
Análisis de políticas y presupuestos para la atención a desastres naturales y ayuda humanitaria

Guatemala, 2024



Análisis de políticas y presupuestos para la atención a desastres naturales y ayuda humanitaria

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. Identificar las políticas y presupuestos públicos que están relacionados a la atención de desastres naturales y ayuda humanitaria en general. 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
Índice de figuras y tablas.....	4
Introducción	5
Metodología.....	Error! Bookmark not defined.
1. Políticas relacionadas con riesgos, atención a desastres naturales y ayuda humanitaria	7
1.2. Objetivos de la PNRD 2024-2034	10
1.3. Ejes de la PNRDD 2024-2034.....	10
2. Niveles de gobierno e instancias involucradas en la implementación de la política nacional de reducción de desastres 2024-2034	13
3. ¿Tienen los gobiernos municipales obligación legal de asignar presupuesto para la atención de emergencias y ayuda humanitaria en sus jurisdicciones territoriales? ¿Cuál es la base legal y el monto que deben asignar?.....	13
4. Gasto municipal en “Gestión de Riesgo” y asistencia humanitaria frente a desastres	14
4.1. Momentos del presupuesto.....	15
4.2. Fuentes de financiamiento	17
4.3. Utilización del Presupuesto.....	17
5. Anexo: Preguntas específicas sobre el accionar de sistema CONRED a la hora de una emergencia	23
5.1. Quién es la persona encargada de solicitar ayuda, y a quién hay que solicitarla en cada nivel a la hora de una emergencia?.....	23
5.2. ¿En cuánto tiempo debería responder la CONRED en una emergencia?.....	23
5.3. ¿Qué hacer si no hay respuesta?.....	23
5.4. ¿Se pueden saltar los niveles (pasar directo de la COLRED a la CODRED), ya que muchas veces no hay respuesta?.....	24
5.5. ¿Qué funciones tiene o qué acciones deberías de tomar el MSPAS, y MINEDUC a la hora de una emergencia? Las responsabilidades de cada entidad están descritas en el plan nacional de respuesta como consta en el informe que preparado y en la infografía presentada sobre el sistema CONRED. Ni MSPAS ni MINEDUC ni ningún otro ministerio tienen facultades para actuar por su cuenta durante una emergencia.....	24
5.6. A la hora de una emergencia tiene que comunicar a través de la CONRED o pueden coordinar directo Cruz Roja/Bomberos/PNC/Ministerios/etc?.....	25
Bibliografía	26

Índice de figuras y tablas

Tabla 1. Momentos del presupuesto del gasto público de Gobiernos Locales destinado para gestión integral del riesgo en millones de Quetzales, así como indicadores de eficiencia y credibilidad presupuestaria.....	16
Tabla 2. Indicadores del gasto público de Gobiernos Locales destinado a la gestión integral del riesgo	16
Figura 1. Portada de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a Desastres de Guatemala 2024-2034	7
Figura 2. Análisis del problema del Alto Nivel del Riesgo de Desastres en Guatemala	9
Figura 3. Ejes de la PNRDD 2024-2034	11
Figura 4. Análisis de soluciones del Alto Nivel del Riesgo de Desastres en Guatemala	12
Figura 5. Fuentes de financiamiento del Gasto Público de Gobiernos Locales destinado a gestión integral del riesgo durante 2020 a 2022	17
Figura 6. Distribución del gasto público de Gobiernos Locales en gestión integral del riesgo por finalidad para el período 2020 a 2022 en millones de Quetzales	18
Figura 7. Gasto Público de Gobiernos Locales durante 2020 a 2022 clasificado por grupo de gasto en millones de Quetzales	19
Figura 8. Tasa de ejecución presupuestaria del gasto público de Gobiernos Locales para el período 2020 a 2022 por grupo de gasto.	20
Figura 9. Mapa: Tasa de ejecución del presupuesto del gasto público de Gobiernos Locales a nivel municipal para el período 2020 a 2022.....	21
Figura 10. Mapa: Gasto público per cápita de Gobiernos Locales en gestión integral del riesgo para el período 2020 a 2022	21

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 con qué políticas cuenta el Estado de Guatemala para enfrentar este tipo de situaciones y las instancias que se involucran en la respuesta ante desastres socioambientales. El presente estudio, conforme los términos de referencia, examina cuáles son las políticas que existen para enfrentar situaciones de desastre y qué instituciones están involucradas en su implementación. De esa manera, complementa el estudio que examinó la institucionalidad, instrumentos y recursos con los que cuenta el denominado “Sistema CONRED”.

Conforme a lo establecido en los términos de referencia, en el presente estudio, se da respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las políticas relacionadas con riesgos, atención a desastres naturales y ayuda humanitaria?
2. ¿Qué niveles de gobierno e instancias están involucradas en la implementación de la política nacional de reducción de desastres?

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/>

3. ¿Tienen los gobiernos municipales obligación legal de asignar presupuesto para la atención de emergencias y ayuda humanitaria en sus jurisdicciones territoriales?
4. ¿Cuál es la base legal y el monto que deben asignar?
5. Análisis del presupuesto público asignado para atención a emergencias y ayuda humanitaria por las diferentes instancias públicas durante el período 2015-2023

¿Tienen los gobiernos municipales obligación legal de asignar presupuesto para la atención de emergencias y ayuda humanitaria en sus jurisdicciones territoriales? ¿Cuál es la base legal y el monto que deben asignar?

1. Políticas relacionadas con riesgos, atención a desastres naturales y ayuda humanitaria

El Estado de Guatemala tiene una política específica relacionada con riesgos, atención a desastres naturales y ayuda humanitaria. Ésta se denomina “Política Nacional para la Reducción de Riesgos a Desastres de Guatemala” “PNRRD 2024-2034”. Fue actualizada en el año 2023, pues la política anterior era del período 2011-2016.

Figura 1. Portada de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a Desastres de Guatemala 2024-2034



Fuente: Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados, tomado de https://conred.gob.gt/wp-content/uploads/DCS_20240109_7_PNRRD.pdf

La Política Nacional para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala 2024-2034 identifica 4 áreas de causas directas que subyacen al alto nivel de riesgos a desastres que existen en Guatemala:

1. Una deficiente gestión de la información sobre amenazas y vulnerabilidades;
2. Una escasa gobernanza del riesgo a desastres;
3. Escasa inversión en la reducción de vulnerabilidades en la infraestructura pública y privada;
4. Débil gestión de la preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción oportuna.

Para cada una de estas causas directas identifica causas indirectas. Dentro de éstas, se destacan aquellas que expresan un reconocimiento en el documento de política del papel de la ciudadanía en este proceso:

Con respecto a la deficiente gestión de la información, el análisis reconoce un escaso conocimiento y aprovechamiento de saberes ancestrales, la escasa pertinencia cultural de las herramientas de recolección y análisis de la información desagregada sobre amenazas y vulnerabilidades; y de la planificación territorial.

