Q2,950 millones que fueron Q2,550 al Fondo de Protección de Capitales; implementado a través del Crédito Hipotecario Nacional y Q400 millones al Fondo de Protección del Empleo implementado a través del Ministerio de Economía.

También es importante indicar que el grupo de gasto con la menor tasa de ejecución fueron las transferencias de capital con 17.8% pudiendo ejecutar únicamente Q9.6 millones de un total de Q53.9; el segundo grupo de gasto con menor tasa de ejecución fue el de materiales y suministros con 68.6% recuérdese que aquí se contabilizó la adquisición de la vacuna contra el Covid-19 y no fueron utilizados precisamente todos los recursos destinados para este fin, además que ello implicó utilizar la Ley de Compras y Contrataciones del Estado la cual si bien puede necesitar mejoras, también es cierto que existe una bajísima proporción de empleados públicos capacitados para poder utilizarla. No obstante, es de reconocer que en el grupo de gasto de propiedad, planta y equipo se alcanzó una ejecución del 77.9% la cual también debe sortear las condiciones mencionadas para los materiales y suministros, pero son menos adquisiciones y montos mayores, lo que puede facilitar la realización del presupuesto.

Por último, como era de esperar los servicios personales tuvo una mayor ejecución del 87.5% para ser exactos y del 99.1% en el caso de las transferencias corrientes porque es un gasto relativamente fácil de ejecutar.

Gráfica 20 Presupuesto devengado por grupo de gasto acumulado entre 2015 a 2022 en el programa de atención a calamidades públicas (izquierda) y su tasa de ejecución presupuestaria en ese período



Fuente: elaboración propia con base en Sicoin.

Por último, es de comentar que se intentó obtener resultados presupuestarios identificando regiones geográficas atendidas en distintos eventos RED, pero si bien en algunos años (2020 a 2022) aparece en detalle cuánto fue invertido en cada departamento, se consideró que el dato aún no es confiable porque el 60.1% de recursos aparecen contabilizados al departamento de Guatemala y 13.6% a la partida multirregional, lo que da como resultado que tres cuartas partes del presupuesto devengado en el programa 94 están contabilizados en dos áreas geográficas que son incorrectas porque por ejemplo, el bono familia, el fondo de protección de capitales y el fondo de protección del empleo fueron imputados al departamento de Guatemala, cuando sus beneficiarios estuvieron en todos los municipios de país. Esto demuestra que la planificación y ejecución presupuestaria aún tiene como desafío territorializarse adecuadamente.

Tabla 3 ¿Qué significó la pandemia en términos presupuestarios?

De acuerdo con datos del SICOIN, en el primer año de la pandemia, las entidades descentralizadas y autónomas destinaron un total de Q482.6 millones para enfrentar la situación, cifra muy similar a la de 2021. Para el 2022 tuvieron un presupuesto vigente menor, de Q340.1 millones. Por otra parte, la Administración Central destinó el primer año un total de Q12,422.2 millones en 2020, mientras que para 2021, esa cifra se redujo a menos de la mitad, situándose en Q5,119.6 millones; en 2022, los recursos asignados se redujeron a Q1,934.7 millones.

En términos per cápita, el Estado destinó en 2020 Q765.5 por habitante para atender la pandemia; en 2021, destinó Q327.3 por persona y en 2022, si se ejecutara todo el presupuesto contemplado para esta finalidad, la asignación per cápita se situaría en apenas Q131.1 por persona para atender la pandemia. En términos de porcentaje del gasto público del Gobierno Central, durante 2020, el gasto para la COVID-19 representó

el 10.04% del gasto público total; proporción que, para el 2021, se redujo a 4.40% y para el 2022 equivalió al 1.44% del gasto total del Gobierno Central. En términos del producto interno bruto «PIB» los valores para cada uno de los tres años son: 2.15%, 0.84% y 0.32% respectivamente.

Fuente: Laboratorio de Datos

En lo que respecta, al presupuesto 2024²⁰ para el programa 94 se prevé un total de Q687.8 millones los cuales están integrados por Q287.8 millones aprobados para el MSPAS los cuales se desagregan en dos actividades, la primera de ellas: Vacuna-Covid-19 por Q59.9 millones, pero lo cierto es que el 96.6% de ese presupuesto está previsto para los renglones 182 y 189 que es contratación de servicios médicos – sanitarios, así como otro estudios y consultorías; (contratación de profesionales). La segunda actividad es el servicio de prevención y tratamiento del Covid-19, por Q227.9 millones, del cual el 70.0% del presupuesto también está cargado a los renglones 182 y 189, mientras que Q44.4 millones aparecen cargados al renglón 261 (elementos químicos y compuestos) que es donde podría estar contabilizado los recursos para adquisición de la vacuna que, de ser cierto, debería de estar contabilizado en la primera actividad mencionada.

En todo caso el Decreto 18-2023 establece en su artículo 25 que el Ministerio de Salud debe:

- Adquirir vacunas y medicamentos contra el Covid-19 a costos accesibles, de buena calidad con plazos de expiración óptima y con las condiciones más favorables para el Estado [...] se debe priorizar la compra o adquisición por el mecanismo más conveniente a los intereses del Estado [...], la modalidad de pago podrá realizarse en forma de anticipos y de convenir a los intereses del país podría anticiparse hasta por el total del convenio firmado para el ejercicio fiscal vigente.

