



Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres  
-CONRED-



# MANUAL DE GESTIÓN PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO A LOS DESASTRES EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO MUNICIPAL

La presente herramienta fue aprobada por el Consejo Nacional para la Reducción de Desastres, el .6 de julio de 2015 a través de la Resolución CN-08-02-5-2015

Este documento es propiedad de la Secretaría Ejecutiva de la CONRED, reproducido con el” apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el financiamiento de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y socios del programa de preparación a .“desastres DIPECHO IX (por sus siglas en inglés) de la Comisión Europea

América Central es una de las regiones con mayor riesgo a desastres a nivel mundial, resultado de la convergencia de diversos factores geográficos y de composición geológica, que aunados a aspectos de carácter social han incrementado el efecto de los eventos naturales en las últimas décadas.

Guatemala no escapa de esta situación. De acuerdo con el Informe Mundial de Riesgo, elaborado por la Universidad de Lovaina, Bélgica, está catalogada como el cuarto país en vulnerabilidad de riesgo a desastres. En el período 1990-2015 el país ha enfrentado con más recurrencia los impactos de fenómenos naturales que han provocado grandes pérdidas humanas, materiales y económicas, limitando las posibilidades de desarrollo del país.

Ante esto, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados (CONRED), a través de su Secretaría Ejecutiva, ha llevado a cabo importantes esfuerzos para la reducción de riesgo a desastres, por medio del desarrollo de procesos y herramientas para la Gestión Integral del Riesgo. En esta importante tarea han contribuido actores clave que forman parte del Sistema CONRED; así como organismos internacionales con presencia en Guatemala.

En respuesta a los retos y las necesidades previamente identificadas y tomando como base las experiencias de la región, en el marco del proyecto “Institucionalización de Procesos y Herramientas de Reducción de Riesgo a Desastres en Centroamérica”, llevado a cabo con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y financiado con fondos de la Unión Europea a través de su oficina ECHO, la Secretaría Ejecutiva de CONRED seleccionó un paquete de herramientas para fortalecer los procesos de formación municipal y local en Gestión Integral del Riesgo con enfoque de género.

El presente documento forma parte de este paquete de herramientas que permitirá fortalecer la cultura de gestión del riesgo a los desastres, abordando las temáticas de mitigación, preparación, respuesta y recuperación, enfocadas en el fortalecimiento de capacidades de gestión municipal en reducción de riesgo a desastres.

  
Ing. Alejandro Maldonado Lutomirsky



# **MANUAL DE GESTIÓN PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO A LOS DESASTRES EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO MUNICIPAL**

Lograr visualizar un lenguaje incluyente en el contenido del presente manual ha sido una preocupación de la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.

La redacción de su contenido busca ser integradora de la diversidad, igualdad y equidad de género, por lo que se ha procurado utilizar un lenguaje universal genérico. Cabe mencionar que la no utilización de acotaciones “o/a” no debe interpretarse como una exclusión de género, sino como una técnica de redacción que facilite a los usuarios del presente manual mantener un hilo conductor en su contenido.



# ÍNDICE

Lista de cuadros	8
Lista de acrónimos	9
Introducción	10
Capítulo I: Incorporación de la Gestión para la Reducción del Riesgo a los Desastres en los Procesos de Desarrollo Municipal	11
<b>ETAPA I: DESASTRES Y DESARROLLO</b>	<b>13</b>
Paso 1: Conocer la relación existente entre el desarrollo y los desastres	13
Paso 2: Identificar cuáles son los factores de riesgo a desastres que afectan el desarrollo del municipio	14
2.1 Evaluar las amenazas	15
2.2 Evaluar las vulnerabilidades	17
2.3 Conocimientos ancestrales	20
Paso 3: Integración de factores de riesgo a la fase de diagnóstico del Plan de Desarrollo Municipal	21
<b>ETAPA II: GESTIÓN MUNICIPAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO A LOS DESASTRES</b>	<b>22</b>
Paso 4: No crear nuevos riesgos	23
4.1 Proyectos de inversión pública	23
4.2 Manual de criterios normativos para el diseño arquitectónico de establecimientos educativos	23
4.3 Ordenamiento territorial	23
4.4 Reglamento municipal de construcción	23
Paso 5: Reducir los riesgos existentes	25
5.1 Manual centroamericano de especificaciones para la construcción de carreteras y puentes regionales	25
5.2 Índice de seguridad en centros educativos	26
5.3 Índice de seguridad en hospitales	26
5.4 Normas para la Reducción de Desastres	26
Paso 6: Responder ante los desastres	27
Paso 7: Reconstruir transformando el riesgo	28
<b>ETAPA III: FORTALECER LOS PROCESOS DE DESARROLLO MUNICIPAL</b>	<b>29</b>
Paso 8: Fortalecer capacidades locales en la gestión para la reducción del riesgo a los desastres	29
Paso 9: Diseñar y ejecutar políticas de desarrollo local	30
Paso 10: Garantizar el crecimiento económico sostenible del municipio en el largo plazo	31
Paso 11: Garantizar la conservación de los recursos naturales, sociales y culturales	31



Paso 12: Generar alianzas estratégicas	32
Capítulo II: Marco político, jurídico que fundamenta y respalda la gestión municipal para la reducción del riesgo a los desastres	33
LEGISLACIÓN NACIONAL Y MUNICIPAL	33
Constitución Política de la República, Reformas y Sentencias de la Corte de Constitucionalidad	33
Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado. Decreto Legislativo 109-96	34
Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto Legislativo 11-2002	35
Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala y sus Reformas y sus reformas	38
POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES	39
Política Nacional para la Reducción del Riesgo a los Desastres en Guatemala	39
Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial	39
Política de Desarrollo Social y Población	40
Política Nacional de Cambio Climático	40
Política de Conservación, Protección y Mejoramiento de los Recursos Naturales	40
Capítulo III: Preguntas más frecuentes	41
¿Qué es el desarrollo?	41
¿Qué tipos de desarrollo existen?	41
¿Qué es un desastre?	41
¿Qué es riesgo?	41
¿Qué es amenaza?	41
¿Qué tipos de amenazas existen?	41
¿Qué es vulnerabilidad?	42
¿Qué es riesgo a los desastres?	42
¿Qué es evaluar el riesgo a los desastres?	42
¿Qué es la reducción del riesgo de desastres?	44
¿Qué es un código de construcción?	44
¿Qué es ordenamiento territorial?	44
¿Qué es recuperación?	44
¿Qué es enfoque de género?	44
Bibliografía	46



