

RESUMEN EJECUTIVO

GESTIÓN DE RIESGO, DESASTRES Y AYUDA HUMANITARIA

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

Preparado por Laboratorio de Datos GT



Guatemala 2024

PRESENTACIÓN

Durante el año 2023, el Laboratorio de Datos GT participó en el equipo de investigación conformado por el CEGSS/REDC-SALUD e investigadores de dos universidades. El proyecto «Construyendo estrategias de respuesta a emergencias basadas en la comunidad» tiene tres años de duración (2023-2026) y combina la investigación-acción participativa basada en la comunidad con la investigación sobre políticas nacionales. En el marco de este proyecto, se llevaron a cabo dos estudios de gabinete que examinaron la institucionalidad, las políticas públicas y el financiamiento y gasto relacionados con la gestión de riesgo ante desastres socioambientales en Guatemala, incluido el gasto municipal destinado a esta finalidad. Dichos estudios se enfocaron en evaluar si los mecanismos institucionales de respuesta humanitaria del Estado tienen una expresión palpable en las comunidades al producirse una emergencia socioambiental.

Los análisis realizados permiten concluir que, si bien el diseño institucional que tiene el sistema de la CONRED, sus políticas y demás instrumentos están enfocados en llevar una respuesta humanitaria oportuna y adecuada a las comunidades que resultan afectadas, persisten limitaciones en el diseño y sobre todo, en los mecanismos de implementación que, en la práctica, reducen la capacidad de una respuesta efectiva a las comunidades al momento de una emergencia socioambiental. A continuación, se sintetizan los hallazgos más significativos de estos estudios:

PRINCIPALES HALLAZGOS:

1. Sobre la institucionalidad, las políticas y los instrumentos para gestionar el riesgo y responder a situaciones de emergencia por desastres:

Se sistematizó y analizó la organización, institucionalidad e instrumentos con que cuenta el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y Atención/Respuesta a Emergencias derivadas de Desastres en Guatemala. En total, se logró examinar 14 tipos de instrumentos existentes e identificar, a partir de un análisis FODA, realizado a partir de la evidencia documental, las principales áreas que requerirían mejora o reforzamiento en el Sistema CONRED. Se elaboró una matriz de síntesis sobre todos estos elementos, que se encuentra en la versión completa del informe final del presente estudio.

- **Existen, instrumentos e institucionalidad para dar respuesta, pero persiste el reto de implementar y llegar a lo local**

El Estado de Guatemala ha avanzado de manera importante para producir 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. Sin embargo, contar con instrumental y organización institucional no es suficiente para garantizar una capacidad de respuesta efectiva en terreno.

- **El sistema se activa únicamente bajo mandato político de la autoridad competente**

Las debilidades institucionales del Sistema CONRED se detectan en primera instancia, en el diseño institucional (aunque 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), las acciones de asistencia humanitaria durante una emergencia solo se pueden activar por parte del actor político de más alto rango del nivel territorial correspondiente. Si el actor político responsable, por distintas razones decide no activar el sistema CONRED en su nivel, o acudir al nivel inmediato superior, los actores técnicos de SE-CONRED y de las otras entidades del sistema no pueden dar respuesta a la población, aún y cuando la situación o incidente RED esté establecido desde la perspectiva técnica.

El Estado cuya finalidad es la búsqueda del bien común se esperaría que la autoridad política procedería de inmediato a activar el sistema si SE-CONRED lo estima 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, activados desde el actor político territorial o nacional, se vuelve un cuello de botella cuando se antepone el interés político y clientelar.

- **No hay presencia territorial continua de personal de la SE-CONRED en los niveles más locales del sistema (municipal y comunitario)**

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, de manera limitada, a nivel departamental, y a nivel regional. La capacidad técnica está concentrada a nivel nacional, desde donde se desplazan los equipos a la hora de una emergencia. La respuesta cotidiana de CONRED en los niveles más locales 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 que no le da necesariamente las herramientas y recursos que necesita.

- **Se delegan responsabilidades claves del sistema CONRED a las comunidades, pero no se les dan los recursos para enfrentar las emergencias**

Se delegan responsabilidades a las comunidades para que voluntariamente operen algunas funciones claves para el sistema CONRED 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. 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.

- **La respuesta territorial no tiene el mismo nivel de operacionalización en instrumentos que la respuesta a nivel nacional**

La capacidad de respuesta municipal ante emergencia no tiene el mismo nivel de protocolización que como se observa en los instrumentos oficiales a nivel nacional de SE-CONRED. Además, no es posible establecer, por el momento, cuál es la capacidad real de respuesta en los niveles departamentales y municipales, la cual puede variar de municipio a municipio. Además, siendo que la activación de la respuesta del sistema CONRED está en manos de la política clientelar, en el nivel municipal, departamental y nacional, esto puede sesgar o retrasar el destino de la asistencia humanitaria nacional que llega a las comunidades afectadas.