De igual manera dentro del presupuesto 2024 se incluyen Q400 millones más para “atención a desastres y gestión de riesgos” los cuales están integrados de la manera siguiente:

Tabla 4 Presupuesto destinado para la gestión del riesgo dentro del presupuesto 2024

Entidad / Programa	Millones de quetzales			
	Desarrollo Humano	Transferencia corriente	Transferencia de capital	Total

²⁰ Al momento de finalizar este documento la Corte de Constitucionalidad ha dejado en suspenso el Decreto 18-2023 que es la Ley Anual del Presupuesto 2024. En tal sentido lo abordado en este documento debe considerarse como preliminar.

Fondo Nacional Permanente de Reducción de Desastres	25.0			25.0
Fondo de Emergencias y Calamidades Públicas	110.0			110.0
Asociación Nacional de Bomberos Municipales Departamentales		25.0	25.0	25.0
Comité Pro-Mejoramiento del Cuerpo de Bomberos Municipales		6.5	1.5	6.5
Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala (CVB)		60.0	20	80.0
Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado (Conred)		104.9	0.17	105.0
Cuerpo de Bomberos Municipales		14.0	8.0	22.0
Totales	135.0	210.4	54.5	400.0

Fuente: elaboración propia con base en Decreto 18-2023

No obstante, siendo que la Corte de Constitucionalidad suspendió la vigencia del presupuesto 2024, como ya se planteó desde el inicio, quedará en vigor el presupuesto 2023.

Parte 4: Análisis institucional del Sistema CONRED

Habiéndose realizado el mapeo institucional y la revisión de los instrumentos con que cuenta la CONRED para operar en caso de una emergencia y/o desastre, así como el análisis presupuestario de la SE-CONRED y de la respuesta ante situaciones específicas -Programa 94- se procede a analizar la pregunta de: ¿Cuáles son algunas de las fortalezas y debilidades del sistema CONRED? La respuesta a esta pregunta se da de dos maneras: en primera instancia, un análisis general de lo que está pasando en el sistema CONRED en cuando a la capacidad real de su institucionalidad para dar respuesta a la población a la hora de incidentes RED. En segunda instancia, un análisis breve, presentado en formato de Semáforo, donde además se presenta un análisis sintético de cada una de las categorías de capacidad institucional examinadas en esta investigación. Para cada una se señalan algunas de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Cabe recordar en este apartado, que esta investigación es un estudio de gabinete, basado en la evidencia documental de carácter oficial de CONRED, que es de libre acceso en la web; así también se emplearon los portales de acceso público del Sistema de Administración Financiera del Estado - SIAF- del MINFIN, para lo concerniente a datos sobre financiamiento y presupuesto. Es posible que haya documentación adicional de CONRED que llena vacíos y/o debilidades detectadas, pero que no estuvo accesible en el curso de esta investigación. Dadas las circunstancias por las que atraviesa el país durante el período de realización de esta investigación, no era posible acceder a informantes clave de la CONRED para contrastar y validar los análisis, o para acceder a otra documentación. De esa cuenta, estos resultados podrán, en una etapa posterior de la investigación que lideran CEGSS y la Universidad de York, ser discutidos con las autoridades de CONRED y con otras instancias.

Con estas limitaciones en mente, lo que muestra la investigación documental realizada, sobre el mapeo y análisis institucional del sistema de respuesta que tiene el Estado de Guatemala para atender incidentes RED, es que el Estado ha avanzado de manera importante en desarrollar sus capacidades para producir un conjunto de instrumentos legales, normativos y de orientación estratégica que definen el mandato, alcance, organización e instrumentación técnica-normativa y operativa de la respuesta que se puede dar ante situaciones de desastre y que requieren respuesta humanitaria dirigida oportuna y efectivamente a la población. En el caso específico del sistema CONRED, existen a nivel general una serie de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que se muestran a continuación:

4.1. Fortalezas

- Ley,
- Reglamento de la ley,
- Política Nacional de Gestión de Riesgos,
- Plan Nacional de Respuesta (actualizado al 2023), que es fundamental para instrumentar la respuesta y hacerla operativa)

- Estructura organizacional definida concebida como un nodo de entidades del Organismo Ejecutivo (ministerios y Secretarías), articulado por la SE-CONRED, quien funge como el cerebro y organizador de la respuesta del Estado y territorializada desde su concepción.
- Diseñado con enfoque de activación escalonada que puede darse del nivel nacional al local y viceversa.
- Especificación de sus competencias, organización, funciones y mecanismos, tanto a través del reglamento, el PNR como de varios protocolos específicos de actuación, algunos definidos según tipo de incidente RED, como también los protocolos operativos que orientan la actuación de las distintas direcciones institucionales de CONRED y de los niveles territoriales del Sistema CONRED.
- Una amplia gama de herramientas técnicas operativas para dar respuesta a los incidentes RED.
- Estructura de presupuesto institucionalizado para SE-CONRED y para la atención de incidentes específicos que se programa anualmente, o por incidente según gravedad, conforme a protocolos de CONRED. Y “2 fondos” como mecanismos financieros para enfrentar incidentes RED y mecanismos protocolizados para acceder a la Asistencia Humanitaria Internacional, si ello fuera necesario.

Indudablemente, contar con un diseño institucional en red, con un punto nodal en SE-CONRED, y con un instrumental legal, normativo y técnico tan completo y documentado para guiar una respuesta multiactor y multinivel en contextos de desastre y emergencia, es una gran fortaleza de la SE-CONRED y el sistema CONRED. Sin embargo, si bien contar con todo este instrumental es indispensable para un efectivo actuar institucional, no es suficiente para garantizar una capacidad de respuesta en terreno. Las razones para ello se describen en la sección de Debilidades del presente análisis FODA general.