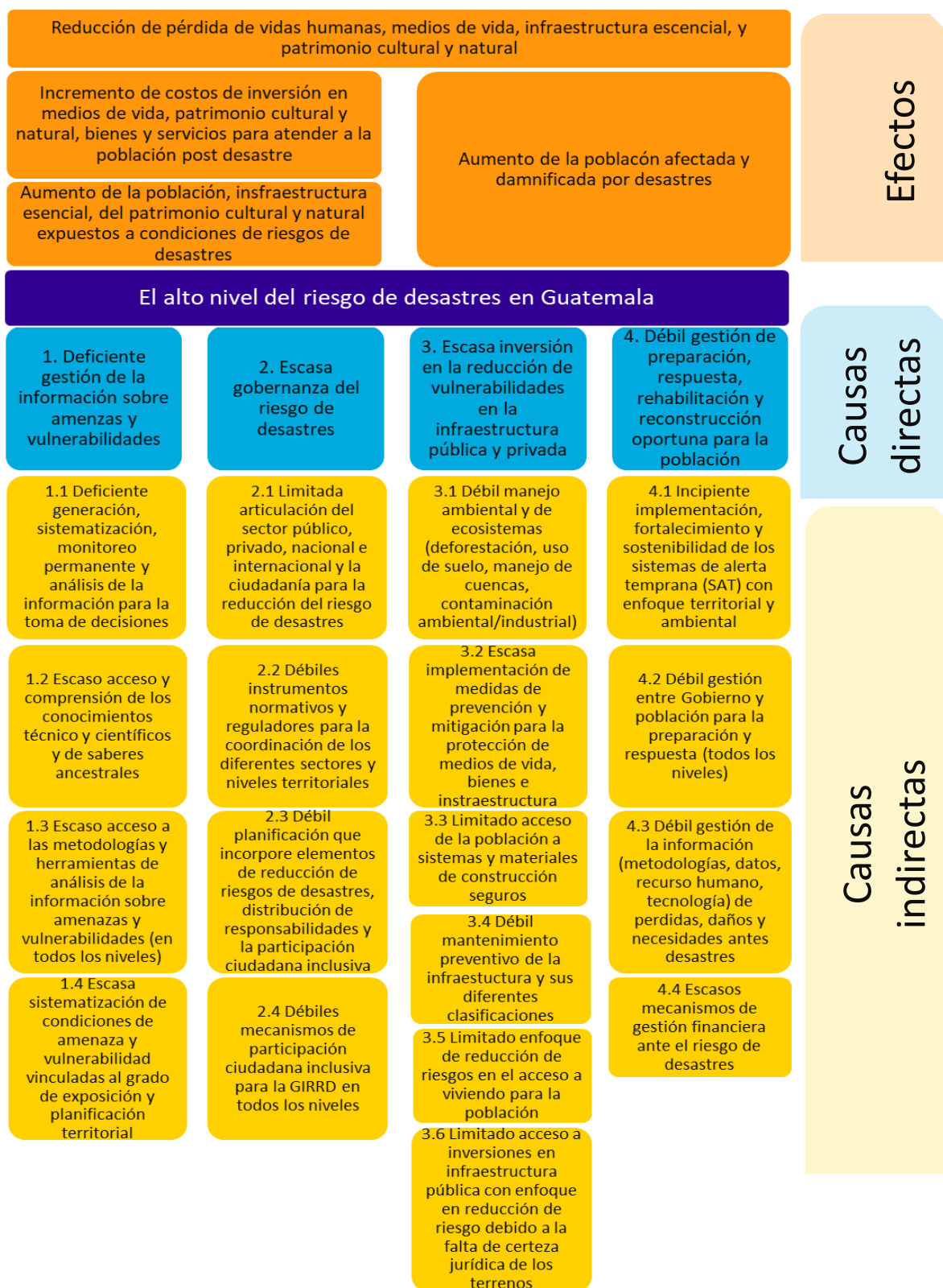
Con respecto a la escasa gobernanza, destaca la limitada articulación existente entre las instancias del Estado a cargo del tema con la ciudadanía; débil participación ciudadana y débiles mecanismos e instrumentos para la participación ciudadana.

Con respecto a la escasa inversión en reducción a vulnerabilidades, se señala el limitado acceso de la población a materiales seguros para la construcción y en el acceso a la vivienda.

Con respecto a la débil preparación y respuesta ante desastres, se destaca la debilidad de los sistemas de alerta temprana; débil gestión entre el gobierno y la población de la preparación y la respuesta;

Otras causas indirectas para cada causa directa se hacen evidente en la visualización sobre el árbol de problemas:

Figura 2. Análisis del problema del Alto Nivel del Riesgo de Desastres en Guatemala



Fuente: Laboratorio de Datos GT, elaboración propia en base a la Política Nacional de Reducción de Riesgo a Desastres (2024-2034) p. 38

A partir del análisis de problema, la PNRD plantea los siguientes contenidos:

1.2. Objetivos de la PNRD 2024-2034

1.2.1. Objetivo general

Reducir el nivel del riesgo de desastres en Guatemala.

1.2.2 Objetivos específicos

- a. Gestionar eficientemente la información para que la población guatemalteca comprenda los factores que componen el riesgo de desastres.
- b. Fortalecer las capacidades de gobernanza del riesgo de desastres de los diferentes actores responsables de la gestión integral del riesgo de desastres en beneficio de la población y el territorio.
- c. Incrementar la incorporación de la gestión integral del riesgo de desastres en la inversión pública y privada para reducir las vulnerabilidades de la población, el territorio y la infraestructura pública y privada.
- d. Fortalecer las capacidades de gestión de los procesos de preparación, respuesta y recuperación del Estado para la atención de la población, y continuidad de la dinámica social y de desarrollo post desastre.

1.3. Ejes de la PNRDD 2024-2034

La política cuenta con cuatro ejes para organizar las intervenciones que propone para alcanzar sus objetivos:

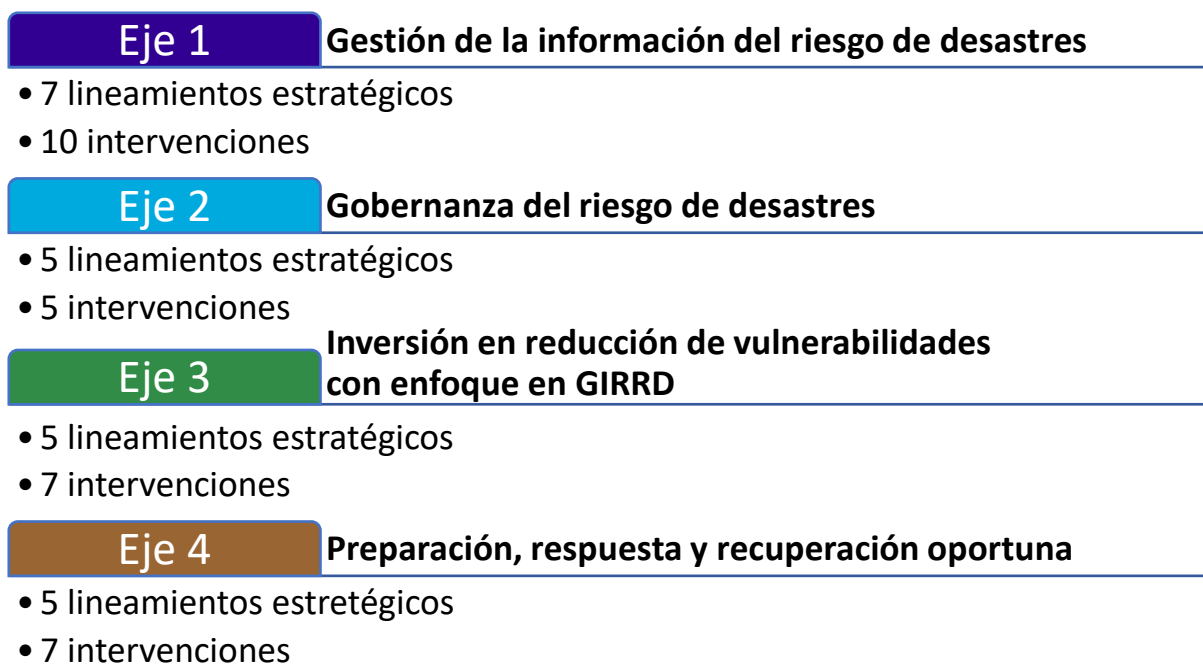
Eje 1 Gestión de la información sobre riesgos a desastres, que refiere a la recolección individual e interinstitucional organizada de datos e información sobre los factores del riesgo de desastres. Cuenta con 7 lineamientos estratégicos y 10 intervenciones.

Eje 2 Gobernanza del riesgo a desastres, refiere al fortalecimiento de capacidades institucionales, la planificación con enfoque de reducción del riesgo de desastres, y el desarrollo y consolidación de espacios de diálogo y participación sociopolíticos, en donde convergen diversos actores. Cuenta con 5 lineamientos estratégicos y 5 intervenciones.