### LISTA DE CUADROS

No.	CUADROS	PÁGINA
1	Registro Histórico de Desastres en el Municipio de ...	15
2	Evaluación de Vulnerabilidades	17
3	Conocimientos Ancestrales	20

## LISTA DE ACRÓNIMOS

Siglas	Significado
CIF	Centro Internacional de Formación
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
COCODES	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODISRA	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo hacia los Pueblos Indígenas en Guatemala
COLRED	Coordinadora Local para la Reducción de Desastres
COMRED	Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado
CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres para América Latina y el Caribe
DGIRRD	Dirección de Gestión Integral de Reducción de Riesgos a Desastres
DMP	Dirección Municipal de Planificación
ECHO	Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas
GMRRD	Gestión Municipal para la Reducción del Riesgo a los Desastres
GRRD	Gestión de Reducción de Riesgo a los Desastres
IARNA	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente
IGN	Instituto Geográfico Nacional
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INSIVUMEH	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MINEDUC	Ministerio de Educación
NRD	Normas para la Reducción de Desastres
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RRD	Reducción de Riesgo a Desastres
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
URL	Universidad Rafael Landívar
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala

## INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de apoyar a las Corporaciones Municipales, el presente manual describe criterios de actuación y brinda lineamientos que deben ser considerados en el desarrollo de la gestión municipal para la reducción del riesgo a los desastres.

Se considera que, si no se incorporan a las políticas y planes de desarrollo las actividades que en este manual son sugeridas, no existirá en el municipio un completo desarrollo, ya que la gestión del riesgo a los desastres, lo define, le da sostenibilidad y seguridad.

El Manual dividido en tres capítulos, desarrolla en el primero de ellos tres etapas y doce pasos en una propuesta metodológica no lineal, flexible, adaptable a las características de cada municipio, sus capacidades técnicas y las condiciones económicas, sociales, políticas, ambientales, educativas y culturales que poseen.

Es importante remarcar que si bien el capítulo uno se presenta por etapas y pasos, la ejecución de las mismas no debe ser considerada un proceso secuencial.

El segundo capítulo hace una descripción del marco jurídico vinculado a la gestión del riesgo en Guatemala.

Finalmente en el tercer capítulo se busca resolver las principales dudas que la lectura y aplicación de los lineamientos planteados en el presente manual, puedan surgir.

Se sugiere que el presente manual, sea un referente de trabajo para el personal de la Dirección de Planificación Municipal -DMP-, lideresas y líderes comunitarios, representantes de organizaciones sociales, económicas, ambientales o políticas presentes en el territorio interesados en incorporar la gestión de reducción del riesgo a los desastres en los procesos de desarrollo municipal.

# 1 CAPÍTULO INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO A LOS DESASTRES EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO MUNICIPAL

## ETAPA I DESASTRES Y DESARROLLO

Esta etapa busca explicar las teorías y conceptos básicos que componen la Gestión de Reducción del Riesgo a los Desastres -GRRD-, cómo se interrelacionan unos con otros y cómo son parte fundamental de todas las acciones que, para el impulso del bienestar de la población y su crecimiento económico, político, social y ambiental, deben realizarse en el municipio.

Los pasos a seguir en la etapa I, inician con generar una idea de la naturaleza y circunstancias que vinculan los desastres y el desarrollo; y, concluye con la descripción de las acciones necesarias para realizar una evaluación de riesgo del municipio, que es fundamental incorporar al diagnóstico del municipio, que es base para plantear acciones que gestionen la RRD.

La GRRD es un enfoque de trabajo que debemos conocer, analizar y evaluar para poder aplicarlo.

### PASO 1. CONOCER LA RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL DESARROLLO Y LOS DESASTRES

El desarrollo es un proceso planificado y sostenible, por medio del cual se generan

y promueven las condiciones para que las personas, las familias, las comunidades y los pueblos originarios, puedan potencializar y disfrutar de las oportunidades y libertades que les ayuden a satisfacer sus necesidades económicas, sociales, culturales y políticas.



Impacto en el Sector Productivo -Daños ocasionados por inundaciones - 2015.

El desarrollo es sostenible cuando “satisface las necesidades del presente sin comprometer y poner en peligro la capacidad de que las generaciones futuras puedan cubrir sus propias necesidades”<sup>1</sup>, de esta manera se fortalecen las capacidades y el

1. Definición de desarrollo sostenible formulado por la Comisión Mundial de Desarrollo y Medio Ambiente.

aprovechamiento de los recursos propios del municipio.

Sin embargo, cada día es más frecuente que muchos de estos esfuerzos se vean interrumpidos ante el impacto de eventos adversos como: inundaciones, deslizamientos, huracanes, terremotos, etc., a los cuales llamamos desastres, por las consecuencias económicas, ambientales, sociales y políticas que generan en nuestros territorios.

Los desastres ocasionan daños, pérdidas y provocan la paralización de las actividades normales del municipio y de su población. Los desastres interrumpen los procesos de desarrollo porque:

- Afectan a las personas, causándoles enfermedades, golpes, heridas y hasta la muerte.
- Dañan o destruyen puentes, carreteras y viviendas, terminan con las siembras, inundan casas, calles y edificios de servicio público. En otras palabras, se pierde la inversión realizada en proyectos de salud, educación, infraestructura o productivos que se promueven en el municipio para el bienestar de su población.
- En la mayoría de ocasiones son el resultado de un proceso de desarrollo mal planificado o la inexistencia de éste, que retrasa los esfuerzos municipales por mejorar la calidad de vida de las personas.
- Los pocos recursos económicos que se cuentan para invertir en el municipio, tienen que ser usados para atender la emergencia y tratar de recuperarse de los daños.
- Afectan de forma diferenciada a la población. Según sus condiciones serán más o menos resilientes a los desastres.

Los “desastres son consecuencia de riesgos no manejados y los vacíos que se generan a través de nuestras prácticas de desarrollo”<sup>2</sup>, son una construcción social, por lo que entender cuáles son los factores que aumentan o disminuyen el riesgo a los desastres en el territorio, permitirá orientar de mejor manera los proyectos de desarrollo y garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

## PASO 2. IDENTIFICAR CUÁLES SON LOS FACTORES DE RIESGO A DESASTRES QUE AFECTAN EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO



Ejemplo de vulnerabilidad Física, FOTO: SE-CONRED.

