
Diagnóstico Municipal en Gestión Integral para la Reducción del Riesgo de Desastres

Municipal Diagnosis Management for the Disaster Risk Reduction



Fotografía propiedad de CONRED Guatemala



Diagnóstico Municipal en Gestión Integral para la Reducción del Riesgo de Desastres



Gerardo Emanuel Narciso Pineda

Encargado del Departamento de Fortalecimiento al Sistema **CONRED**

Juan José Cifuentes López

Asesor del Departamento de Fortalecimiento al Sistema **CONRED**
voluntariadosistemaconred@gmail.com

Recibido: 26-07-2021

Publicado: 14-12-2021

Resumen

De acuerdo con el contexto territorial, político, económico y social de Guatemala, es de vital importancia generar mecanismos que permitan coadyuvar a crear las condiciones esenciales para garantizar el Desarrollo Sostenible. La herramienta "Diagnóstico municipal en Gestión Integral para la Reducción de Riesgo de Desastres" se implementó con el objetivo de comprender la forma en que se realizan las acciones en el área de Preparación ante emergencias desde la óptica de la Gestión del Desempeño Municipal.

Como resultado del estudio cualitativo se obtuvo un aproximado de 1400 unidades de análisis, que posteriormente se categorizaron para su interpretación, logrando identificar las principales necesidades en la materia para la posterior implementación de acciones de fortalecimiento al Sistema CONRED en el nivel municipal.

Palabras Clave

- Riesgos
- Reducción
- Gestión
- Municipal
- CONRED

Abstract

According to the territorial, political, economic and social context of Guatemala, it is of vital importance to generate mechanisms that help create the essential conditions to guarantee Sustainable Development. The survey "Municipal Diagnosis in Management for Disaster Risk Reduction" was implemented with the aim of understanding how actions are carried out in the Emergency Preparedness area from the perspective of Municipal Performance Management.

As a result of the qualitative study, an approximate of 1400 units of analysis were obtained, which were later categorized for their interpretation, managing to identify the main needs in the matter for the subsequent implementation of actions to strengthen the CONRED System at the municipal level.

Key Words

- Risk
- Reduction
- Management
- Municipal
- CONRED

El presente estudio surgió del mandato legal establecido en el artículo 41, numeral cuarto del Reglamento de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED1- y de las funciones del Departamento de Fortalecimiento al Sistema CONRED definidas en el Manual de procedimientos de la Dirección de Preparación2 como parte del proceso de fortalecimiento institucional del Sistema CONRED planificado para el año 2021.

Con un enfoque centrado en los procesos de la Gestión Integral para la Reducción del Riesgo, la herramienta “Diagnóstico municipal en gestión integral para la reducción del riesgo de desastres” buscó recopilar información actualizada que sirviera para la identificación de necesidades en la materia para la implementación de acciones de fortalecimiento en el nivel municipal.

Desarrollo del Estudio

La población para el ejercicio fueron los 340 municipios del país con una muestra estimada de 41 municipios en las cinco regiones de CONRED a nivel nacional, estableciendo un margen de error del 15% y una confianza del 90%.

En los territorios donde se tenían acreditadas y/o en proceso de conformación y acreditación las Coordinadoras para la Reducción de Riesgo de Desastre3, se entrevistó al coordinador o presidente de la Coordinadora.

En los territorios donde no se contaba con Coordinadoras acreditadas se determinó que para la implementación de la herramienta se debían seleccionar los siguientes actores territoriales: Enlaces y Alcaldes Municipales. Sin embargo, por su quehacer institucional debieron delegar a un responsable para participar en el diagnóstico.

Asimismo, con el fin de garantizar la correcta aplicación de la herramienta y generar información que respalde el accionar de la SE-CONRED en el territorio nacional, se delegó para su implementación, acompañamiento, asesoría y coordinación del proceso a los Delegados departamentales y Delegados regionales, quienes a su vez debían contar con un “Mapeo de Actores” (Gellert, Gisela y Gamarra, 2003) preliminar para el desarrollo del diagnóstico5.

El diagnóstico partió metodológicamente como un estudio cualitativo, guiado por el enfoque etnográfico de investigación (Aguilar y Ander-egg, 1999), mediante un proceso exploratorio y articulado de recolección de información a través de la técnica de grupo focal basado en los elementos descritos en la siguiente tabla1.