4.2. Oportunidades

Como lo muestra el cuadro síntesis semaforizado, a continuación, hay elementos ya existentes que configuran el basamento de una institucionalidad sólida para el sistema CONRED y la SE-CONRED en particular. Estos se marcan en color verde, pues si bien todo instrumento de este tipo admite y necesita mejora continua, tal y como están aportan ya solidez a la institucionalidad existente. Este hecho crea la enorme oportunidad de no tener que invertir tiempo ni esfuerzos en crear todo este instrumental y organización, cuando lo que es urgente es hacer un esfuerzo monumental y acelerado para recuperar las capacidades para usar y aplicar todos estos instrumentos técnicos de manera oportuna en los incidentes RED, así como para reactivar funciones clave como el Sistema de Alerta Temprana, y potenciar los niveles más locales del sistema, entre otras cosas.

Por otra parte, durante el análisis y mapeo institucional se detectaron una serie de debilidades, marcadas en el cuadro síntesis en naranja y amarillo, que refieren precisamente a la capacidad actual del sistema CONRED para traducir su marco legal, normativo y técnico en acciones que llegan de manera oportuna y eficaz a la población.

4.3. Debilidades

Las debilidades institucionales del Sistema CONRED se detectan en primera instancia, en el diseño institucional (que también es una de sus fortalezas); si bien este es multinivel, y la activación del sistema se puede dar desde cualquier nivel (local, municipal, departamental, regional y nacional), ésta solo se puede activar por el actor político de más alto rango del nivel territorial correspondiente. Si el actor político responsable, por distintas razones que no son de orden técnicos, decide no activar el sistema CONRED en su nivel, o acudir al nivel inmediato superior para que entre a dar respuesta en un incidente RED, los actores técnicos de SE-CONRED y de otras entidades del sistema, no pueden entrar en acción y dar respuesta a la población, aun y cuando la situación o incidente RED esté establecido desde la perspectiva técnica. En Estados cuya finalidad es la búsqueda del bien común y la institucionalidad ejecutiva del Estado no está cooptada, se esperaría que la autoridad política procedería de inmediato a activar el sistema si el ente técnico a cargo, en este caso, SE-CONRED o los actores del sistema en el nivel correspondiente, lo estiman necesario; pero en las circunstancias actuales del Estado de Guatemala, no es necesariamente el caso. Por consiguiente, el mecanismo para ordenar y mantener el control del sistema CONRED y sus recursos, para que éstos se usen solo cuando realmente se amerita, se vuelve un cuello de botella si se antepone el interés político y clientelar.

Una segunda debilidad crítica en el Sistema CONRED es que, si bien su diseño institucional es multinivel, en el nivel local e incluso, en el nivel municipal, no hay una presencia territorial continua de la SE-CONRED. Esta solo existe a nivel departamental, a nivel regional y por supuesto, está concentrada a nivel nacional. Si bien, concentrar los equipos de alta experiencia en respuesta inmediata, puede ser útiles para tenerlos listos para desplegarse a cualquier lugar que lo necesite, la respuesta cotidiana de CONRED en los niveles más locales, enfocada en la prevención y gestión de los riesgos y desastres, en el fortalecimiento de capacidades locales e institucionales a nivel local, municipal y hasta departamental, es muy limitada, por no decir inexistente. Mientras más local es el nivel del sistema, menos presencia institucional de SE-CONRED, de las demás entidades del Ejecutivo, y por supuesto, más es la propia población la que está supliendo como puede el papel que el sistema le designa, pero no necesariamente, con las herramientas y recursos que necesita para ello. En el momento de redactar este análisis, aún está pendiente el estudio sobre los recursos que destinan las municipalidades para dar respuesta a la población en caso de incidentes RED, basado en las propias capacidades financieras. Lo que queda claro en el presente estudio es que conforme más se acerca el nivel al lugar poblado, a la comunidad, menor presencia de la SE-CONRED y la institucionalidad. A la par, se delegan responsabilidades a las comunidades para que voluntariamente operen algunas funciones clave para el sistema tales como: levantar información para el sistema de alerta temprana, para recuperar información, para organizar evacuaciones en una emergencia, entre otras, pero sin acompañar esas responsabilidades de recursos para implementar y para enfrentar un desastre directamente.

Esta debilidad se complementa con el hecho de que, si bien el sistema CONRED se puede activar de lo local a lo nacional y viceversa para informar sobre un incidente RED, por ejemplo, la respuesta institucional del sistema, que se acompaña de recursos financieros, materiales y humanos va del

nivel nacional (presidente y/o SE-CONRED) hacia el nivel territorial, haciéndose limitada y/o nula a nivel muy local, especialmente para comunidades muy alejadas.

Por otra parte, la capacidad de respuesta municipal no tiene el mismo nivel de protocolización, y no se conoce por el momento, cuál es su capacidad real de respuesta, la cual puede variar de municipio a municipio. Como ya mencionado, la activación de la respuesta está en manos de la política clientelar, en el nivel municipal, departamental y nacional, lo que puede sesgar o retrasar el destino de la asistencia humanitaria nacional que llega a las comunidades afectadas. Y también, la internacional, pues los llamamientos internacionales de ayuda humanitaria solo se pueden activar desde el nivel nacional (el presidente de la República, y en el marco de un Estado de Calamidad o Emergencia). Si el presidente o SE-CONRED no estiman que se requiere su activación, no se da; inclusive, limitando las posibilidades de que organizaciones internacionales que operan a nivel municipal y/o comunitario puedan brindar asistencia humanitaria en momento de desastres.