Conocer el riesgo al que está expuesto el municipio, permite comprender la probabilidad de daños y pérdidas futuras a los que están expuestos los vecinos, los recursos naturales, la infraestructura, los medios de subsistencia, la forma diferenciada en que éstos serán afectados, etc., en un período o momento determinado.

El riesgo a los desastres es la relación entre los fenómenos físicos potencialmente destructores (AMENAZAS) y los vacíos o daños creados por las prácticas económicas y sociales que transforman el ambiente físico y natural, que predispone a las personas, familias, comunidades y pueblos originarios a sufrir daños (VULNERABILIDADES).

2. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo. Programa DELNET de apoyo al desarrollo local., UD2. Italia 2,011.

Conocer las amenazas y las vulnerabilidades presentes en el municipio, permite a sus autoridades plantear soluciones permanentes a las causas de fondo que generan el riesgo y no sólo a los efectos negativos que causan los desastres en la sociedad.

Las evaluaciones de riesgo no se pueden realizar si uno de estos elementos está ausente, por lo que se debe iniciar por conocer cuáles son las amenazas y vulnerabilidades a las que está expuesto el municipio y afectan su desarrollo.

## 2.1 Evaluar Amenazas

Se debe estar al corriente de los fenómenos o eventos físicos potencialmente destructores

de origen natural, socio-natural o producidos por la actividad humana que pueden causar muertes, lesiones, epidemias, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradar el ambiente del municipio y a los cuales frecuentemente se les llama “amenazas”.

Una primera actividad puede ser elaborar un “Registro Histórico” de los desastres que han afectado el municipio. El personal de la DMP en consulta y con el apoyo de líderes locales puede iniciar este proceso haciendo un registro histórico de los eventos y los fenómenos que los causaron y que han afectado el municipio, anotando la información recopilada en un cuadro como el que se presenta a continuación:



Aldea Punta Caimán 007 - Sobrevuelo EL ESTOR, IZABAL. Personal de la Secretaría Ejecutiva de la CONRED, realiza un sobrevuelo por el departamento, para verificar las áreas afectadas. 06-08-2015

Cuadro No. 1: Registro Histórico de Desastres

EJEMPLO DE MATRIZ DE REGISTRO HISTÓRICO DE DESASTRES <sup>3</sup>		
Fecha:	Amenaza:	Principales daños causados:
6 de febrero de 1976	Terremoto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destrucción de viviendas en el barrio La Esperanza.</li> <li>• Interrupción del servicio eléctrico por 8 días.</li> <li>• Destrucción del tanque de captación de agua municipal.</li> </ul>
1 al 4 de noviembre 1998	Huracán Mitch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derrumbe en la carretera de acceso al municipio.</li> <li>• Desbordamiento del Río Cacahuito.</li> <li>• Inundación de cuatro barrios de la cabecera municipal.</li> </ul>
20 al 24 de septiembre 2005	Sequía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de cultivos.</li> <li>• Desbordamiento del Río Blanco.</li> <li>• Pobladores con problemas de hongos y lesiones en la piel.</li> </ul>
Mayo -agosto 2007	Tormenta Tropical Stan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de cosecha.</li> <li>• Desnutrición de la niñez en ocho aldeas de la comunidad.</li> <li>• Migración de hombres hacia la capital en busca de empleo.</li> </ul>
Mayo -agosto 2007	Depresión Tropical No. 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecida de los ríos Paxim y Cañaverl.</li> <li>• 100 viviendas inundadas en la aldea Cañaverl II.</li> <li>• Escasez de alimentos por dificultades en su transporte.</li> </ul>
Mayo 2010	Erupción Volcán Pacaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colapso de techos en 30 viviendas.</li> <li>• Problemas respiratorios en la población.</li> <li>• Descenso del comercio por falta de turismo.</li> </ul>
12 al 24 de octubre 2011	Depresión Tropical 12E	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecida de los ríos Paxim y Cañaverl.</li> <li>• 100 viviendas inundadas en la aldea Cañaverl II.</li> <li>• Escasez de alimentos por dificultades en su transporte.</li> </ul>

Este registro histórico de desastres debe ser complementado con la información de estudios técnicos y científicos, que realiza la Municipalidad y diferentes instituciones en el municipio, con el objetivo de identificar,

evaluar y valorar las amenazas que afectan el territorio.

3. Tradicionalmente no se han tenido en cuenta los datos desagregados por sexo pero es fundamental para poder realizar un análisis y plantear acciones más eficaces y eficientes.

Algunas herramientas o instrumentos para la evaluación de amenazas con las que puede contar el municipio son:

- Mapa de áreas susceptibles a deslizamientos por saturación de agua en el suelo, elaborados por la Secretaría Ejecutiva de la CONRED: <http://www.conred.gob.gt>;
- Mapa de áreas susceptibles a inundaciones tras un evento de lluvia extrema, del IARNA: <http://www.infoiarna.org.gt>

interrelacionarse con las amenazas pueden aumentar o disminuir el riesgo.

Conocer las vulnerabilidades en cada uno de las dimensiones del desarrollo local, nos brinda la posibilidad de estimar las pérdidas socio-culturales, económico-productivas, político-institucionales y ambientales que pueden darse como consecuencia de los desastres.

Esta información permite poder orientar los esfuerzos en acciones de prevención, mitigación, preparativos para la respuesta, rehabilitación y recuperación post desastres.

## 2.2 Evaluar las vulnerabilidades

Permite saber cuál es la condición en la que se encuentran las personas, familias, comunidades y pueblos originarios, los recursos naturales, los sistemas de salud, educación, los medios de subsistencia, la infraestructura y como éstos al

Una primera actividad para identificar las vulnerabilidades con el personal de la DMP y el apoyo de lideresas y líderes locales, es la estimación cualitativa de los factores que influyen o generan vulnerabilidad en cada uno de los campos del desarrollo local. La información recabada puede ser integrada en un cuadro como el siguiente:



-EL ESTOR, IZABAL-Personal de la Secretaría Ejecutiva de la CONRED, realizó evaluaciones en la aldea Punta Caimán, municipio de El Estor, departamento de Izabal, 06-08-2015