Además, la ayuda internacional solo se puede 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 como para permitir 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.

- **Falta claridad e información sobre los bienes y servicios que debe haber disponibles para atender distintos tipos de emergencias**

No hay documentación pública disponible, sobre cuál es la oferta específica de bienes y servicios que debe haber disponibles para atender una situación de emergencia, según el tipo de evento y según el nivel del sistema CONRED. Seguramente existen estos protocolos, pero no fue posible tener acceso. De esa cuenta, el nivel local, aparece nuevamente como el menos instrumentado; las funciones que se leen en el PNR son las menos abordadas y desarrolladas en los instrumentos, y también, son las que más carecen de recursos materiales para implementar medidas de respuesta inmediata.

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.

- **Déficit de recursos y déficit de capacidades para ejecutarlos**

Esta insuficiencia de recursos en el sistema CONRED responde a las limitaciones e ineficiencias detectadas en la asignación y ejecución financiera y presupuestaria tanto a nivel de gobierno central como de municipalidades. 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, el presupuesto no se ejecuta totalmente; y lo que se ejecuta, va principalmente para financiar salarios y honorarios de personal que está por contrato, no con plaza permanente. Estos dos aspectos se amplían posteriormente en el resumen ejecutivo.

- **Participación ciudadana es más instrumental que estratégica**

Otra debilidad significativa identificada es que la participación ciudadana contemplada en el sistema CONRED, principalmente en el nivel local, es muy instrumental: 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 para complementar dicho esfuerzo. 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.

2. Sobre el Gasto del Gobierno Central para gestión de riesgo y respuesta a situaciones de emergencia por desastres durante el período 2015-2023:

Se analizó el financiamiento para el “Programa 94” que es la estructura programático-presupuestaria utilizada por MINFIN para identificar el gasto público asociado a la atención por desastres naturales y calamidades públicas en el Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN. Se sintetizan a continuación, los principales hallazgos:

- **Limitados recursos destinados a la atención a desastres**

Guatemala realiza raquíticos esfuerzos en la prevención de desastres. Por ejemplo, el Fondo de Emergencias y Calamidades públicas apenas tuvo una asignación de Q110.0 millones para 2024 de un presupuesto de Q124 mil millones; eso es equivalente al 0.088% del referido presupuesto. No parece ser tanto un problema que no haya dinero (como se ha mencionado) sino la voluntad política y la capacidad por parte de las instituciones a cargo en utilizar los recursos que les son asignados.

Durante los primeros tres años analizados 2015 – 2017, el “Programa 94” tuvo un presupuesto devengado promedio de Q8.0 millones. En 2018 y 2019, el promedio fue de Q341.6 millones, lo que estuvo asociado a la catástrofe del Volcán de Fuego. Durante 2020, llegó a tener un presupuesto devengado de Q13,300.1 millones, explicado por la pandemia Covid-19; aunque el promedio del presupuesto devengado por este programa durante 2021 y 2022 fue de Q3,677.4 millones, dentro del cual se dedicó recursos para atender los impactos de la pandemia y de las tormentas Eta e Iota. De esa cuenta, con excepción de 2020 a 2022 el presupuesto devengado para el programa 94, fue equivalente al 0.41% del presupuesto total de la Administración Central, mientras que en 2020 fue del 13.7%, 4.02% en 2021 y 3.33% durante 2022. Como porcentaje del PIB se tiene que para todos los años con excepción de 2020 a 2022 el presupuesto devengado para el programa 94, fue de 0.060%, mientras que en 2020 del 2.1%, 2021 0.56% y 0.49% en 2022. En términos per cápita el presupuesto destinado al programa 94 haya pasado de Q0.60 centavos anuales en 2015 a Q788.9 durante 2020 y Q87.7 para 2023.

- **Pocos recursos, con una capacidad limitada y variable de ejecutarlos**

La tasa de ejecución promedio de los recursos destinados para atender calamidades públicas entre 2015 a 2022 fue del 85.8%, pero tuvo niveles muy bajos, como en 2016, cuando apenas fue del 18.2% o bien 2015 con 45.0% de ejecución presupuestaria.

- **Los recursos asignados a enfrentar la pandemia COVID-19 representaron el 83% del total de recursos durante el período 2015-2023**

En contraste, la atención a los desastres provocados por tormentas (Q2,815.7 millones) solo representó el 13% de los recursos; y 4% la erupción del Volcán de

Fuego que demandó un total de Q740.0 millones. Lo cuantioso de los recursos destinados a la pandemia hacen imperceptibles otros aportes hechos para enfrentar sequías, deslaves o inundaciones los cuales, en conjunto, contabilizaron solo Q58.3 millones. Por otra parte, en el programa 94 se incluyeron 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, pero no fue posible identificar a qué fenómeno natural o calamidad pública correspondieron.