A partir de la revisión del cuestionario de medición del nivel del funcionamiento Municipal en materia de Preparación ante emergencias o desastres, se determinó la necesidad de generar una herramienta actualizada la cual buscó una “caracterización holística” (De Robertis, 2006) de la situación del municipio en materia de Gestión Integral para la Reducción del Riesgo de Desastres, para coadyuvar a la implementación de procesos formativos formales y no formales con actores sectoriales y territoriales a nivel municipal. Se definió un total de 34 ítems.



En ese sentido la herramienta en mención se construyó a partir de la revisión de los siguientes documentos: Marco de SENDAI6, Política Nacional para la reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala7, Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres Guatemala 2018-2022, Manual de referencia para la intervención territorial en gestión integral del Riesgo de desastres, Ley de CONRED (Decreto Legislativo 109-96) y su reglamento (Acuerdo Gubernativo 49-2012).

Por lo anterior, y con el fin de garantizar la viabilidad y alcanzar los objetivos propuestos, para el desarrollo e implementación de la herramienta de diagnóstico se determinó como población objeto del diagnóstico a diferentes actores sectoriales y territoriales, de acuerdo al contexto o estado del desarrollo organizacional del municipio o territorio. Para la implementación de la herramienta se identificaron dos momentos, esto con el objetivo de garantizar tanto la eficacia de la herramienta como garantizar que el proceso fuera sustentable y viable.

Tabla 1

Componentes y categorías para el diagnóstico

Componentes	Categorías
Conocimiento del riesgo	-Fuentes de información reconocidas, actualizadas y de acceso público - Análisis del riesgo - Capacidad técnica-científica
Preparación y mitigación del riesgo	-Planes, proyectos y/o campañas -Recursos municipales disponibles
Preparación ante la respuesta	-Formación en el tema -Ejercicios o prácticas realizadas
Propuesta	-Planes, protocolos o herramientas implementadas a nivel municipal
Recuperación	-Planes, protocolos o herramientas implementadas a nivel municipal
Ejes transversales	-Incorporación del enfoque de Derechos Humanos en la Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Nota: Los componentes corresponden a los Ejes Estratégicos implementados en el Manual de Referencia para la Intervención Territorial en Gestión Integral del Riesgo de Desastres (2019).

En un primer momento se realizó un pilotaje, el cual se llevó a cabo en tres municipios del Departamento de Guatemala que, de acuerdo a la información recopilada de fuentes primarias, presentaron rasgos y elementos en común: (población, territorio, economía, cultura, etc.) (Vega-Cuza, 2012); siendo estos: Villa Canales, Amatitlán y Santa Catarina Pinula. Dicho proceso estuvo a cargo de 5 personas de la Dirección de Preparación de la SE-CONRED.

En un segundo momento, esta herramienta fue implementada por el personal de las sedes regionales y del Departamento de Fortalecimiento al Sistema CONRED, mediante un tipo de muestreo aleatorio simple de 38 municipios priorizados por la herramienta INFORM GT8, en las 5 regiones establecidas por la Secretaría Ejecutiva de CONRED con un margen de error del 10.60 %, pasando un total de 42 encuestas.

Como se abordó en el apartado anterior para el desarrollo del diagnóstico fue requerido el uso de la herramienta metodológica de "análisis de comportamientos CAP" (Vega-Cuza, 2012), a partir de la cual se definieron indicadores enmarcados dentro de cada categoría de análisis de los procesos de la Gestión del Riesgo, Prevención, Mitigación, Preparación, Respuesta y Recuperación⁹.

Resultados Obtenidos

A continuación se presenta la distribución de los resultados obtenidos por medio de la técnica de análisis de contenidos. Se presentan las respuestas ubicadas dentro de las categorías definidas para cada componente.



Discusión de Resultados

Los componentes de la herramienta así como la categorización de las unidades de análisis obtenidas permitieron determinar las diferentes tendencias de las respuestas proporcionadas por los participantes del estudio. En el componente de conocimiento del riesgo se pudo observar que existe dispersión sobre las fuentes de información fidedignas que puedan presentar datos sobre registros históricos de desastres a nivel municipal.

Para el análisis del riesgo se toma como referencia la experiencia y conocimiento de los líderes comunitarios, los integrantes de los COCODES, integrantes de las COLRED/COMRED.