## Cuadro No. 2: Evaluación de Vulnerabilidades

EJEMPLO DE MATRIZ DE ESTIMACIÓN CUALITATIVA DE VULNERABILIDADES				
Campo del Desarrollo:	Factores que Influyen o Generan Vulnerabilidad:	Estimación:		
		Baja	Media	Alta
SOCIO CULTURAL	Nivel de educación escolarizada en la población.			
	Nivel de capacitación técnica en la población.			
	Acceso a los servicios de seguridad social.			
	Percepción del riesgo como algo místico que no se puede reducir.			
	Participación equitativa de hombres y mujeres en espacios de toma de decisiones.			
	En el municipio hay comunidades y pueblos originarios (Mayas, Xinka y Garífuna o Afro descendientes).			
	Autoridades y organizaciones de los pueblos originarios.			
	La población participa activamente en espacios de organización social.			
	Las autoridades y lideresas o líderes comunitarios conocen las amenazas a las que pueden estar expuestos.			
	Las actividades que a nivel comunitario se realizan velan por el respeto de los derechos humanos de sus pobladores.			
ECONÓMICO PRODUCTIVO	Las fuentes de empleo en el municipio son variadas.			
	El nivel socioeconómico de la mayoría de pobladores del municipio es:			
	Los niveles de desempleo en el municipio son:			
	El acceso a servicios básicos e infraestructura es:			
	Los medios de subsistencia de la mayoría de la población depende de varios factores.			
	El municipio cuenta con reservas económicas para atender emergencias y los efectos de los desastres.			
	Las fuentes de financiamiento de las acciones de desarrollo dependen del municipio.			

	La cartera de proyectos en ejecución en el municipio es:			
	La subsistencia de las familias depende de sus cultivos.			
	La producción en el municipio se basa en el monocultivo.			
POLÍTICO INSTITUCIONAL	Las autoridades conocen el marco legal que respalda la gestión para la reducción del riesgo a los desastres.			
	La municipalidad ha emitido normativas que reduzcan el riesgo a los desastres en el municipio.			
	La máxima autoridad municipal asume el liderazgo en las acciones de reducción del riesgo a desastres en el municipio.			
	La población participa en la toma de decisiones del municipio.			
	El nivel de descentralización en el municipio es:			
	Las instituciones locales coordinan con las autoridades municipales sus acciones.			
	Existe un mecanismo de evaluación y seguimiento a los proyectos ejecutados.			
AMBIENTALES	Se tiene un inventario de recursos naturales con los que cuenta el municipio.			
	Se conoce cuál es la superficie cultivable del municipio.			
	Se conoce cuál es el nivel de degradación ambiental en el municipio.			
	El uso del suelo está regulado.			
	Las edificaciones y viviendas que se construyen, consideran evaluaciones de impacto ambiental.			
	Los asentamientos humanos cuentan con mecanismos de saneamiento ambiental.			
	La urbanización del municipio es un proceso planificado.			

B= Vulnerabilidad baja M= Vulnerabilidad media A= Vulnerabilidad alta



Esta matriz de estimación cualitativa de vulnerabilidades debe ser complementada con la información de estudios técnicos y científicos que realiza la Municipalidad y diferentes instituciones en el municipio, con el objetivo de identificar las condiciones sociales, culturales y económicas de la población local.

Algunas herramientas o instrumentos para determinar el nivel de vulnerabilidad presente en el municipio, pueden ser:

- Vulnerabilidad asociada a los desastres. Un marco conceptual para Guatemala. Secretaría Ejecutiva de la CONRED:

[www.conred.gob.gt;](http://www.conred.gob.gt;)

- Campaña de Ciudades Resilientes. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. ONU.

[www.eird.org](http://www.eird.org)

## 2.3 Conocimientos ancestrales y tradición oral de los pueblos

Otro tipo de información que ayuda en la realización de evaluaciones de riesgo en el municipio es la que se puede encontrar en el conocimiento ancestral y la tradición oral de los pueblos.

Por ejemplo:

Muchos lugares donde se asientan las comunidades tienen nombres en idiomas mayas, xinca o garífuna, que dan características muy importantes del lugar y el riesgo al que pudieran estar expuestos sus habitantes.



Ceremonia Maya, realizada en Tikal, Petén. Reunión de Consejo de Representantes CEPREDENAC. Abril 2012.

### Cuadro No. 3: Conocimientos Ancestrales

EJEMPLO DE MATRIZ ESTIMACIÓN CUALITATIVA DE VULNERABILIDADES		
Nombre de Comunidad:	Significado:	Interpretación:
Pa' chaj	Lugar de cenizas	Significa que en el lugar, en algún tiempo hubo incendio.
Pa' chabac	Lugar de lodo	En este lugar hubo alguna inundación.
Patac'Abaj	Lugar entre piedras	Puede significar erosión del suelo por deforestación.
Che'wxotx	Tierra fría	
Moq'mojtx'otx	Tierra caliente	
Pa' choy	Lugar de agua (lago o río)	Antiguo cauce de río o lugar que ocupó un lago.

Aunque la evaluación de riesgo es una tarea que debe realizarse como parte del diagnóstico municipal y debe ser base para la toma de decisiones en la planificación y realización de proyectos y es una responsabilidad de las autoridades municipales, éstas no deben ser realizadas únicamente por esta instancia.

Las evaluaciones de riesgo deben involucrar a la población, miembros de la comunidad, científicos, investigadores, funcionarios/as públicos, representantes de ONG's, empresarios y todas aquellas personas que puedan garantizar su objetividad.



Ejemplo de mesa de trabajo municipal. Foto:SE-CONRED.

### PASO 3. INTEGRACIÓN DE FACTORES DE RIESGO A LA FASE DE DIAGNÓSTICO DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

Incorporar la información obtenida en la evaluación de riesgo del municipio en el diagnóstico municipal, permitirá realizar una planificación más objetiva y orientada a la reducción de riesgos y la construcción de comunidades más seguras.

Muchos de los riesgos asociados a los desastres se originan por la falta de una planificación del desarrollo del municipio, que dan lugar a que el impacto de un evento genere mayores daños en su población, recursos e infraestructura.

El diagnóstico del municipio nos permite tener una visión del territorio y el estado en que se encuentran la población, recursos, infraestructura y capacidades; lo que permitirá plantear y aportar soluciones a los problemas de fondo.