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 tormentas y la pandemia. En contraste, los recursos destinados para deslaves (El Cambray II) solo fueron ejecutados en un 54%, por lo que esa comunidad dejó de percibir recursos asignados por Q18.8 millones. El fenómeno que menos tuvo ejecución presupuestaria durante este período fueron las inundaciones ocurridas en el municipio de Jerez, Jutiapa que tuvo un presupuesto vigente de Q17.5 millones, pero únicamente se devengó Q1.2 millones para una ejecución del 7.0%.

3. Sobre los recursos empleados por los gobiernos municipales para la gestión integral de riesgo (2020-2022):

Por un daño ocurrido en el Sistema de Información Financiera del Estado -SIAF- no fue posible examinar una serie histórica larga de gasto municipal en atención a emergencias por desastres, solamente hubo cifras disponibles para el período 2020-2022. En éstas, se evidencia que cada uno de estos años, posiblemente por la pandemia COVID-19, el Ejecutivo incrementó los recursos que el Congreso de la República le había asignado a los Gobiernos Locales para la gestión integral del riesgo. El monto pasó de Q272.6 millones a los Q612.7 millones en el período, lo que implicó un incremento del 124.7% en el presupuesto destinado para esta finalidad. Sin embargo, si bien hubo más recursos financieros disponibles, hubo menos capacidad de utilización. La tasa de ejecución presupuestaria por año de estos recursos para todos los municipios del país mostró que en el año 2020, fue del 77.9%; en 2021, fue de 67.1% y 73.1% durante 2022, para una tasa promedio de ejecución del 75.0% para el período. Es posible que el Ejecutivo, al advertir la baja capacidad de ejecución haya reducido el ritmo de dichos incrementos. De esa cuenta, durante 2020 el incremento fue de 259.0% (Q.272.6 a Q.612.7 millones), pero, para 2021, el incremento ya fue solo de Q26.0 millones, lo que en términos porcentuales fue 35.6%. Para 2022, el incremento en términos absolutos fue de Q40.6 millones, equivalente en términos relativos al 44.6%.

CONCLUSIÓN

Si bien hay avances importantes de 1996 a la fecha en cuanto al diseño y construcción de institucionalidad para la gestión de riesgo y respuesta a situaciones de desastres socioambientales en Guatemala, persisten fuertes desafíos para que las instituciones que integran el sistema CONRED, su organización y el instrumental con que se cuentan, se traduzcan en una respuesta efectiva y palpable a nivel de las comunidades del país. En el nivel local, el sistema CONRED es prácticamente imperceptible en la actualidad en momento de situaciones de emergencia y la ayuda y respuesta cuesta que llegue hasta las comunidades. El factor político ha pesado significativamente en los últimos años en el debilitamiento de la institucionalidad, particularmente en los niveles más locales, pues el sistema CONRED se activa para desplegar asistencia humanitaria una vez la autoridad política en cada nivel ha autorizado dicha acción. Así que el sistema técnicamente puede estar preparado, inclusive abastecido, pero si el liderazgo político a cargo de conducir la respuesta no lo autoriza, los técnicos y especialistas de CONRED no pueden llevar la ayuda a dónde ésta más se necesita y de manera oportuna. Igualmente, si el sistema no es dotado de suficientes recursos para fortalecer la capacidad de respuesta de manera previsible. Así también pesa el déficit de capacidades de ejecución a nivel municipal, para que desde los municipios también se despliegue la asistencia necesaria, siendo que ésta es la más próxima a las comunidades.

La tabla síntesis contenida en el estudio semaforiza los aspectos donde se requiere prestar más atención en este momento al sistema CONRED para recuperar su capacidad efectiva de respuesta a nivel local particularmente.

ACRÓNIMOS

CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
COLRED	Coordinadora local para la reducción de desastres
SE-CONRED	Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
FODA	Acrónimo empleado para denominar la técnica de investigación cualitativa que documenta Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que refieren al objeto de estudio que se está abordando
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas del Gobierno de Guatemala
SICOIN	Sistema Nacional de Contabilidad Integrada
SIAF	Sistema Nacional de Administración Financiera

Este documento forma parte del proyecto *Construir estrategias comunitarias de respuesta a emergencias equitativas y resilientes en las zonas rurales de Guatemala*, financiado por el New Frontiers in Research Fund

 (NFRF) del Gobierno de Canadá  **Canada** y el International Development Research Centre (IDRC)  . Las opiniones aquí expresadas no representan necesariamente las de la NFRF, el IDRC o sus Juntas de Gobernadores.