Otro elemento observado es que, mientras más local el incidente, menos posibilidades de que el sistema se active a un nivel que permita el acceso rápido a suficientes recursos para apoyar las comunidades. En contraste, eventos que afectan territorios extensos o que reciben gran impacto mediático y mucha reacción social, especialmente ahora, en redes sociales, pareciera que reciben con más prontitud asistencia de los niveles superiores del sistema CONRED. Es, sobre todo, una hipótesis que requeriría más investigación para ser corroborada. En todo caso, el principal factor que parece estar pesando sensiblemente en la activación o no del sistema CONRED es el actor político responsable de activarlo. Si éste no cumple su papel, aunque el nivel técnico declare la importancia de dar respuesta al incidente, no se pueden desplegar y aplicar los protocolos y mecanismos definidos para ello.

Otra debilidad identificada, es que no hay documentación pública disponible, sobre cuál es la oferta específica de bienes y servicios que debe haber disponibles según el tipo de evento y el nivel territorial donde ocurre el sistema. Seguramente existen estos protocolos en CONRED, más allá de los esquemas de distribución de funciones entre entidades ministeriales que se encuentra en el PNR, pero no fue posible tener acceso. En ese contexto, el nivel local, nuevamente es el menos instrumentado, pues las funciones que se leen en el PNR son las menos abordadas y desarrolladas en los instrumentos, y también, las que carecen de recursos materiales para implementar medidas de respuesta inmediata en las localidades. Este vacío en los instrumentos es notorio y debe suplirse, además de acompañarse de capacitación a escala (hay 30 mil lugares poblados por lo menos en el país y miles de puntos de riesgo en los territorios), pues en realidad es la propia comunidad la primera línea de respuesta en un incidente RED, pero la que no tiene recursos materiales para enfrentarlos y, más recientemente, ni siquiera capacitación para saber que hacer en esas situaciones.

Del estudio de gabinete tampoco se pudo determinar la operatividad de los sistemas y protocolos logísticos para la entrega en terreno de los bienes y servicios que forman parte de la respuesta ante incidentes RED. Es un área pendiente de analizar, pero que se asume que existen en alguna medida en la estrategia de soporte a las intervenciones de la SE-CONRED y el sistema CONRED en los territorios.

En color naranja, en el cuadro síntesis aparecen categorías fundamentales para que la respuesta territorial se materialice: Una es la existencia de suficientes y adecuados recursos institucionales (Humanos, materiales, tecnológicos) como para dar una respuesta efectiva y oportuna a nivel territorial, especialmente en los niveles más locales. Hay recursos humanos, pero insuficientes y concentrados en la ciudad capital; hay materiales (insumos, suministros, equipos) pero no fue posible establecer si hay suficientes; hay infraestructura para CONRED, pero tiene muchas limitaciones, tanto a nivel nacional como en los niveles territoriales, llegando a no ser permanente en los niveles local y municipal. Hay tecnología y medios de transporte, pero no suficientes. Hay algún nivel de descentralización (Nivel Regional) de los insumos y suministros (bienes) y otros recursos, pero no suficientes. La respuesta sigue siendo bastante centralizada y posiblemente, insuficiente.

Esta insuficiencia de recursos en el sistema CONRED responde a las limitaciones e ineficiencias detectadas en las partes 2 y 3 del presente estudio, en la asignación y el uso de los recursos financieros disponibles para dar respuesta a incidentes RED. No solo es una insuficiencia de asignación muy dramática, sino que ha sido decreciente a lo largo de la década, cuando, por el contrario, debería haberse incrementado sustancialmente, dado el incremento en la frecuencia y magnitud de los incidentes RED y de los eventos extremos como resultado del Cambio Climático. Además de ello, el presupuesto no se ejecuta totalmente; y lo que se ejecuta, va principalmente para financiar salarios y honorarios de personal que, además, está por contrato, no con plaza permanente en SE-CONRED.

Otra debilidad en “Alerta Naranja” es la naturaleza de la participación ciudadana contemplada en el sistema: en el nivel local, muy instrumental, para recolectar información, mantener la vigilancia con el sistema de alerta temprana, organización de la comunidad en preparación a un evento RED, entre otros, pero todo realizado como voluntariado de la comunidad y con nulo aporte de recursos materiales. Es decir, se pone énfasis en el nivel local -COLRED- en el diseño institucional, pero enfocado en enviar información al resto del sistema, y sin recursos para proteger en el ínterin, a la propia comunidad. Finalmente, el hecho de que los llamamientos para Asistencia Humanitaria Internacional solo puedan hacerse en el marco de un Estado de Calamidad o Emergencia, que se dicta a nivel nacional por el Consejo de ministros y el presidente, si bien necesario para mantener el orden y aprovechamiento de la ayuda en el sistema, a la vez, impide que a nivel local, se pueda desplegar asistencia internacional territorializada.

Esta última debilidad va muy de la mano con lo ya referido, colocado como “alerta roja” de que solo los actores políticos del sistema (alcalde, gobernador, delegado regional y SE-CONRED/Presidente) pueden activar el sistema CONRED para que se despliegue a apoyar comunidades en riesgo o con daño. Si la política no está para servir a la protección de las personas y sus bienes, el sistema se paraliza y/o distorsiona.