Un diagnóstico municipal con un enfoque de GRRD es el que:



- Cuenta con datos sobre las principales amenazas que afectan el territorio.
- Incorpora información de las principales vulnerabilidades que incrementan los niveles riesgo en el territorio.
- Se construye con la participación incluyente y equitativa de personas claves de actores que representan los sectores económico, social, ambiental y político presentes en el municipio.
- Identifica acciones que potencializan el desarrollo.
- Sistematiza la información en un documento que es utilizado para:
  - ◇ Planificar y ejecutar proyectos de inversión pública.
  - ◇ Elaborar y evaluar planes de desarrollo municipal.
  - ◇ Elaborar planes de ordenamiento territorial.
  - ◇ Ejecutar proyectos productivos.
  - ◇ Construir infraestructura, edificaciones o establecimientos.
  - ◇ Aprovechar y conservar los recursos naturales.
- Reducir los riesgos existentes; (Mitigación).
- Responder ante los desastres (Preparativos para la respuesta y atención de emergencias).
- Reconstruir transformando el riesgo (Rehabilitación y recuperación).

La GMRRD no debe limitarse a realizar actividades o gestionar recursos para la atención de la población en una emergencia o desastre, por lo que se recomienda poner en práctica los siguientes pasos:

#### **PASO 4. NO CREAR NUEVOS RIESGOS**

Con esta actividad se busca evitar el aumento o la construcción de nuevos riesgos a desastres, implica la puesta en marcha de una serie de acciones para gobernar, dirigir, ordenar, orientar u organizar los procesos de desarrollo en el municipio, a lo que se le denomina “Gestión prospectiva del riesgo a los desastres”.

La gestión prospectiva del riesgo a los desastres se logra tomando medidas anticipadas dentro de los procesos de desarrollo que eviten construir nuevas vulnerabilidades, es decir, que los proyectos que se generen dentro del Plan de Desarrollo Municipal, deben integrar acciones o elementos que garanticen que su ejecución no incrementará el nivel de riesgos a desastres, que en el diagnóstico municipal se identificó.

Algunas acciones y herramientas que pueden ser aplicadas en la gestión prospectiva del riesgo son:

## **ETAPA II GESTIÓN MUNICIPAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO A LOS DESASTRES**

La Gestión Municipal para la Reducción del Riesgo a los Desastres -GMRRD- son todas aquellas actividades que, formando parte del Plan Municipal de Desarrollo realiza la corporación municipal en coordinación con las principales instituciones y actores locales para:

- No crear nuevos riesgos (Prevención).

## 4.1 Análisis de Gestión de Riesgo en Proyectos de Inversión Pública -AGRIP-

El Análisis de Gestión de Riesgo en Proyectos de Inversión Pública -AGRIP-, es una herramienta que busca hacer de los proyectos de inversión pública, mecanismos que incorporen la variable riesgo en las distintas fases del ciclo de los proyectos, con el propósito de no generar nuevos riesgos o reducir los riesgos existentes. La guía AGRIP contiene una serie de segmentos que pretenden identificar las amenazas al proyecto de inversión pública propuesto, respecto a su frecuencia e intensidad. De la misma forma analiza y califica la vulnerabilidad por exposición de los sitios, identificando algunas condiciones que le afectan.

## 4.2 Manual de Criterios Normativos para el Diseño Arquitectónico de Establecimientos Educativos

Describe las características mínimas que toda escuela debería tener, para dar comodidad y seguridad a la población educativa que hará uso de las instalaciones. Los lineamientos que describe el manual deben ser incorporados al plan de diseño de las escuelas que en el municipio, se busque construir.

## 4.3 Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial es la realización de una proyección espacial de las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales y la gama de instrumentos de planificación y de mecanismos de gestión que facilita una apropiada organización del uso del suelo, la vida económica y social de una comunidad o territorio. (1999, Girot Pascal. Habitat, Naciones Unidas UN).

El ordenamiento territorial es una acción que debe ir más allá de dividir el territorio por las características del suelo. El ordenamiento territorial también debe tomar en cuenta todas las relaciones económicas, sociales, ambientales y políticas que se dan en el municipio y que son determinadas por los intereses, problemas y proyectos que en su conjunto tiene la población.

Trabajar en un Plan de Ordenamiento Territorial -POT- que incluya la variable de gestión para la reducción del riesgo a los desastres, debe considerar elementos que ayuden a “... mitigar desastres y reducir riesgos, desincentivar la construcción y habitabilidad en asentamientos humanos de alta densidad y la construcción de instalaciones estratégicas en áreas propensas a amenazas.

El ordenamiento territorial puede favorecer el control de la densidad poblacional y su expansión en áreas de alto riesgo, el adecuado trazado de rutas de transporte, conducción energética, agua, alcantarillado y otros servicios vitales”<sup>4</sup>.

Al igual que el plan de desarrollo del municipio, para elaborar un POT, la información de la evaluación de riesgo mencionada en los pasos 1, 2 y 3 debe ser la base sobre la cual se elabora un plan que plantee soluciones viables, seguras y sustentables.

4. Glosario, Programa DELNET de apoyo al desarrollo local. CIF-OIT, 2011



Ejemplo de la necesidad de ordenamiento territorial. Foto SE-CONRED.

Para la realización del POT es importante consultar los estudios que han realizado algunos ministerios o instituciones y que pueden ayudar a tener información técnica apropiada. Recomendamos consultar:

- Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocados -SE-CONRED-;
- Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, -SEGEPLAN-;
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-;
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda -CIV-;
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales -MARN-;
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas -CONAP-;
- Instituto Nacional de Bosques -INAB-; e Instituto Geográfico Nacional -IGN-.

#### 4.4 Reglamento Municipal de Construcción

Una de las causas del mayor riesgo al que están expuestos los asentamientos humanos,

(en áreas urbanas y rurales) se debe, entre otras razones, a que las viviendas, edificios, salones e infraestructura en general no son construidas tomando en cuenta las características del suelo sobre el cual van a ser edificadas o los materiales que según estas características deben utilizarse.

La infraestructura en general, es uno de los elementos más propensos a sufrir daños al momento de suceder un desastre por lo que la creación de códigos o reglamentos de construcción por parte de las municipalidades y su aplicación ayuda a que las nuevas construcciones sean seguras.

Los códigos o reglamentos de construcción son documentos oficiales aplicables a las construcciones desde su planificación, construcción, supervisión y mantenimiento, que buscan garantizar sobre todo la seguridad y calidad de las obras que se construyen en el municipio, deben incluir normas y estándares de construcción adecuados para resistir eventos peligrosos.

Los códigos o reglamentos permiten:

- Preservar la vida, la seguridad física, los bienes materiales y bienestar en general de la población del municipio cuando éstos se vean impactados por un desastre.