Eje 3 Inversión en reducción de vulnerabilidades con enfoque GIRDD, que elementos relativos a la creación o actualización de mecanismos y herramientas para la construcción segura, y protección de la infraestructura; de igual forma, se centra en la aplicación de medidas correctivas estructurales y no estructurales de mitigación en infraestructura para el sector público y privado. También prioriza la implementación de las medidas mencionadas anteriormente, a través de los mecanismos de planificación que el Sistema Nacional de Planificación -SNP- (SEGEPLAN, s.f.c.) ofrece a las instituciones, incluidas las unidades ejecutoras. Cuenta con 5 lineamientos estratégicos y 7 intervenciones.

Eje 4 Preparación, respuesta y recuperación oportuna para la población, que refiere a la formulación de una estrategia nacional que considere la formulación, actualización e implementación de planes, programas y desarrollo de capacidades en los niveles sectorial y municipal, dentro del marco de sus respectivas competencias y para los actores de la sociedad. En consecuencia, el adecuado establecimiento de procedimientos mejora la coordinación para la respuesta efectiva, genera mecanismos que agilicen el acceso a la ayuda y asistencia humanitaria proveniente de la cooperación internacional, y atiende de manera eficaz a la población guatemalteca. Cuenta con 5 lineamientos estratégicos y 7 intervenciones.

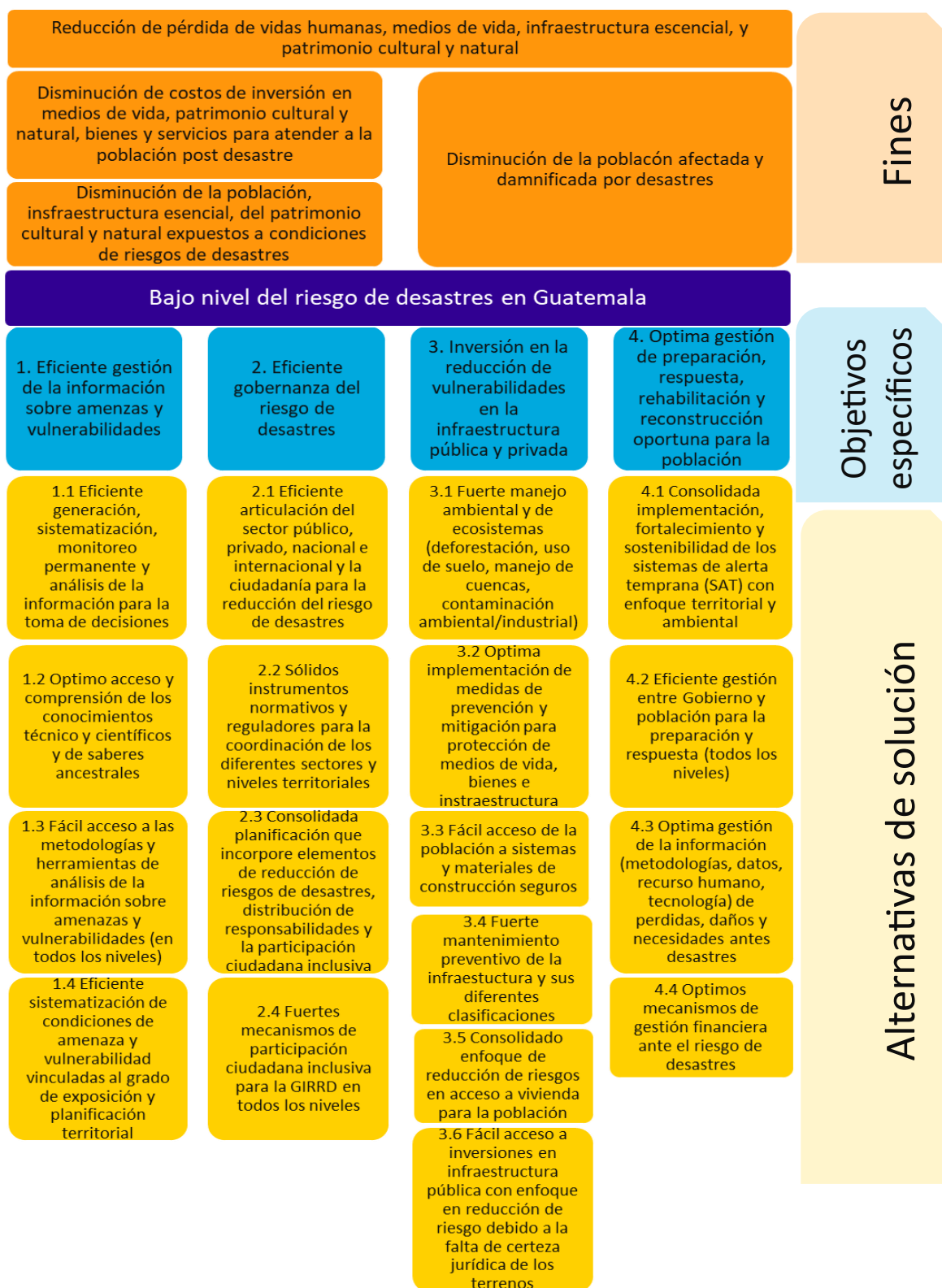
Figura 3. Ejes de la PNRDD 2024-2034



Fuente: Laboratorio de Datos GT, elaboración propia a partir de la Política Nacional de Reducción de Desastres 2024-2034, p. 50

El árbol de soluciones sintetiza el conjunto de lineamientos estratégicos y áreas de intervención para llevar la política su implementación. De alguna manera, todos los ejes consideran un involucramiento y participación de la población en los diferentes lineamientos estratégicos que se proponen. En particular, en el tema de la gobernanza (eje 2) y el de Preparación, respuesta y recuperación (eje 4), plantean el involucramiento a nivel municipal, y de organizaciones de sector privado y sociedad civil, más no necesariamente de las comunidades propiamente dichas. De hecho, no se refieren a éstas, así tampoco la política no hace alusión al sistema multinivel con el que supuestamente funciona CONRED y se implementa el Plan Nacional de Respuesta que deriva de esta política. En otras palabras, no se considera a las propias poblaciones como partícipes activos de la implementación de la política, aunque muchas de las intervenciones que se necesitaría poner en marcha para ejecutarlas, requieren acciones a nivel muy local. No se identifican en el documento, las conexiones entre la Política y el Plan Nacional de Respuesta 2024-2034.

Figura 4. Análisis de soluciones del Alto Nivel del Riesgo de Desastres en Guatemala



Fuente: Laboratorio de Datos GT, elaboración propia en base a la Política Nacional de Reducción de Desastres 2024-2034 p.14

2. Niveles de gobierno e instancias involucradas en la implementación de la política nacional de reducción de desastres 2024-2034

La PNRRD 2024-2034 está concebida como una política fundamentalmente de carácter estatal, a ser ejecutada principalmente por las entidades del Organismo Ejecutivo que integran el sistema CONRED -SE-CONRED-: MSPAS, MAGA, CIV, MINEDUC, MINGOB, MINFIN, MINDEF, CONADI E INSIVUMEH.

Se plantea que hay otras entidades del Organismo Ejecutivo que también implementan acciones con enfoque de Gestión de Riesgo y Reducción de Desastres: MINTRAB, MINECO, MICUDE, MINEX, MEM, MIDES, MARN, SEGEPLAN Y SOSEP.

Señala también a entidades privadas que, si bien no tienen obligación de implementar el enfoque de Gestión de Riesgo, pueden hacerlo: CENTRARSE, RedUlaC, InterU, Agencias de la Cooperación Internacional, Bomberos Municipales y Departamentales, Asamblea de Presidentes de Colegios Profesionales, CACIF, municipalidades.

No se menciona a la población ni a las comunidades como instancias involucradas en la implementación de la política. Tampoco se hace referencia al sistema multinivel de CONRED que llega hasta nivel comunitario.

3. ¿Tienen los gobiernos municipales obligación legal de asignar presupuesto para la atención de emergencias y ayuda humanitaria en sus jurisdicciones territoriales? ¿Cuál es la base legal y el monto que deben asignar?