El medio principal para la identificación del riesgo es a través de mapeos locales o municipales en los archivos de las instituciones municipales, autoridades locales o comunitarias. En la mayoría de casos la principal fuente de información para el monitoreo de fenómenos peligrosos son los boletines, avisos, recomendaciones e información compartido por CONRED y el INSIVUMEH.

En el componente de Prevención y mitigación se evidencia falta de conocimiento sobre los proyectos municipales que se implementan, en especial los relacionados con la planificación a nivel territorial. En su mayoría se desconoce sobre acciones realizadas para la GRRD10 en los municipios.

Así también mencionar que en su mayoría se indica que no existe presupuesto para la prevención y mitigación del riesgo de desastres en el municipio.

En el componente de preparación, se observa la carencia de capacitaciones o cursos para la respuesta en situaciones de emergencia o desastre. Se evidencia como prioridad la planificación, las actividades de simulaciones y simulacros, sin embargo existe desconocimiento de acciones concretas que se promuevan a nivel municipal.

En el componente de respuesta, en forma generalizada se evidencia que la principal acción al momento de situaciones RED11 es la activación del COEM12 para dar inicio con la coordinación interinstitucional. En su mayoría se identifica la activación de COEM como primer punto, después se vuelve evidente la dispersión en cuanto a las acciones que se deben realizar al momento de la respuesta humanitaria. En el componente de recuperación la principal acción identificada es la evaluación de daños que realizan las instituciones con presencia en el municipio, sin embargo existe un desconocimiento sobre planes, herramientas o protocolos para la recuperación a nivel municipal.

Se puede observar la percepción generalizada que no hay recursos municipales disponibles específicamente para la recuperación.

Finalmente en el componente de ejes transversales para la gestión integral para la reducción del riesgo a nivel municipal la percepción indica un desconocimiento en cuanto a las estrategias y acciones para la incorporación del enfoque de discapacidad, género y NNA¹³.

Tabla 2

Respuestas integradas en categorías según su contenido en el componente de: Conocimiento del riesgo

CATEGORIA	AFIRMACIONES	NEGACIONES O DESCONOCIMIENTO
Fuentes de información reconocidas, actualizadas y de acceso público	12	114

Tabla 2.1

Respuestas integradas en categorías según su contenido en el componente de: Conocimiento del riesgo

CATEGORIA	PRÁCTICAS EMPÍRICAS	CONOCIMIENTO TÉCNICO CIENTÍFICO	INFORMACIÓN INSTITUCIONAL
Análisis de Riesgo	150	33	27

Tabla 2.2

Respuestas integradas en categorías según su contenido en el componente de: Conocimiento del riesgo

CATEGORIA	AFIRMACIONES	NEGACIONES O DESCONOCIMIENTO
Capacidad técnico-científica	15	69

Tabla 3

Respuestas integradas en categorías según su contenido en el componente de: Prevención y mitigación

CATEGORIA	AFIRMACIONES	NEGACIONES O DESCONOCIMIENTO
Planes, proyectos y/o campañas	15	153

Tabla 3.1

Respuestas integradas en categorías según su contenido en el componente de: Prevención y mitigación

CATEGORIA	AFIRMACIONES	NEGACIONES O DESCONOCIMIENTO
Recursos Municipales Disponibles	3	81

Tabla 4

Respuestas integradas en categorías según su contenido
en el componente de: Preparación

CATEGORIA	AFIRMACIONES	NEGACIONES O DESCONOCIMIENTO
Formación en el tema	10	116

Tabla 4.1

Respuestas integradas en categorías según su contenido
en el componente de: Preparación

CATEGORIA	AFIRMACIONES	NEGACIONES O DESCONOCIMIENTO
Ejercicios o prácticas realizadas	6	78

Tabla 5

Respuestas integradas en categorías según su contenido
en el componente de: Respuesta

CATEGORIA	AFIRMACIONES	NEGACIONES O DESCONOCIMIENTO
Planes, protocolos o herramientas definidas a nivel municipal	68	184

Tabla 6

Respuestas integradas en categorías según su contenido
en el componente de: Recuperación

CATEGORIA	AFIRMACIONES	NEGACIONES O DESCONOCIMIENTO
Planes, protocolos o herramientas definidas a nivel municipal	8	160

Tabla 7

Respuestas integradas en categorías según su contenido en
el componente de: Ejes transversales para la gestión integral
para la reducción del riesgo a nivel municipal

CATEGORIA	AFIRMACIONES	NEGACIONES O DESCONOCIMIENTO
Incorporación del enfoque de Derechos Humanos en la Gestión Integral del Riesgo de Desastre	5	121

Conclusiones

Se cuenta con limitadas capacidades técnico-científicas para la identificación, análisis y evaluación del riesgo de desastres a nivel municipal. Esto repercute en la disponibilidad de datos e información actualizada para profundizar en el conocimiento del riesgo en el territorio.