De esa cuenta en “alerta roja” están dos claves fundamentales de la efectividad del sistema: la voluntad política y su poder para activar el Sistema CONRED, y el financiamiento del Sistema, el cual también depende de los actores políticos tanto del Ejecutivo como del Congreso de la República.

La siguiente “síntesis analítica” semaforizada, puede contribuir a definir prioridades, sea para profundizar en una próxima investigación, o para diseñar estrategias de intervención a nivel local y municipal en el marco del estudio CEGSS/Universidad de York.

Análisis de la situación

Cuadro Síntesis

Semáforo de la Capacidad de Respuesta institucional del Sistema CONRED

Categoría	Aspectos destacables	FODA
Marco legal que define el mandato	Existe y define con claridad funciones mandatos y alcances de la respuesta	<p>Fortaleza: no hay que invertir tiempo ni energía en procurar un marco legal para el Sistema. Con el que hay se puede trabajar.</p> <p>Oportunidad: Enfocarse en que se implemente el sistema, no en querer cambiar la ley</p> <p>Debilidad: La ley podría ser más elocuente en cuanto al papel de la ciudadanía en el sistema. Fue concebida en un período donde se presumía que las entidades debían fortalecerse para beneficiar a la población, encabezado por el jefe de Estado y sus representantes (gobernadores) y máxima autoridad local. No hay condiciones políticas en este momento para pensar en modificar la ley.</p> <p>Amenazas: No detecto ninguna por el momento, no conozco de intenciones de modificar la ley en ningún sentido</p>
Reglamentos internos, normas para instrumentar las leyes y mandatos	Existen y facilitan la implementación de la respuesta, definen la división de responsabilidades a nivel institucional	<p>Fortaleza: El reglamento permite instrumentar la ley de CONRED, lo suficiente al menos como para que no sea un obstáculo para llevar la asistencia a las comunidades. Definen el diseño institucional, las funciones y responsabilidades de cada figura e instancia</p> <p>Oportunidad: Se podría hacer un análisis legal del reglamento para fortalecer en el reglamento la prioridad que debe tener el nivel local del sistema CONRED y cómo conferirle recursos, aunque la prioridad debería ser que se implemente el sistema</p> <p>Debilidad: Pendiente un análisis legal para ver si hay mejoras que se pudieran hacer para hacer más simple la estructura organizativa, y sobre todo, para fortalecer el nivel local para que los niveles superiores del sistema estén</p>

		<p>obligados a servir al nivel local, no al revés. Más bien, hay que trabajar en la cultura institucional.</p> <p>Amenazas: el estudio de gabinete no permite identificar amenazas al Sistema CONRED a partir del presente reglamento. Más bien, se corre el riesgo de empantanarse en lograr cambios cuando lo que se necesita es que el sistema comience a funcionar de nuevo, pues hay antecedentes de que sí ha funcionado previamente.</p>
Diseño institucional de la entidad	<p>Existen, es multinivel y bidireccional (de nivel local al nacional, y del nacional al local)</p> <p>Cada nivel está pensado para tener un margen de capacidad de respuesta propia y para acudir al siguiente nivel inmediato en caso de necesidad</p>	<p>Fortaleza: el diseño territorial multinivel, escalonado y que se puede activar tanto de la localidad para arriba, como de arriba para la localidad es una gran ventaja que hay que potenciar. Así también, que la capacidad resolutoria, en principio, está en varios niveles del sistema.</p> <p>Oportunidad: Hay que enfocarse en crear las condiciones y las capacidades para que funcione en la vida real, no solo en papel.</p> <p>Debilidades: El diseño institucional se activa por niveles, pero el nivel local no tiene suficiente apoyo ni capacidades ni recursos para cumplir con las funciones que le asigna el sistema CONRED. Los equipos de respuesta institucional están solo en los niveles superiores del sistema: Nacional y regional (al menos allí se detecta recurso humano institucional de CONRED), pero se requieren ERI más cercanos a las poblaciones (departamento y municipio) para que así la respuesta sea más inmediata y la activación para el apoyo de nivel superior ocurra oportunamente.</p> <p>Amenaza: Continuar con el nivel local sin funcionar, sin capacitación y sin recursos materiales mínimos para al menos dar una respuesta inmediata a la población, debilita la credibilidad en el propio sistema. Puede ser muy bonito en el papel, pero de nada sirve si las comunidades están abandonadas.</p>
Políticas y estrategias, planes y programas	<p>Existen y son claras y manejables para el personal institucional, más no necesariamente para el resto de las entidades del sistema CONRED</p> <p>Tampoco para las comunidades, que están desinformadas y donde se requieren procesos continuos y apropiados de</p>	<p>Fortaleza: Se acaba de actualizar el PNR (2023) por lo que no hay que invertir en tiempo en revisar el plan, sino en implementarlo. El plan es muy concreto y preciso, define los niveles de intervención y Oportunidades: Hay que aprovechar que los instrumentos técnicos ya existentes y asegurar que tanto en la SE-CONRED, como en cada entidad del sistema y en cada nivel, lo conocen, comprenden e implementan, tanto en lo que hay hacer en cada momento del sistema.</p>