La ley de CONRED no contempla obligaciones en ese sentido; tampoco el código municipal, ni contempla la atención de desastres como una función específica, aunque, en el artículo 35, inciso c, que refiere a las competencias de la municipalidad para convocar a los distintos sectores de la sociedad para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales, podría incorporarse el tema, por su importancia, y de allí derivar las correspondientes implicaciones financieras y presupuestarias. Y si bien, el código municipal no lo contempla, en la práctica las municipalidades sí destinan recursos para la atención de situaciones de desastre. Este aspecto se comenzará a examinar en la siguiente sección del documento, con un análisis acotado del gasto municipal en situaciones de emergencia y desastres.

4. Gasto municipal en “Gestión de Riesgo” y asistencia humanitaria frente a desastres

Como fuera mencionado en el estudio sobre la institucionalidad del sistema institucional existente para la atención de desastres en Guatemala, el presupuesto se integra en dos partes: el presupuesto institucional para la Secretaría Ejecutiva de la CONRED -SE-CONRED- y el presupuesto que asignan las instituciones del Sistema CONRED y otras instancias del Ejecutivo que actúan durante una situación de desastre, el cual se consigna en una estructura presupuestaria específica denominada “Programa 94”. Por la forma en que actúa el Sistema CONRED, en conjunción entre SE-CONRED y los ministerios que integran el Consejo, el análisis presupuestario del Programa 94, se presentó en el estudio 1 (Mapeo institucional) porque va de la mano con el presupuesto específico de la SE-CONRED que es eminentemente para el funcionamiento de la Secretaría y para el Fondo de Emergencias, para el cual no se pudo llegar a identificar el destino del gasto en esta investigación. Indagar en ese nivel de detalle requiere más tiempo, recursos y personal del que era posible asignar para estas investigaciones. No obstante, se presenta la información oficial disponible en los sistemas informáticos del MINFIN.

Además de los recursos financieros que se asignan para la atención de desastres y ayuda humanitaria por parte del Gobierno Central, están los fondos que se destinan por parte de las municipalidades para este cometido. Si bien, como mencionado en la sección previa, este mandato no está totalmente explicitado en el Código Municipal, la ley de CONRED y el reglamento del Sistema CONRED sí contempla la participación de las municipalidades en la respuesta a desastres. Este nivel del sistema se denomina COMRED. Son los alcaldes y los concejos municipales quienes definen la necesidad de asignar recursos para la atención de emergencias y situaciones de desastres en los territorios comprendidos dentro del municipio, así como el destino de dichos recursos.

Si bien el MINFIN cuenta con un sistema específico para el registro y seguimiento del gasto municipal -SICOIN GL- (Sistema de Contabilidad Integrada para Gobiernos Locales), durante el mes de diciembre 2023 hubo fallas generalizadas en la plataforma del SIAF del MINFIN, que impidió el acceso a dicha información para todo el período considerado en el estudio (2015-2023). Sin embargo, el equipo de Laboratorio de Datos GT, tenía acceso a la información para el período 2020-2022, la cual se emplea en este estudio⁴, para ilustrar el destino del gasto municipal en atención a desastres y emergencias que requieren asistencia humanitaria.

Si bien hubo la intención de examinar el gasto municipal en gestión de riesgo y asistencia humanitaria para el período 2015-2023, tal y como se hizo con el presupuesto de CONRED y del Programa 94, esto no fue posible. Esta sección tiene como objetivo conocer cómo se ha financiado la respuesta de las municipalidades a la: “*gestión integral del riesgo*” durante el período 2020 a 2022, utilizando para ello los registros contables del presupuesto que manejan las 340 Municipalidades del país. Las cifras de la ejecución presupuestaria de los Gobiernos Locales para el período 2020 a

⁴ A la fecha de finalización de este estudio, el SICOIN GL no había sido totalmente restablecido todavía.

2022 fueron descargadas del sistema de gestión financiera de Gobierno Locales, -SICOIN GL- del Ministerio de Finanzas Públicas, en formato de base de datos, conteniendo los siguientes campos: año, departamento, municipio, finalidad, función, división, programa, subprograma, actividad, proyecto, renglón, tipo de gasto, grupo de gasto, subgrupo de gasto. Estos campos actuaron como filtros, mientras que los campos que contenían cifras presupuestarias en su orden fueron: asignado, modificado, vigente, devengado y pagado.

Previo a trabajar con la base de datos se procedió a etiquetar todo el gasto público municipal, asociado a la gestión integral del riesgo, para ello se revisaron los campos de la clasificación funcional (finalidad, función y división) si contenían alguna referencia a la gestión del riesgo y fue etiquetado con el número “1”, el cual significa que si se asocia a ese objetivo de política pública; posteriormente también se procedió hacer dicho ejercicio pero con los campos que identifican la clasificación programática del presupuesto: programa, subprograma, actividad y proyecto. Es de hacer la salvedad que este procedimiento se aplicó a 1.07 millones de registros en los 340 municipios.

Una vez concluida la fase anterior se pudo identificar el presupuesto destinado a la gestión integral del riesgo y se realizaron las tablas sencillas y de referencia cruzada analizando los distintos indicadores que se presentan a continuación.

4.1. Momentos del presupuesto

De acuerdo con la base de datos construida, el presupuesto asignado es el monto que el Congreso de la República aprobó cada año para las Municipalidades del país y particularmente para la gestión integral del riesgo. En 2020 fueron Q105.1 millones, para el 2021 fueron Q76.4 millones, mientras que en 2022 la cifra fue de Q91.1 millones. Es importante observar que durante la ejecución del presupuesto estos montos fueron aumentados, tal es el caso del año 2020 que pasó de Q105.1 millones a Q377.4 millones, la mayor cifra durante la serie analizada. Si bien en los dos años subsiguientes también hubo aumentos, éstos fueron menores a lo experimentado durante 2020, considerando para ese entonces que se debía atender los impactos de las tormentas Eta e Iota, así como del ciclón Julia (por ejemplo).

Sin embargo, por mucho que se hayan aumentado los presupuestos, las municipalidades tuvieron muy bajas tasas de ejecución. En 2020 fue de 77.9%, disminuyendo a 67.1% en 2021 y finalizando en 73.1% durante 2022, lo que, en promedio, durante los tres años analizados, dio una tasa de ejecución del 75.0%. Considérese también que ello significó que para 2020 hubo una disponibilidad total para gestión integral del riesgo de Q377.4 millones, al final la población solamente pudo tener bienes y servicios públicos para esta finalidad, valuados en Q294.0 millones.

Es decir, de parte del Ejecutivo hubo la disposición de que las municipalidades del país tuvieran una mayor cantidad de recursos para abordar la gestión integral del riesgo, no obstante, los gobiernos locales no tuvieron la capacidad de ejecutarlos en su totalidad. Esto muestra, por un lado, la limitada capacidad de utilización de los recursos por parte de las municipalidades, pero también la improvisación de parte del Ejecutivo y de los gobiernos locales para responder a los riesgos que el país estuvo enfrentando. Todos los años, estos presupuestos fueron considerados “nada creíbles”

dado que las variaciones entre lo programado y el destino final del gasto fueron superiores al 15%. Este es un indicador del nivel de credibilidad de la programación financiera y presupuestaria, de acuerdo con el programa de gestión de las finanzas públicas «PEFA» (por sus siglas en inglés): Todos los presupuestos que durante su etapa de ejecución tienen variaciones de más del 15% son considerados “nada creíbles”.

Tabla 1. Momentos del presupuesto del gasto público de Gobiernos Locales destinado para gestión integral del riesgo en millones de Quetzales, así como indicadores de eficiencia y credibilidad presupuestaria

Ejercicio	Asignado	Vigente	Devengado	Ejecutado	Credibilidad
2020	105.1	377.4	294.0	77.9%	259.0%
2021	76.4	103.6	69.6	67.1%	35.6%
2022	91.1	131.7	96.2	73.1%	44.6%
Total	272.6	612.7	459.8	75.0%	124.8%

Fuente: Laboratorio de Datos GT, elaboración propia con base en SICOIN, Gobiernos Locales.

En términos agregados para todas las municipalidades, el presupuesto devengado dirigido a gestión integral del riesgo durante 2020 fue de Q294.0 millones, Q69.5 en el siguiente año y Q96.2 en el subsiguiente, estos valores significaron proporciones de 2.3% con respecto al presupuesto total de los Gobiernos Locales durante el primer año citado y disminuyó al 0.4% durante 2021 y 0.5% en 2022.