Ejemplo de la necesidad de reglamentos de construcción para reducir la vulnerabilidad técnica. Foto: SE-CONRED.

- Fijar requisitos técnicos a los que deberán sujetarse las construcciones, ampliaciones, modificaciones y demoliciones de viviendas y edificios públicos y privados, para que cumplan con las condiciones de habitabilidad, seguridad estructural, no estructural y funcional, así como de higiene, comodidad y uso.
- Fijar las restricciones en el uso de los suelos y determinar el tipo de construcciones que pueden levantarse en ellos.
- Otorgar o restringir licencias para la construcción, cuando las condiciones lo ameriten.

Velar por que en nuevas construcciones de viviendas, edificios públicos y privados, se tomen en consideración aspectos históricos de las amenazas y vulnerabilidades del territorio. Ejemplo: si en determinado sitio se han registrado inundaciones, hundimientos, derrumbes, deslizamientos.

Se recomienda para la elaboración de un reglamento de construcción incorporar las “Normas para la Reducción de Desastres” de la Secretaría Ejecutiva de CONRED y las normas sugeridas por la Asociación Guatemalteca de Ingenieros Estructurales -AGIES-.

Algunos ejemplos y documentos de referencia que pueden ser consultados para la elaboración de un código o reglamento de construcción son:

- Reglamento de construcción, urbanismo y ornato del municipio de Villa Nueva: [www.villanueva.gob.gt/sites/default/files/reglamento-construccion.pdf](http://www.villanueva.gob.gt/sites/default/files/reglamento-construccion.pdf)
- Normas para la Reducción de Desastres: [www.conred.gob.gt](http://www.conred.gob.gt)

## PASO 5. REDUCIR LOS RIESGOS EXISTENTES

En cada una de las dimensiones del desarrollo del municipio, puede verse incrementado el nivel de riesgo a los desastres, debido al aumento de la vulnerabilidad y las frecuentes amenazas a la que se está expuesto en el territorio.

Para poder reducir los riesgos que ya existen, el Plan de Desarrollo Municipal debe incluir actividades que aborden, corrijan y reduzcan estos niveles de riesgo.

Cuando se trabaja en corregir y reducir el riesgo a los desastres que ya existe se dice que se está realizando una “Gestión correctiva del riesgo”, que puede abordar acciones como:

- La construcción de medidas estructurales de protección (en infraestructura pública y privada) como diques, muros de contención, fortalecimiento de viviendas y edificios de uso público entre otros.
- La construcción de medidas no estructurales como terrazas, estabilización de laderas, cercos vivos, reforestaciones, etc.
- Diversificación de los sistemas productivos.
- Generar empleo digno y reducir la pobreza.
- Promover la participación activa de hombres y mujeres de forma equitativa en los procesos.

Existen algunas herramientas que se han desarrollado para ayudar a que las corporaciones municipales realicen una gestión correctiva del riesgo:



## 5.1 Manual Centroamericano de Especificaciones para la Construcción de Carreteras y Puentes Regionales

Son especificaciones referidas a las normas técnicas aplicables a las carreteras y al transporte por carreteras en la región centroamericana, con la finalidad de mejorar la capacidad de la región para mitigar los efectos transnacionales de las calamidades con el desarrollo de lineamientos y estándares regionales actualizados para reducir la vulnerabilidad del sistema vial ante los desastres naturales.

## 5.2 Índice de Seguridad de Centros Educativos

Es una herramienta elaborada por el Ministerio de Educación -MINEDUC- y la Secretaría Ejecutiva de la CONRED, que busca evaluar el nivel de seguridad en la estructura, las instalaciones y el funcionamiento de los establecimientos educativos.

La evaluación puede ser realizada por técnicos del MINEDUC a solicitud de la autoridad municipal o los técnicos de las municipalidades que ya estén capacitados.

El resultado de la aplicación de esta herramienta permitirá priorizar proyectos que reduzcan la vulnerabilidad identificada en los centros educativos evaluados.

Esta herramienta se puede encontrar en: <http://www.conred.gob.gt/sitio2014/documentos/guias/ISCE.pdf>

## 5.3 Índice de Seguridad en Hospitales

Esta es una herramienta que permite medir el nivel de riesgo en el que se encuentra la infraestructura de salud ubicada en el municipio.

Esta evaluación debe hacerse en coordinación con personal del Ministerio de Salud Pública

y Asistencia Social -MSPAS-, lo que permitirá identificar los aspectos que hacen vulnerable la infraestructura de los servicios de salud, y llevar a cabo las medidas correctivas que garanticen la vida y seguridad de los usuarios y el personal en estas instalaciones.

Mayor información sobre el tema se puede encontrar en:

<http://www.paho.org/spanish/dd/ped/SafeHosEvaluatorGuideSpa.pdf>

## 5.4 Normas de Reducción de Desastres

Son un conjunto de especificaciones que tienen como principal objetivo ser un mecanismo de preservación de la vida, seguridad e integridad de las personas, estableciendo los requisitos mínimos que deben cumplir las edificaciones e instalaciones a las cuales tienen acceso los distintos usuarios.

Actualmente existen tres normas vigentes aprobadas por el Consejo Nacional para la Reducción de Desastres:

- La Norma de Reducción de Desastres N°.1 -NRD1-. Requerimientos estructurales para obras críticas, esenciales e importantes.

Establece los criterios técnicos mínimos que deben implementarse en el diseño de obras nuevas, la remodelación o reparación de obras existentes, y la evaluación de obras, a efecto de prevenir daños a la integridad de las personas y a la infraestructura indispensable para el desenvolvimiento socioeconómico de la población; la aplicación de la misma es de cumplimiento obligatorio en obras clasificadas dentro de la misma norma como esenciales e importantes.

- La Norma de Reducción de Desastres N°. 2 -NRD2-. Normas mínimas de seguridad en edificaciones e instalaciones de uso público.

Establece los requisitos mínimos de seguridad que deben observarse en edificaciones e instalaciones de uso público, para resguardar a las personas en caso de eventos de origen natural o provocado que puedan poner en riesgo su integridad física. La norma es de cumplimiento obligatorio para todos aquellos inmuebles a los cuales tienen acceso terceras personas por ejemplo: hospitales, centros educativos, oficinas públicas y privadas, etc.

Esta norma establece que la infraestructura de acceso público con o sin restricciones, debe contar con Planes de Respuesta a Emergencias, para reducir los riesgos de las personas que trabajan o visitan estas instalaciones.