	información, capacitación y acompañamiento	<p>Debilidad: El instrumento está diseñado para los niveles técnicos de SE-CONRED y del sistema, familiarizados y/o especialistas en temas de gestión de riesgo y desastres, pero mientras más local el nivel, menos apropiado es como para ser comprendido y aprovechado.</p> <p>Amenazas: Si no se median los instrumentos para hacerlos apropiados al nivel local y se generan las capacidades y herramientas apropiadas al nivel local, municipal y departamental del sistema, difícilmente se podrá implementar el PNR, aunque esté bien diseñado.</p>
Protocolos y otras herramientas técnicas para implementar los programas	Existen y son fáciles de comprender para los funcionarios y personal institucional del sistema CONRED más no necesariamente para los niveles territoriales de municipio y sobre todo, de comunidad o localidad	<p>Misma situación con los protocolos existentes y otras herramientas técnicas que pueda haber para implementar.</p> <p>Se requiere mucho trabajo de mediación y una clara intención de enfocarse en el nivel local y dotarlos de todo tipo de recursos (¿materiales, capacidades, financieros?)</p>
Claridad de los bienes y servicios a entregar a la población	No se pudo determinar totalmente cuáles son los productos institucionales específicos que se entregan. Algunos, como sistema de alerta temprana, Equipos de respuesta inmediata que se desplazan a los lugares de desastre, albergues y alimentos para albergues son identificables, pero quedaría pendiente ver este aspecto a profundidad con la institucionalidad, para determinar si existen definidos los bienes y servicios más significativos que se entregan a la población según tipo de incidente RED	<p>Fortaleza: Si bien el estudio no logró identificar totalmente la existencia de un grupo de prestaciones de primera línea que haya que tener preparada para un incidente RED, la experiencia indica que, si lo hay, pero puede ser que no esté debidamente sistematizado al nivel que están otros protocolos e instrumentos técnicos de CONRED. En SE-CONRED solían tener todo lo referente a insumos y bienes bien protocolizado, igual con el manejo de bodegas e inventarios.</p> <p>Oportunidad: Como se dejó de equipar a CONRED varios años, esto podría haber cambiado, pero los últimos 2 años, volvieron a equipar, Habría que insistir en que de SE-CONRED identifiquen claramente estos bienes y servicios con los insumos que requiere cada nivel del sistema. Cuantificarlos y costearlos, para poder solicitar presupuestos más razonables acordes con la gravedad e intensidad de los incidentes RED de ahora.</p> <p>Debilidad: No es posible que el nivel local del sistema carezca totalmente de insumos y recursos como para organizar una respuesta inmediata (evacuación, albergues locales, alimentos de reserva y agua), al menos mientras llega el apoyo de niveles superiores y de los equipos ERI. Debe diseñarse mecanismos para resolver este vacío del sistema.</p>

		<p>Amenaza: La gente en el abandono en que vive, no tiene posibilidad de responder por sí sola a tanto incidente RED; el sistema pierde credibilidad y la buena voluntad de la gente, si solo les llegan a pedir información, y “que hagan”, pero no les dan insumos, ni bienes, ni servicios para enfrentar las situaciones. Tampoco los capacitan ni les dan acompañamiento.</p>
<p>Financiamiento adecuado para dar la respuesta de manera oportuna, efectiva y suficiente</p>	<p>Claramente insuficiente y en descenso con respecto a la proporción que representa del presupuesto y del PIB. Un sexenio, de la década examinada, hubo baja ejecución; si bien en el período más reciente mejoró la ejecución, fue por la compra de equipamiento para CONRED sobre todo. Número de beneficiarios disminuyó. Hay que examinar los factores detrás con más detenimiento</p>	<p>Fortaleza: los recursos para CONRED provienen de recursos regulares del Estado, generados de los impuestos que se recaudan. Importante que siga así, en lugar de depender de la comunidad internacional.</p> <p>Oportunidad: Hay que cabildar por un mejor presupuesto para CONRED, un manejo más transparente y efectivo del Fondo para Emergencias y por mecanismos para mejor aprovechamiento de la cooperación para fortalecer la institucionalidad de la CONRED para prevenir y preparar para desastres de gran envergadura.</p> <p>Debilidad: Mientras más llega el sistema a la localidad, menos recursos institucionales de CONRED hay a la mano. Se recarga todo en las comunidades y se espera que las “capacitaciones” cuando las hay, resuelvan la falta de presencia institucional en el territorio.</p> <p>Amenaza: Que el papel en terreno de CONRED siga debilitándose por la falta de recursos y personal calificado; porque los recursos no son suficientes para tanto incidente RED local, porque la gente vive en zonas de riesgo. El financiamiento debe crecer y el fondo de emergencias tener una finalidad muy clara, para tener reservas para tener capacidad de respuesta inmediata.</p>
<p>Recursos institucionales (humanos, materiales, tecnológicos para enfrentar desastres</p>	<p>Recursos humanos concentrados en el nivel central; personal por contrato fundamentalmente; distribución territorial insuficiente y concentrada en regiones. Difícil determinar su capacidad operativa real, en estudio de gabinete.</p>	<p>Fortaleza: CONRED, a pesar de la debilidad que implica no tener puestos 011 para la mayor parte de personal, tiene varios cuadros altamente especializados en la gestión de riesgo y atención de desastres.</p> <p>Oportunidad: El capital humano existe y de instrumental para actuar también, pero debe complementarse con otro tipo de capitales.</p> <p>Debilidad: El recurso humano más calificado está concentrado en la capital y a nivel regional. Lo que se requiere es el recurso humano mucho más cerca de los incidentes. Y antes de que ocurran</p>