El otro indicador agregado que se puede obtener es el gasto per cápita municipal en gestión de riesgo, el cual se obtiene al dividir el presupuesto devengado para la atención integral al riesgo entre el total de población del país. Para 2020, éste fue de Q17.44 y se redujo a Q4.07 al año siguiente y finalizó con un valor de Q5.55 durante 2022. Mucho del presupuesto de atención integral al riesgo durante 2020 estuvo asociado a la pandemia como se detalla más adelante.

Tabla 2. Indicadores del gasto público de Gobiernos Locales destinado a la gestión integral del riesgo

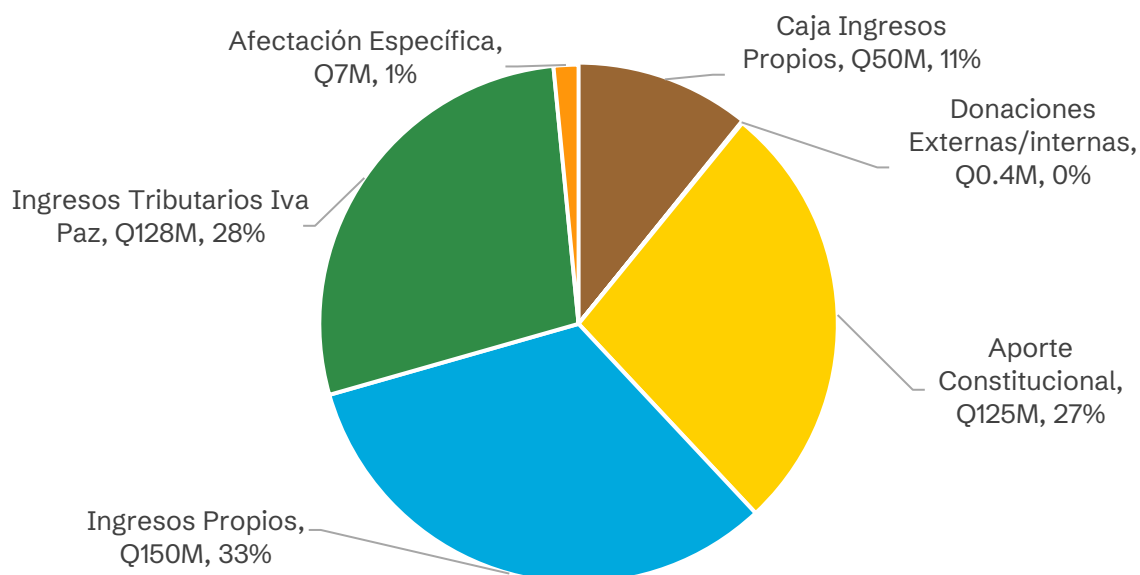
Variable	2020	2021	2022
Gasto público de Gobiernos Locales en Gestión del Riesgo	294,026,335	69,570,720	96,249,618
Proporción respecto el Gasto Público total de los Gobiernos Locales	2.3%	0.4%	0.5%
Per cápita	17.44	4.07	5.55

Fuente: Laboratorio de Datos GT, elaboración propia con base en SICOIN, Gobiernos Locales e Instituto Nacional de Estadística

4.2. Fuentes de financiamiento

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento, el presupuesto devengado acumulado entre 2020 a 2022, dirigido a la atención integral del riesgo estuvo compuesto un 33% por los ingresos propios de las municipalidades, lo que significó un monto de Q149.7 millones; seguido por los ingresos tributarios del Iva-Paz con Q128.1 millones que significaron un 28.0% del financiamiento total. La tercera fuente de financiamiento que más aporta a la gestión integral del riesgo es el Aporte Constitucional, con Q124.8 millones para un 27% del financiamiento total. En su conjunto estas tres fuentes representaron durante 2020 a 2022 el 88% del total de recursos destinados a esta finalidad.

Figura 5. Fuentes de financiamiento del Gasto Público de Gobiernos Locales destinado a gestión integral del riesgo durante 2020 a 2022



Fuente: Laboratorio de Datos GT, elaboración propia con base en SICOIN, Gobiernos Locales

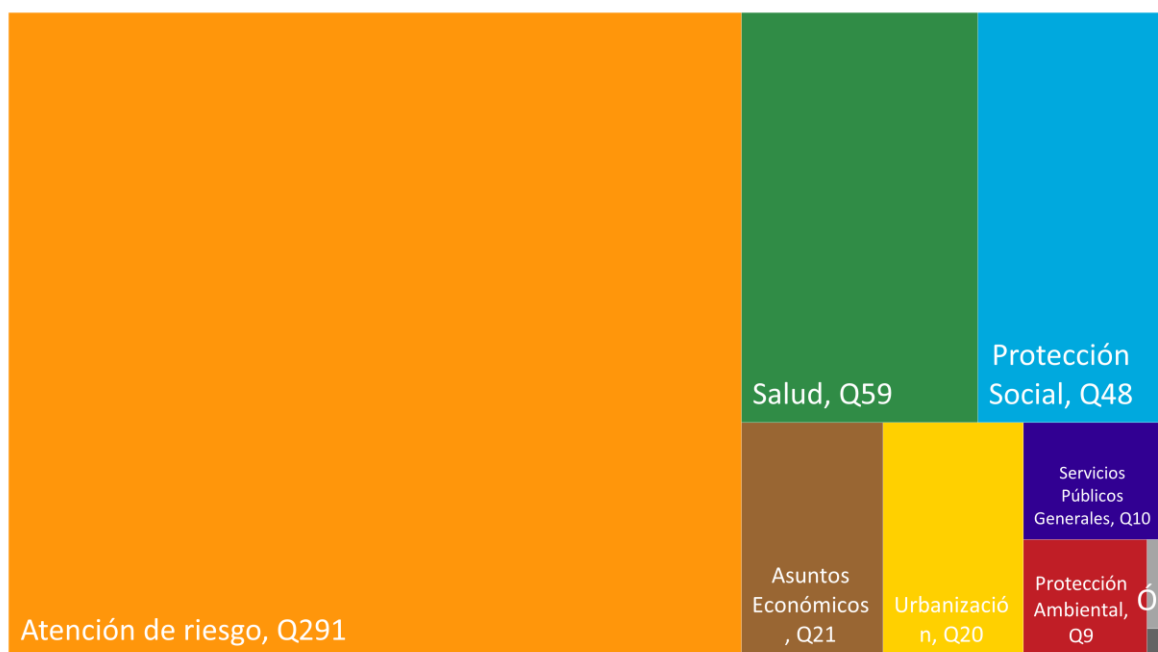
4.3. Utilización del Presupuesto

Con respecto a la utilización de los recursos destinados para la gestión integral del riesgo se realizó con base en la clasificación del manual de estadísticas del Fondo Monetario Internacional para identificar la finalidad, función y división, en ese sentido la que más recursos representó durante el período analizado (2020 a 2022) fue la de atención de riesgo con Q290.7 millones y dentro de esta las principales funciones financiadas fueron (en su orden): gestión para la reducción de riesgos a desastres, la atención a los desastres, así como los servicios de prevención de incendios forestales. La segunda finalidad con mayor financiamiento fue la de salud con Q59.7 millones y sus principales funciones fueron: los servicios de salud públicos y los servicios para pacientes externos; por su parte la tercer finalidad a la cual se le destinaron más recursos entre 2020 a 2022 fue la protección social, dentro de la cual las principales funciones financiadas fueron: la prestación de protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a las víctimas de la exclusión social o las personas

que son vulnerables a la exclusión social y la prestación de protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a familias con hijos a cargo.

La cuarta finalidad de gasto más financiada dentro de los recursos para gestión integral del riesgo fue la de asuntos económicos con un total de Q20.5 millones durante los tres años analizados y comprendió la atención a las siguientes funciones: transporte y apoyo en actividades económicas y financieras. En lo que respecta a la finalidad de urbanización se destinó un total de Q20.2 millones que básicamente fue destinado para abastecimiento de agua potable, así como el desarrollo comunitario, y los servicios comunitarios.