- La Norma de Reducción de Desastres N°. 3 -NRD3-. Especificaciones técnicas para materiales de construcción.

Contiene las especificaciones técnicas con las cuales deben cumplir los materiales de construcción, que se utilicen en edificaciones e instalaciones de uso público nuevas, así como las que sufran remodelaciones o rehabilitaciones de construcción gubernamental y privada.

Visite la página de CONRED para obtener mayor informan sobre el tema.

<http://conred.gob.gt>

## PASO 6. RESPONDER ANTE LOS DESASTRES

Los preparativos para la respuesta y la atención de las emergencias ha sido por muchos años la actividad principal asociada

a los desastres, llegando a ser considerada como una disciplina independiente y especializada sin ninguna relación con los procesos de desarrollo.



Ejemplo de reunión COE municipal. Foto SE-COMRED 2014

Hoy en día los preparativos para la respuesta y la atención de emergencias se empieza a ver como “...un aspecto esencial del desarrollo en general y de la reducción de riesgos en particular, y como un proceso continuado destinado a disminuir la vulnerabilidad frente a los desastres, fortalecer la resiliencia a nivel local, así como a conocer, anticipar y reducir los posibles efectos negativos de la amenaza”<sup>5</sup>.

Responder ante los desastres debe de ser un proceso continuo, participativo, incluyente, equitativo, planificado, coordinado por las autoridades locales y unido a la estrategia municipal de reducción de riesgo a los desastres en la que se incluyan los siguientes principios básicos:

- Buscar que las acciones de respuesta además de responder con prontitud para salvar vidas y los medios de subsistencia, reduzcan las vulnerabilidades.
- Fortalecer las capacidades locales y de hombres y mujeres, con lo que se está fortaleciendo la atención de emergencias con principios de desarrollo.

5. Programa DELNET de apoyo al desarrollo local. CIF-OIT, UD4, 2011.

- Promover que en la atención de emergencias sean priorizadas las necesidades inmediatas, en cuenta las necesidades diferenciadas de la población, especialmente para grupos vulnerados junto con el restablecimiento de los bienes y medios de subsistencia.
- Velar y promover porque exista en el municipio infraestructura física necesaria que cumpla con las medidas mínimas de protección, para atender las emergencias (albergues, centros de acopio, centros de salud, etc.).
- Establecer un sistema de administración y toma de decisiones eficaces, participativas y multidisciplinarias, que tenga cabida en las estructuras de coordinación de los procesos de desarrollo municipal.

Finalmente es importante que las acciones de corto plazo que caracterizan la respuesta ante los desastres, sean vinculadas con las acciones de largo plazo planteadas en los planes de desarrollo municipal, generando desde la respuesta mecanismos de coordinación apropiados para la recuperación y la reconstrucción.

## PASO 7. RECONSTRUIR TRANSFORMANDO EL RIESGO, (RECUPERACIÓN POST-DESASTRE)

Reconstruir transformando el riesgo es renovar las condiciones de la población y el territorio mientras se reparan los daños generados por el desastre, transformando una situación de emergencia en una oportunidad de cambio.

Los procesos de reconstrucción deben ser planificados, incluidos y enmarcados dentro del desarrollo integral del municipio y deben ir más allá de la reconstrucción física de las

infraestructuras afectadas, ya que los desastres no sólo afectan las infraestructuras, también afectan a la población y sus sistemas productivos, sociales, ambientales, entre otros.



Reconstruir transformando el riesgo implica no reconstruir las mismas condiciones que originaron el riesgo.

El reto está entonces en identificar cuáles son las causas que generaron el desastre y sobre la base de éstas, identificar claramente las demandas de las poblaciones afectadas asociadas a la recuperación, bajo un esquema de sostenibilidad, resiliencia y la no reposición de los factores de riesgos que originaron el desastre.

Para que un proceso de reconstrucción gestione el riesgo a los desastres se debe:

- Buscar la recuperación de los medios de vida de las poblaciones afectadas, es decir:
  - ◊ Propiciar las condiciones mínimas para que las personas puedan generar sus medios de subsistencia y con esto desarrollar y potencializar el capital humano, social, económico, natural y físico del municipio. Reducir los factores de riesgo que generaron los desastres.
  - ◊ Promover la capacidad para adaptarse a la variabilidad climática y la conservación del medio ambiente.

- Asegurar las condiciones para el desarrollo futuro, considerando la pertinencia cultural, la atención a personas con discapacidad, la atención prioritaria a la niñez, juventud, mujeres y personas de la tercera edad.

Es conveniente además abordar la recuperación en observancia de los sectores o ejes de trabajo establecidos en el Marco Nacional de Recuperación: solución habitacional, agua saneamiento e higiene, educación, salud, seguridad alimentaria, infraestructura de servicios, reactivación de la economía local y seguridad.

Estos elementos deberán cohesionarse de manera efectiva en atención a la participación activa de los sectores constituidos en mesas técnicas de trabajo y en el plano territorial con la participación activa de las comisiones de recuperación adscritas a las Coordinadoras Municipales para la Reducción de Desastres.

La Secretaria Ejecutiva de la CONRED en apoyo al proceso de recuperación ha generado los siguientes documentos:  
El Marco Nacional de Recuperación:  
[www.conred.gob.gt](http://www.conred.gob.gt)  
Protocolo de Recuperación  
Post-Desastres:  
[www.conred.gob.gt](http://www.conred.gob.gt)

### ETAPA III FORTALECER LOS PROCESOS DE DESARROLLO MUNICIPAL

Fortalecer los niveles de desarrollo en el municipio, requiere que sus autoridades elaboren instrumentos que les ayuden a identificar, organizar, guiar y evaluar su ruta de progreso.

La planificación municipal es un instrumento y a su vez es un proceso sistemático que permite enfocar los esfuerzos en una meta común, establecer las acciones que se deben realizar para lograrlo y evaluar los resultados obtenidos.

Si la planificación que se realiza tiene como meta el desarrollo del municipio, ésta se convierte en una guía de asuntos sociales, económicos, políticos y ambientales, que se espera, se lleven a cabo en el corto, mediano y largo plazo; y si además de ello incorpora el enfoque de gestión para la reducción de riesgo a los desastres, permite realizar una planificación más equilibrada y responsable, además de garantizar la sostenibilidad y seguridad.

Los planes municipales que incorporan elementos de reducción del riesgo a los desastres, se convierten en el instrumento por excelencia del ordenamiento, la gestión, la administración y la gobernabilidad del desarrollo seguro y sostenible del municipio.