		Amenaza: El sistema puede tener un multinivel y activarse desde lo local, pero si la respuesta está centralizada, y los actores políticos la controlan, de nada sirve lo multinivel y la desconcentración. Los recursos siguen en el nivel central.
Mecanismos funcionales y efectivos para la activación de la respuesta	Nivel político de cada nivel del sistema CONRED define la activación de la respuesta. Si el nivel político está divorciado de la realidad de la gente o hay otros factores, puede no activarse aun y cuando se necesita. O una activación tardía.	Fortaleza: Está claramente establecido como se activa el sistema CONRED ante un incidente RED, y que la respuesta se activa de forma escalonada. En principio, un evento local no requiere el nivel nacional para resolver. En la práctica, es otra cosa. Oportunidad: Fortalecer las capacidades y recursos a nivel local, hace a las comunidades menos dependientes de los vaivenes político- clientelares. Se requiere revisar el sistema de activación para que lo técnico pese más que lo político a la hora de la respuesta. Debilidad: En un sistema político cooptado y clientelar, que la activación o no del sistema de respuesta dependa solo de los políticos, es una gran debilidad que afecta a las comunidades. Amenaza: Paralización del sistema CONRED para dar respuesta cuando no es del interés del actor político de turno.
Mecanismos operativos y logísticos efectivos para la entrega oportuna de la respuesta	No se pueden determinar en un estudio de gabinete, pero cuando el sistema se activa, ha sido funcional.	El alcance del presente estudio de gabinete no permite establecer el FODA de este proceso.
Mecanismos de monitoreo, evaluación y mejora continua	La última evaluación de las condiciones institucionales de CONRED y del sistema CONRED se hizo en 2011, cuando se presentó el plan de fortalecimiento institucional de CONRED luego de Ágatha y Pacaya. No se conoce otro instrumento subsiguiente.	El alcance del presente estudio de gabinete no permite establecer un FODA para este proceso. No se identificaron en línea evaluaciones sobre CONRED. Sistema de alerta temprana de las comunidades no está funcionando.
Mecanismos para la rendición de cuentas	No se conocen, no fue posible determinarlos en un estudio de gabinete	No se identificaron en el estudio de gabinete.

y retroalimentación externa		
Participación ciudadana en el proceso	<p>El sistema local depende totalmente de ella para activar alertas tempranas, hacer recuentos de daños y pérdidas, y buscar acciones inmediatas, pero los comunitarios carecen de capacitación continua, acompañamiento local, plan local, y sobre todo, de recursos financieros y materiales para tomar medidas inmediatas. Dependen totalmente de la voluntad del nivel municipal.</p> <p>No se identificó en el estudio de gabinete, que haya participación ciudadana en los niveles superiores del sistema CONRED.</p>	<p>Fortaleza: Este es el gran activo del sistema, aunque sobrecargado y sin apoyo.</p> <p>Oportunidad: Se puede revitalizar el sistema de COLRED local y fortalecer las COMRED. Que son, a fin de cuentas, la primera línea de respuesta territorial.</p> <p>Debilidad: El sistema CONRED no puede sostenerse sobre el voluntariado de comunidades en situación de alta precariedad. Sin darles recursos ni capacidades para prevenir, identificar tempranamente, y responder inmediatamente porque se han preparado para ello y tienen condiciones mínimas de albergue, agua y alimentos en un lugar relativamente cercano a las comunidades. El sistema depende de la venia de la autoridad política para activarse. Frente a eso, las comunidades no tienen mecanismos para contrarrestar esa decisión.</p> <p>Amenaza: El desencanto de las comunidades frente al abandono institucional las expone a riesgos adicionales en los territorios, Carentes de apoyo, no pueden desplazarse hacia los albergues, retornan a donde dejaron sus medios de vida, con la espera de salvar algo, lo cual los expone a nuevos riesgos y amenazas.</p>
Activación de solicitud de asistencia humanitaria internacional	<p>Solo se puede activar en el nivel central, cuando se determina que el nivel del evento RED es IV y se superan los mecanismos y capacidades nacionales para enfrentarlo.</p> <p>No se puede activar desde lo local o niveles intermedios del sistema sin la autorización del nivel central. Requiere emisión de Estado de Calamidad o de Emergencia por el Gabinete de Gobierno.</p>	<p>Fortaleza: El sistema CONRED no depende material ni financieramente de la asistencia internacional.</p> <p>Oportunidad: ¿Revisar el mecanismo para que pueda activarse focalizadamente y sin necesidad de una declaratoria de calamidad o emergencia, si se cuenta con aval del CONRED en el territorio afectado?</p> <p>Debilidad: el mecanismo es totalmente centralizado y dependiente de la emisión de un Estado de Calamidad o de Emergencia por parte del Gabinete de Gobierno, a solicitud de la SE-CONRED Nacional, dirigido al presidente.</p> <p>Amenaza: Que a nivel local no se puedan aprovechar ofrecimientos de ayuda humanitaria, en situaciones donde CONRED no se ha hecho presente.</p>

Fuente: Slowing-Umaña, K. (2023)

En vista que la CONRED no parece atender los llamados de auxilio de algunas comunidades, ¿hay algún otro mecanismo o sistema en el país diferente a CONRED para atender situaciones de emergencia?