Figura 6. Distribución del gasto público de Gobiernos Locales en gestión integral del riesgo por finalidad para el período 2020 a 2022 en millones de Quetzales

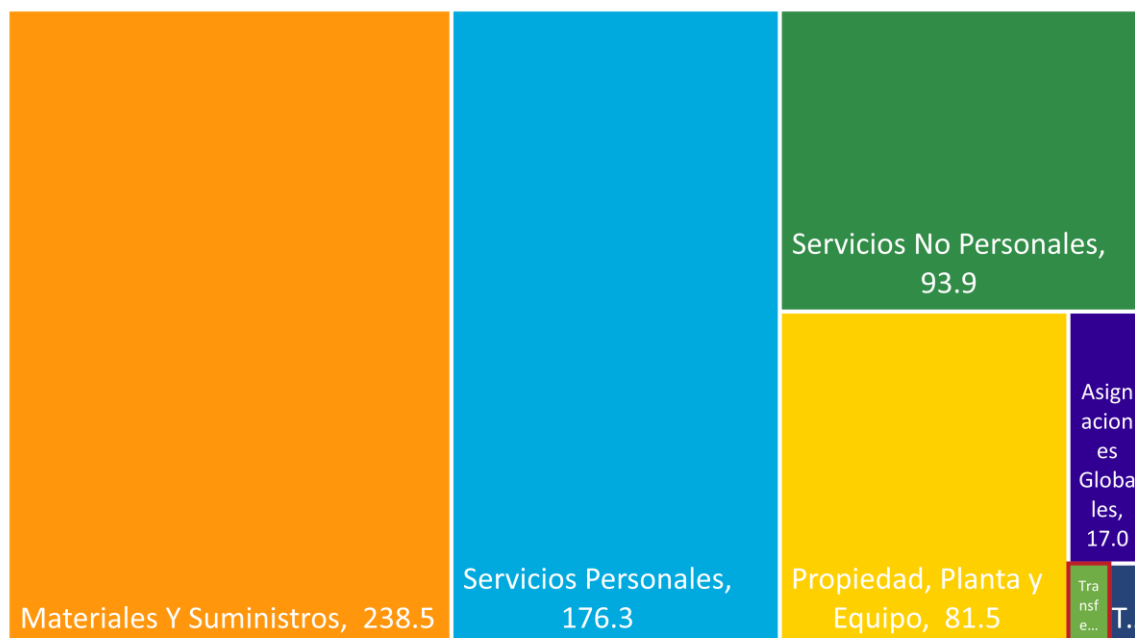


Fuente: Laboratorio de Datos GT, elaboración propia con base en SICOIN, Gobiernos Locales.

En atención a la clasificación funcional del gasto público (finalidad, función y división) también existe la clasificación programática del presupuesto y en el caso del gasto asociado a la gestión integral del riesgo se encontró que durante 2020 a 2022 los Gobiernos Locales contabilizaron estas erogaciones en un total de 26 programas, 42 subprogramas y 964 actividades; esto lo que viene a demostrar es que hay serias debilidades en el registro y contabilización del gasto público a nivel de los Gobiernos Locales y poco control sobre este proceso, lo que puede impactar en asociar el gasto público a resultados de política pública. En ese sentido el programa que representó el 49.0% de las erogaciones fue el de: “atención por desastres y calamidades públicas” el cual registró los gastos asociados a la respuesta de la pandemia con Q300.9 millones, mientras que el segundo programa que más recursos contabilizó fue el de ambiente y recursos naturales el cual básicamente hace énfasis en la gestión del cambio climático.

Otra forma de clasificación del gasto público asociado a la gestión integral del riesgo es por grupo de gasto y en ese sentido primero se encontró que del monto total destinado para esta finalidad (Q459.8 millones), se utilizaron Q238.5 de ellos en materiales y suministros; dentro de éste primer grupo analizado los principales subgrupos de gasto fueron en su orden: alimentos, así como productos químicos. El segundo grupo que más recursos absorbió con un total de Q176.3 millones fue el de servicios personales que a su vez se desagregó en personal temporal Q83.0 millones y personal fijo con Q47.2 millones, así como Q19.0 por prestaciones relacionadas con salarios. El tercer grupo de gasto que más representó erogaciones fue el de servicios no personales cuyas principales partidas fueron las relacionadas con arrendamientos Q31.1 millones y Q21.6 millones destinados para reparación de instalaciones y Q17.3 millones por la contratación de servicios técnicos y profesionales.

Figura 7. Gasto Público de Gobiernos Locales durante 2020 a 2022 clasificado por grupo de gasto en millones de Quetzales



Fuente: Laboratorio de Datos GT, elaboración propia con base en SICOIN, Gobiernos Locales.

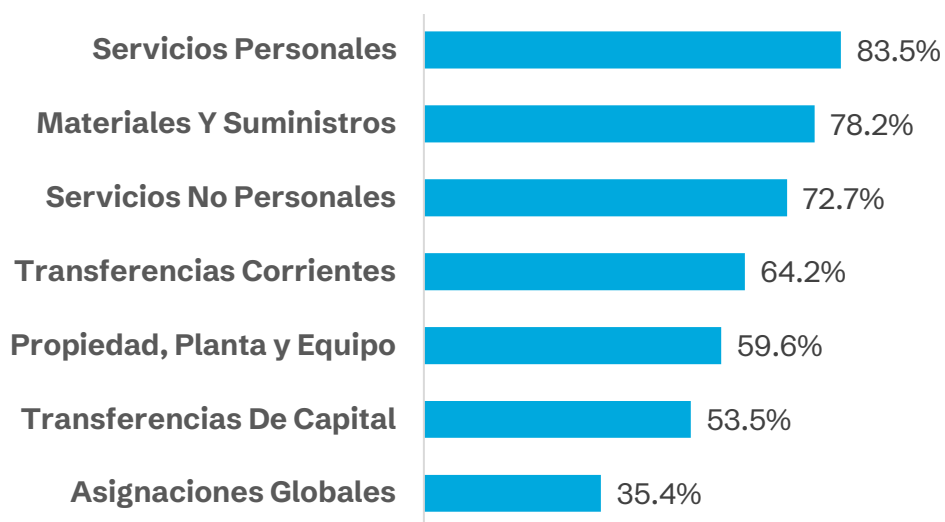
En cuarto lugar, se ubicó la propiedad, planta y equipo con un total de Q81.5 millones que básicamente fue en la contratación de construcciones por contrato (Q57.7 millones) y la compra de maquinaria y equipo por Q23.4 millones.

Casi de manera imperceptibles las erogaciones realizadas para asignaciones globales, así como las transferencias corrientes y de capital.

Continuando con el análisis se calculó la tasa de ejecución presupuestaria por grupo de gasto para el período 2020 a 2022 encontrando que donde más se utilizaron los recursos fue en servicios personales con una ejecución del 83.5%, seguido de materiales y suministros con 78.2%, así como los servicios no personales, de los cuales se ejecutó el 72.7%. Nótese también que la propiedad,

planta y equipo fue el cuarto grupo de gasto con más erogaciones, pero el quinto con menos ejecución presupuestaria pues apenas llegó al 59.6% en el período indicado. El hecho de que no se haya alcanzado un 100% de la ejecución presupuestaria en todos los grupos de gasto significó para la población guatemalteca una pérdida en bienes y servicios públicos relacionados con la gestión integral del riesgo, valuados en Q152.9 millones (diferencia entre el vigente y el devengado).

Figura 8. Tasa de ejecución presupuestaria del gasto público de Gobiernos Locales para el período 2020 a 2022 por grupo de gasto.