La gestión municipal carece de planes o proyectos con enfoque de prevención y mitigación en el marco de la gestión integral del riesgo de desastres, aumentando el índice de riesgo y favoreciendo el aumento de vulnerabilidades.

El enfoque de preparación en la gestión municipal se limita a cursos y capacitaciones esporádicas sobre el tema, reduciendo las capacidades de respuesta al momento de un evento de emergencia o desastre.

El conocimiento sobre la respuesta ante emergencias o desastres se debe a la experiencia previa de los actores del Sistema CONRED en el nivel municipal, hecho que reduce la capacidad de gestión al momento de ser requerida. La recuperación posterior a un evento de emergencia o desastre carece del soporte de los protocolos establecidos y socializados por la SE-CONRED.

Recomendaciones

Se recomienda al sistema CONRED:

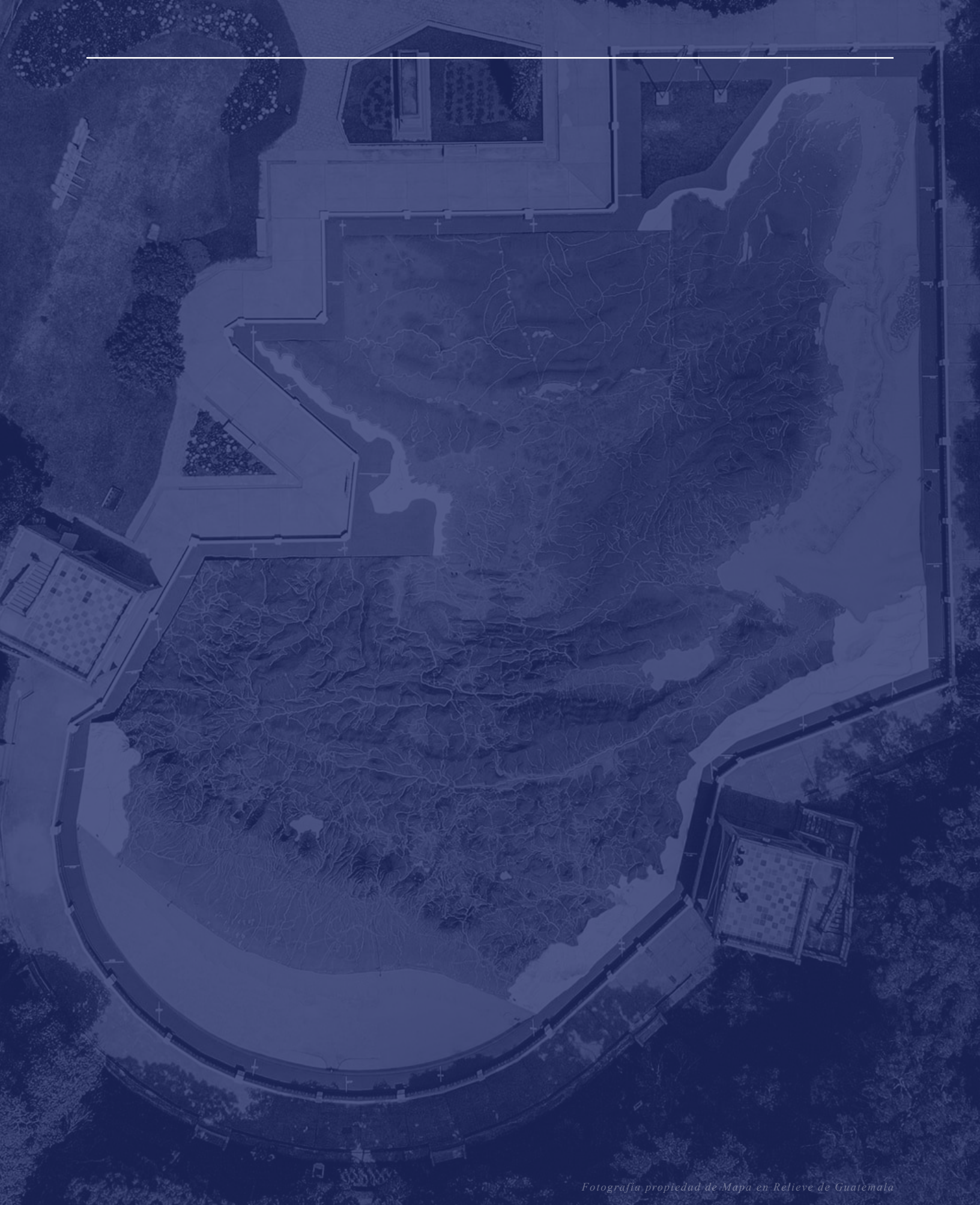
Idear y ejecutar los medios para ampliar las capacidades de identificación, análisis y evaluación del riesgo de desastres a nivel municipal, así como la organización interinstitucional respecto al manejo de bases de datos y registros históricos de desastres.