No, no hay otro mecanismo o sistema en el país para atender situaciones de emergencia. Los mecanismos que se pueden crear deben ser muy locales y a nivel municipal, que son los dos niveles del sistema menos desarrollados y apuntalados. Por eso, la importancia de que el sistema CONRED vuelva a funcionar y se le dote de los recursos necesarios para fortalecerse y tener mayor presencia territorial. Nadie espera una unidad CONRED en cada localidad del país, en el sentido de tener allí personal institucional permanentemente, pero sí fortalecer el COLRED y el COMRED no solo capacitando e integrando las comisiones, sino con planes locales, y con recursos para ponerlos en marcha en los momentos más inmediatos de la emergencia, mientras llegan los recursos de los demás niveles del sistema. El sistema debe, además, llegar a las comunidades y no esperar a que la gente se desplace hacia donde se ubica alguna oferta de servicios (por ejemplo: albergues en las cabeceras municipales, y la gente desplazándose hacia ellos desde sus lejanas comunidades, cuando a veces ni es posible. Por eso debe haber recursos más cercanos a la comunidad, pues cuando quedan aisladas, la demás ayuda tarda en llegar o no llega.

El otro énfasis es trabajar fuerte con las comunidades en la prevención de los riesgos. Siendo que la ayuda humanitaria internacional no puede llegar directamente a las comunidades, el acceso a recursos y apoyo internacional debe darse ANTES de que los desastres ocurran, para que las comunidades estén mejor preparadas para defenderse o protegerse de las amenazas y desplegar estrategias comunitarias de respuesta inmediata.

Bibliografía

CEPRENAC, CONRED, SICA (2019) “Manual de procedimientos del Centro de Coordinación para la ayuda y asistencia internacional humanitaria”, Guatemala.

CONRED (2023) “Plan Nacional de Respuesta” Gobierno de Guatemala, Guatemala.

CONRED (2023a) “Manual de Activación, Funcionamiento y Desactivación de los Equipos Inmediatos de Respuesta -ERI” Gobierno de Guatemala, Guatemala.

CONRED (2011) “Política Nacional de Riesgo y Reducción de Desastres” Acuerdo Gubernativo 06-2011, Guatemala mayo 2011.

CONRED (1996) “Ley y reglamento de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres” Decreto 109-96, Guatemala.

SEGEPLAN (2023) “Estrategia Nacional para cálculo de daños, pérdidas, costos adicionales e Impacto Humano” SEGEPLAN/PNUD Guatemala 2023

Banco de Guatemala «BANGUAT». (25 de Noviembre de 2023). *Sistema de Cuentas Nacionales Año de Referencia 2013*. Obtenido de <https://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=147189&aud=1&lang=1>

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres «CONRED». (01 de Agosto de 2022). Base de datos de eventos climáticos y sus daños en Guatemala 2008 - julio 2022. Guatemala: CONRED.

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres «CONRED». (03 de Diciembre de 2023). *Glosario de gestión integral del riesgo de desastres*. Obtenido de <https://conred.gob.gt/glosario/>

Germanwatch e.V. (2021). *Global Climate Risk Index 2021*. Berlin: Germanwatch e.V.

Instituto Nacional de Estadística «INE». (2019). Estimaciones y proyecciones nacionales de población: metodología y principales resultados. Guatemala: INE.

Ministerio de Finanzas Públicas «MINFIN». (2023). *Proyecto de presupuesto 2024*. Guatemala: MINFIN.

Ministerio de Finanzas Públicas -Minfin-. (21 de Noviembre de 2023). *Sistema de Contabilidad Integrada -Sicoin-*. Obtenido de Presupuesto público para 2014 al 31 de agosto de 2023: <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/menu/index.html>

Banco de Guatemala «BANGUAT». (25 de Noviembre de 2023). *Sistema de Cuentas Nacionales Año de Referencia 2013*. Obtenido de <https://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=147189&aud=1&lang=1>

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres «CONRED». (01 de Agosto de 2022). Base de datos de eventos climáticos y sus daños en Guatemala 2008 - julio 2022. Guatemala: CONRED.

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres «CONRED». (03 de Diciembre de 2023). *Glosario de gestión integral del riesgo de desastres*. Obtenido de <https://conred.gob.gt/glosario/>

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres «CONRED». (26 de Diciembre de 2023). *Información Pública de Oficio*. Obtenido de t.ly/fWNs4

Germanwatch e.V. (2021). *Global Climate Risk Index 2021*. Berlin: Germanwatch e.V.

Instituto Nacional de Estadística «INE». (2019). *Estimaciones y proyecciones nacionales de población: metodología y principales resultados*. Guatemala: INE.

Ministerio de Finanzas Públicas «MINFIN». (2023). *Proyecto de presupuesto 2024*. Guatemala: MINFIN.

Ministerio de Finanzas Públicas. (2018). *Manual de clasificaciones presupuestarias 6ta. Edición*. Guatemala: Minfin.

Ministerio de Finanzas Públicas -Minfin-. (21 de Noviembre de 2023). *Sistema de Contabilidad Integrada -Sicoin-*. Obtenido de Presupuesto público para 2014 al 31 de agosto de 2023: <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/menu/index.html>

Wikipedia. (27 de Diciembre de 2023). *Departamentos de Guatemala*. Obtenido de https://es.wikipedia.org/wiki/Departamentos_de_Guatemala



Conocimiento para el futuro

Laboratorio de Datos^{GT}

Gestión de riesgo, desastres y ayuda humanitaria

Instrumentos estatales para enfrentar las crisis socioambientales y las emergencias en las comunidades de Guatemala

Laboratorio de Datos GT

labdedatosgt.com

@labdedatosgt