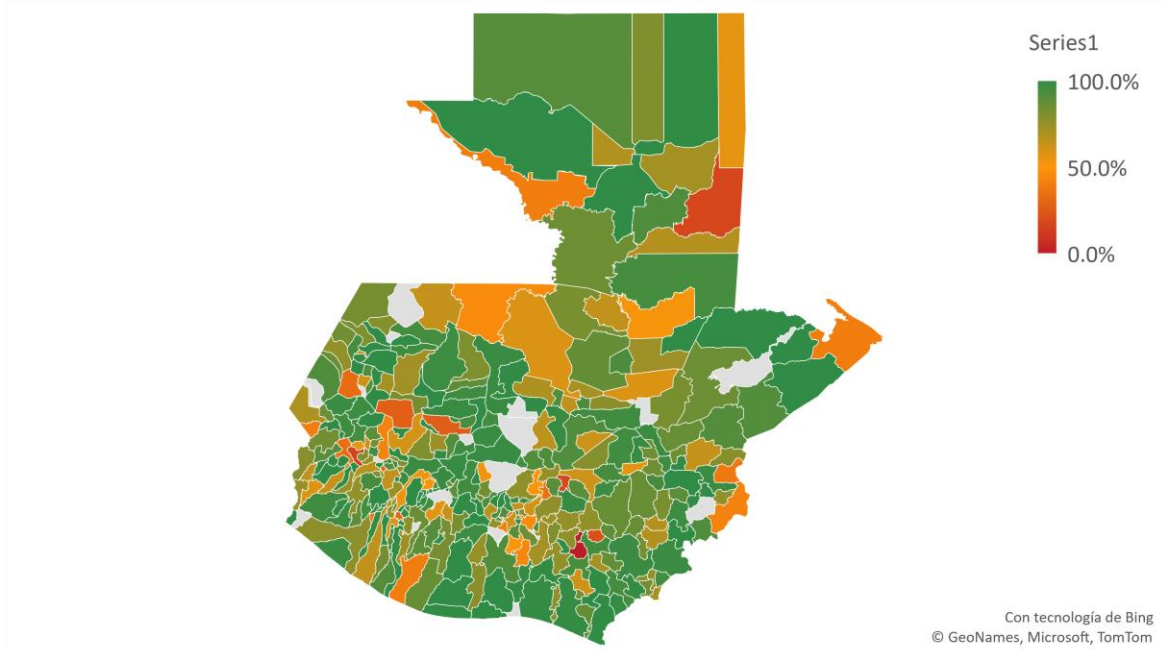
Fuente: Laboratorio de Datos GT, elaboración propia con base en SICOIN, Gobiernos Locales.

Un análisis más detallado y territorial sobre el presupuesto destinado a la atención integral del riesgo, siempre en el ámbito de la ejecución presupuestaria es calcularla a nivel municipal, pero de manera acumulada para el período 2020 a 2022 que se muestra en el siguiente mapa:

Se hace la aclaración que aquellos mostrados en color gris es porque no destinaron recursos para la atención integral del riesgo y en consecuencia no fue posible calcular su tasa de ejecución, en ellos se puede mencionar a La Tinta en Alta Verapaz, así como Quetzaltepeque en Chiquimula. Con base en esa aclaración se encontró que el municipio con menor tasa de ejecución presupuestaria fue Nueva Santa Rosa en Santa Rosa con 0%, así como Dolores en Petén con 17.1%, de igual manera con valores muy bajos se puede mencionar a San Pedro Sacatepéquez en San Marcos con 16.4%, Malacatancito en Huehuetenango con 27.9% y San Pedro Jocopilas con 26.5% en Quiché.

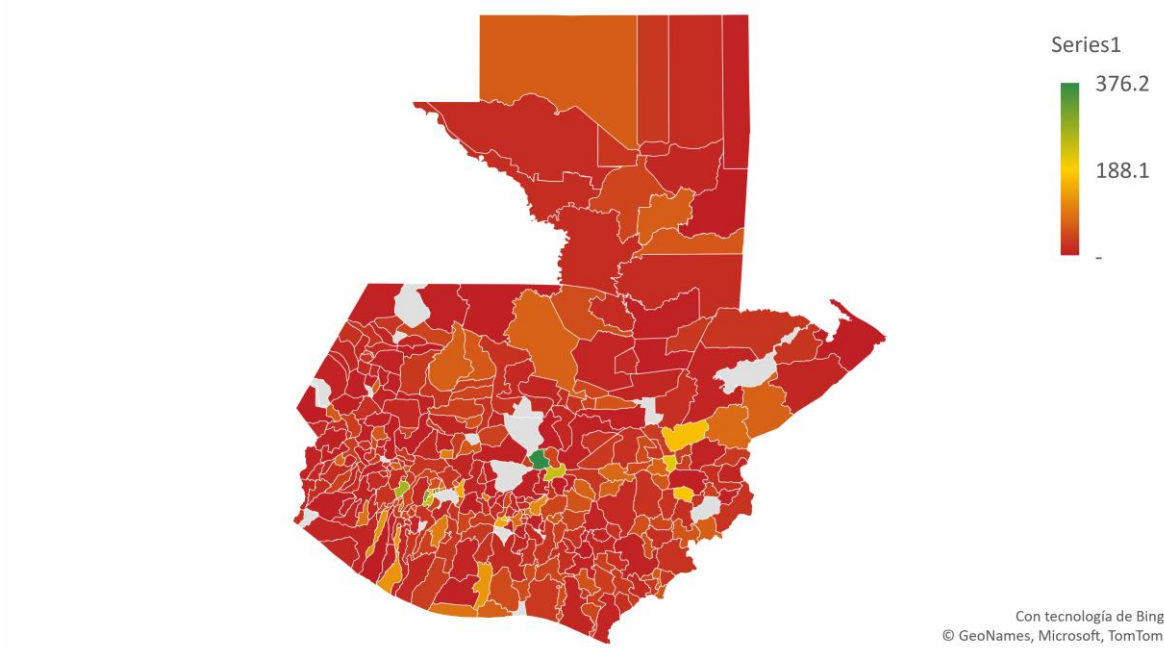
Con valores medios, cercanos al 50% se encontró a Playa Grande Ixcán, en Quiché, San Raymundo en Guatemala, así como Fray Bartolomé de las Casas y Senahú en Alta Verapaz. Por su parte, los municipios con mayores tasas de ejecución se encontraron en todos los departamentos sin excepción, pero desde luego fueron la excepción, por ejemplo, las Cruces y Flores en Petén con valores superiores al 99%, así como Livingston y Morales en el departamento de Izabal.

Figura 9. Mapa: Tasa de ejecución del presupuesto del gasto público de Gobiernos Locales a nivel municipal para el período 2020 a 2022



Fuente: Laboratorio de Datos GT, elaboración propia con base en SICOIN, Gobiernos Locales.

Figura 10. Mapa: Gasto público per cápita de Gobiernos Locales en gestión integral del riesgo para el período 2020 a 2022



Fuente: Laboratorio de Datos GT, elaboración propia con base en SICOIN, Gobiernos Locales.

Otro tipo de análisis en el ámbito territorial es su expresión per cápita la cual se muestra en el mapa anterior y al respecto se encontró que en mayoría cada municipio destinó menos de Q10.00 por persona por año, para gestión integral del riesgo, inclusive las cabeceras departamentales; cuando se supone que deberían de destinar mayores recursos por ser el centro político del departamento, en ese sentido únicamente Cobán (Alta Verapaz) y Guastatoya en El Progreso fueron las que destinaron más de Q50 por persona, por año con Q71.1 y Q78.1, respectivamente.

De acuerdo con ese parámetro se sabe que fueron escasos los municipios que destinaron valores por encima de los Q100 como, por ejemplo: Río Hondo en Zacapa y San José La Arada en Chiquimula con Q171.5 y Q178.4 respectivamente; mientras que en extremo opuesto se encontró Fray Bartolomé de las Casas y Santa María Cahabón (ambos en Alta Verapaz) donde destinaron Q3.7 y Q2.4 respectivamente, por persona y por año para la gestión del riesgo; lo que resulta muy cuestionable porque fueron de los más golpeados por las tormentas durante 2020. Por último, es de enfatizar que el municipio que más destinó para la gestión integral del riesgo por persona fue Granados, en Baja Verapaz con Q376.2.