Desarrollar procesos formativos para el fortalecimiento a nivel municipal sobre planes, herramientas y proyectos existentes con enfoque de prevención y mitigación del riesgo de desastres.

Promover y fortalecer procesos formativos relacionados a los planes, protocolos y herramientas existentes en el sistema CONRED, en especial: Plan Nacional de Respuesta.

Promover y fortalecer procesos formativos relacionados a los planes, protocolos y herramientas existentes para la recuperación posterior al impacto de un evento.

- 1 Decreto legislativo 109-96. Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.
 - 2 Manual de procedimiento internos para los departamentos que componen la Dirección de Preparación de la Secretaría Ejecutiva de CONRED.
 - 3 Glosario de Gestión Integral de Riesgo de Desastres 201.
 - 4 Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.
 - 5 Manual de Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres en los procesos de Desarrollo Municipal. SE-CONRED. 2015.
 - 6 ONU: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). (5 marzo 2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2015-2030.
 - 7 Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala. SE-CONRED. 2011.
 - 8 Index for Risk Management –INFORM-. Herramienta de Naciones Unidas en el nivel sub nacional.
 - 9 Conceptos ubicados en el Glosario de Gestión Integral de Riesgo a Desastres. 2018.
 - 10 Gestión para la Reducción de Riesgo de Desastres.
 - 11 Riesgo, Emergencia y Desastre.
 - 12 Centro de Operaciones de Emergencia Municipal.
 - 13 Niños, Niñas y Adolescentes.
-



Fotografía propiedad de Mapa en Relieve de Guatemala

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, M. y Ander-Egg, E. (1999). Diagnóstico Social: Conceptos y Metodología. (2º Ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Lumen Hvmanitas.
- De Robertis, C. (2006). Metodología de la intervención en Trabajo Social. (1º Ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Lumen Hvmanitas.
- Gellert, Gisela y Gamarra, Luis. La trama y del drama de los desastres. Dos estudios a diferente escala sobre la problemática de los desastres en Guatemala. FLACSO. Guatemala. 2003.
- Glosario de Gestión Integral de Riesgo a Desastres. SE-CONRED. 2018.
- Manual para la Organización de Coordinadoras para la Reducción de Desastres. SE-CONRED. 2015.
- ONU: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). (5 marzo 2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2015-2030.
- Vega-Cuza, I. (2012). Bases Conceptuales De Una Metodología para el Diagnóstico Situacional con Fines de Gestión de Riesgo de Desastres. Santiago de Cuba, Cuba: Centro de Información y Gestión Tecnológica de Santiago de Cuba.



Gerardo Emanuel Narciso Pineda es el encargado del Departamento de Fortalecimiento al Sistema CONRED en la Dirección de Preparación. Posee una maestría en Antropología en la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Juan José Cifuentes López es actual Asesor en el Departamento de Fortalecimiento al Sistema CONRED. Licenciado en Ciencias Psicológicas en la Universidad de San Carlos de Guatemala, además cuenta con una Maestría Artium en liderazgo y emprendimiento en la Universidad de San Pablo.



Copyright (c) Gerardo Emanuel Narciso Pineda,
(c) Juan José Cifuentes López