5. Anexo: Preguntas específicas sobre el accionar de sistema CONRED a la hora de una emergencia

5.1. Quién es la persona encargada de solicitar ayuda, y a quién hay que solicitarla en cada nivel a la hora de una emergencia?

La persona encargada de solicitar ayuda en cada nivel del sistema CONRED es el coordinador de cada nivel:

- En el caso de la COLRED, sería el alcalde auxiliar o la autoridad comunitaria del COCODE u otra que la comunidad haya designado para el tema de desastres. Generalmente, suele ser el presidente del COCODE el que funge como coordinador de la COLRED.
- En el municipio sería al alcalde.
- En el departamento al gobernador.
- En la región al delegado regional de CONRED.
- A nivel nacional, el Secretario Ejecutivo de CONRED.
- Y finalmente, al Presidente en caso se requiere declarar un Estado de Calamidad.

Los coordinadores de las COLRED solían estar registrados en la municipalidad. Esto debe ser indagado a nivel local, o esperar a que las nuevas autoridades en la SE-CONRED se asienten en sus nuevas funciones para confirmar esta información.

5.2. ¿En cuánto tiempo debería responder la CONRED en una emergencia?

No hay un tiempo establecido, que esté normado dentro de la ley, la política o el Plan Nacional de Respuesta, pues cada evento de emergencia es diferente. Sin embargo, el principio básico es que la asistencia en una emergencia debe ser lo más inmediata posible. Esa es la lógica que marca el diseño del sistema escalonado. Se complica en un país como Guatemala que tiene las comunidades rurales, dispersas, inaccesibles y bastante incomunicadas, donde además, falta personal permanente a nivel local para estos menesteres. Más allá de bomberos municipales, que suelen estar en las cabeceras municipales, las comunidades no tienen este recurso. Habrá que crear las brigadas comunitarias autogestionadas, para la respuesta más inmediata, como parte de la COLRED.

Si el evento es muy local, depende de cuán rápido la comunidad, por medio de su Coordinador de COLRED pueda informar al Alcalde o al Consejo Municipal que hay una emergencia. En desastres de mayor alcance, depende del tipo de desastre, pero una vez haya una emergencia, la respuesta debería ser bastante inmediata a menos que, por ejemplo, haya obstáculos para acceder a la localidad. Según el estudio realizado, una vez se notifica al nivel central, se despachan los Equipos De Respuesta Inmediata -ERIs- que se desplazan al lugar del incidente en apoyo al nivel de respuesta local/municipal/departamental que lo requiere.

5.3. ¿Qué hacer si no hay respuesta?

Denunciarlo a todo nivel. Conociendo como debe funcionar el sistema, las comunidades pueden denunciar que no se activa o qué pasa. Los lugares para la denuncia pueden ser los medios de

comunicación, redes sociales, autoridades municipales, departamentales. La Procuraduría de Derechos Humanos, la propia presidencia. No olvidar que la cabeza superior del sistema, en última instancia, es el presidente.

No esperar al desastre, sino tratar de prepararse antes para enfrentarlo de mejor manera y con las formas más propias posibles.

Se recomienda, como parte de la organización de la COLRED, armar una estrategia de incidencia con el nivel superior de la CONRED para que se active el sistema.

5.4. ¿Se pueden saltar los niveles (pasar directo de la COLRED a la CODRED), ya que muchas veces no hay respuesta?

En la práctica, sí se podría hacer, pero lo más probable es que no reaccionen o no puedan reaccionar si no se agotan las instancias anteriores. Además de que la cultura institucional del Estado de Guatemala es totalmente vertical, todo el diseño institucional está hecho para que el sistema actúe escalonadamente. Es decir, tiene que agotarse y reportarse el agotamiento de la capacidad instalada en el nivel correspondiente, para pedir la asistencia del nivel superior.

Sin embargo, si hay como documentar que el nivel correspondiente no actuó, hay más probabilidades de que el siguiente nivel responda. El tema es que hay que hacer presión social para que el sistema CONRED se reactive y se fortalezca a todo nivel.

El número de emergencias de CONRED es el 119, en la página web hay un directorio básico de números de emergencia

No se llama a instituciones individuales que integran el sistema CONRED, los van a referir a la CONRED.

Se recomienda armar un directorio y actualizarlo constantemente en apoyo con las nuevas autoridades.

<https://conred.gob.gt/sistema-conred-al-servicio-de-la-poblacion-durante-la-temporada-de-lluvias-2021/>

5.5. ¿Qué funciones tiene o qué acciones deberías de tomar el MSPAS, y MINEDUC a la hora de una emergencia? Las responsabilidades de cada entidad están descritas en el plan nacional de respuesta como consta en el informe que preparado y en la infografía presentada sobre el sistema CONRED. Ni MSPAS ni MINEDUC ni ningún otro ministerio tienen facultades para actuar por su cuenta durante una emergencia.

Normalmente, el MINEDUC paraliza actividades regulares durante emergencias, para proteger a los niños. En MSPAS, la función de respuesta a emergencia requiere frecuentemente que el personal deje funciones regulares para administrar albergues, por ejemplo.

Los protocolos específicos de actuación a nivel local no fueron de acceso público para esta investigación. Habría que indagar al respecto cuando ya estén asentadas las nuevas autoridades.

El nivel local del sistema es el que está menos documentado. Es el hallazgo más relevante de la investigación documental. Muchos instrumentos protocolos y demás, pero a nivel local, no están tan disponibles. Muy posiblemente, eso ocurre a nivel municipal también, pero el tipo de investigación realizada, no nos permitió constatar estos aspectos. Tendríamos que realizar la investigación territorial, tal vez se puede en el segundo año del proyecto.

5.6. A la hora de una emergencia tiene que comunicar a través de la CONRED o pueden coordinar directo Cruz Roja/Bomberos/PNC/Ministerios/etc?

Sí, se puede llamar a los Bomberos, la Cruz Roja, y la Policía en el momento que cada ciudadano lo necesite. Los bomberos, la PNC y la Cruz Roja tienen sus propios números de emergencia disponibles y de libre acceso a todos los ciudadanos. Los bomberos suelen ser municipales y en todo caso, son una entidad autónoma del gobierno central, aunque formen parte del sistema CONRED. No es el caso para los ministerios y secretarías. En los ministerios los van a referir a que llamen a CONRED. No están facultados para activar el sistema de respuesta a desastres por sí mismo. Para eso existe CONRED, su Secretaría Ejecutiva.

Las funciones de cada entidad y nivel están descritas en el plan nacional de respuesta. Eso se explicó en el informe de la investigación documental realizada. Lo que no está disponible son protocolos específicos para cada nivel. Eso forma parte de los vacíos que hay que documentar en la siguiente etapa del proyecto.

En cuanto a las compras de alimentos que hace CONRED es centralizada y se distribuye a bodegas regionales de CONRED. Es el nivel regional o departamental el que autoriza que se use lo almacenado en las bodegas. Las municipalidades son autónomas, no tienen que esperar necesariamente a que se active el sistema CONRED para actuar, pero, como se explicó en el segundo informe de la consultoría, su actuar en materia de desastres no está específicamente normado. Ni siquiera aparece como una función en el código municipal. Tampoco hay comisión específica sobre desastres entre las comisiones establecidas en el Código. Esto en parte obedece a que las municipalidades son parte del sistema SE-CONRED a nivel municipal. En ese sentido, su quehacer se define por la ley del sistema nacional de gestión de riesgo, por la política y por el plan nacional de respuesta vigentes.

Sin prejuicio de todo esto, en el marco de la autonomía municipal, y de la responsabilidad de la municipalidad de velar por los habitantes del municipio, la municipalidad sí puede asignar recursos para enfrentar desastres, pero no hay protocolos específicos para esto. Una recomendación que deriva de estos estudios es que hay que entrar en una alianza estratégica con CONRED para fortalecer el nivel local y el municipal del sistema nuevamente.

Bibliografía

CEPREDENAC, 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/>

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>

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>



Conocimiento para el futuro

Laboratorio de Datos^{GT}

Análisis de políticas y presupuestos para la atención a desastres naturales y ayuda humanitaria

Laboratorio de Datos GT

labdedatosgt.com

@labdedatosgt