Tener un enfoque de reducción de vulnerabilidades en la planificación municipal, permite trabajar para eliminar los vacíos, las debilidades y los riesgos acumulados a lo largo del tiempo, proporcionando mayores niveles de seguridad a la población, la infraestructura, los sistemas productivos, sus recursos naturales, la organización social, etc., lo cual se puede fortalecer a través de los siguientes pasos:

### PASO 8. FORTALECER CAPACIDADES LOCALES EN LA GESTIÓN PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO A LOS DESASTRES

La reducción del riesgo a los desastres “... consiste en primer lugar en tomar decisiones de desarrollo correctas y seguras”<sup>6</sup> y para que estas decisiones puedan ser llevadas a cabo es necesario conocer, valorar y fortalecer los recursos con los que cuenta el municipio.

Los principales responsables de promover el

6. Programa DELNET de apoyo al desarrollo local. UD1 del curso de Reducción de riesgo a desastres en el marco del desarrollo local sostenible. EIRD. CIF. OIT, 2011.

desarrollo en el municipio son los pobladores de éste y las autoridades electas para representarlos. Mejorar los niveles de desarrollo en un municipio es un proceso que inicia cuando los diferentes actores toman conciencia del papel que juegan en la construcción del desarrollo endógeno del municipio.

“Desarrollo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socioeconómico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social, y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad de innovar desde lo local”<sup>7</sup>.

Lo que significa que las acciones que para el impulso de desarrollo local y la gestión para la reducción del riesgo a los desastres se realicen, debe iniciarse en el municipio.

Las acciones que para reducir el riesgo a los desastres en nuestro municipio se impulsen no deben de estar al margen de los procesos de desarrollo local; y si queremos que el desarrollo local sea sostenible y seguro no podemos excluir la reducción del riesgo a los desastres del plan estratégico que para su impulso elaboremos.

Lograr entonces un desarrollo desde nuestro municipio y para nuestro municipio requerirá de fortalecer las capacidades locales para:

- Diseñar y ejecutar políticas de desarrollo local.
- Garantizar el crecimiento económico sostenible en el largo plazo.
- Garantizar la conservación de los recursos naturales, sociales y culturales.
- Generar alianzas estratégicas.

## PASO 9. DISEÑAR Y EJECUTAR POLITICAS DE DESARROLLO LOCAL

Diseñar y ejecutar políticas de desarrollo local requiere identificar cuales son los vacíos o dificultades ambientales, económicas, sociales, culturales y administrativas que enfrenta el municipio para alcanzar el desarrollo, analizar cuáles son las posibles soluciones y plantearlas como metas que se deben superar, y puedan convertirse para que éstas se conviertan en estrategias y planes de desarrollo de trabajo para el municipio.

La generación y ejecución de políticas debe ser una actividad en la que existe una activa participación de los actores y sectores involucrados en la problemática a resolver, por lo que se hace necesario promover la organización comunitaria, y la articulación en una visión común a los grupos que tienen una manifestación natural de organización en el municipio, como lo pueden ser:

- El consejo de ancianos
- Las guías espirituales
- Las cofradías
- Las organizaciones de mujeres
- La organizaciones de pueblos originarios
- La organizaciones de jóvenes
- Los comités
- Los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo - COMUDE- y -COCODE's-
- Las COMRED Y COLRED's
- Las asociaciones de comerciantes o productores, entre otros.

7. Garofoli, G., Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. Colegio de Economistas de Madrid, España, 1995.



Grupo de actores clave de San Luis Jilotepeque, Jalapa. Foto: SE-CONRED.

Contar con una política de desarrollo local permite pasar de un enfoque de trabajo generado y asistido desde el nivel nacional, donde las propuestas se diluyen en aspectos muy generales, a contar con lineamientos de desarrollo generados desde la propia necesidad y expectativa del municipio, donde el conocimiento del territorio y las capacidades institucionales y locales, permiten generar proyectos comunes y ajustados a las demandas y prioridades del municipio que reduzcan los factores de vulnerabilidad y niveles de riesgo a desastres en las comunidades.

## PASO 10. GARANTIZAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE DEL MUNICIPIO EN EL LARGO PLAZO

Lograr que los beneficios económicos de las políticas de desarrollo que se implementen en el municipio sean sostenibles en el tiempo requiere al menos, que los cuatro elementos que se enumeran a continuación sean puestos en marcha:

- Que los proyectos de inversión, sea ésta pública o privada, desarrollados en el municipio no aumenten o generen nuevos riesgos de sufrir pérdidas cuando un evento impacte en el territorio.

- Adoptar nuevas estrategias de desarrollo económico con objetivos claramente definidos.
- Centrar los esfuerzos en las capacidades locales.
- La población del municipio se convierta en actor clave de su desarrollo, es decir que exista capacidad instalada para que sea la población la gestora de su propio desarrollo.

Lo anterior permite que las comunidades, en el mismo momento que obtienen beneficios económicos de sus actividades comerciales o productivas, trabajen en asegurar que éstas no serán la causa de la generación de nuevos riesgos que pongan en riesgo el desarrollo.

## PASO 11. GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, SOCIALES Y CULTURALES

Hay que poner especial atención en temas de la administración de bosques, parques ecológicos, atmósfera, residuos y desechos sólidos, recursos forestales, suelos, manejo de cuencas y del recurso hídrico, tomando en cuenta que un desarrollo sostenible es posible, sólo si existe un manejo adecuado de estos recursos. Es importante establecer y mantener contacto con las autoridades del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, del Consejo Nacional de Áreas Protegidas -CONAP- y del Ministerio de Cultura y Deportes, para lograr mejores resultados.

El recurso más importante que posee la autoridad municipal, por la que trabaja, su razón de ser, es precisamente la persona que habita en su municipio y su organización comunitaria.

El aliado más importante que debiera aprovechar la municipalidad para realizar

acciones de reducción de riesgos, es su población en general, el voluntariado, lideresas y líderes comunitarios, la niñez en edad escolar y otros. El trabajo comunitario es importante, porque son sus propios intereses los que están en peligro, es decir, su seguridad familiar, sus bienes materiales, etc. Por ejemplo, la escuela es el lugar donde los niños y las niñas aprenden a escribir sus primeras letras, pero también puede ser el lugar donde aprendan a ser líderes o lideresas de la comunidad, a cuidar de la naturaleza, a realizar acciones de beneficio comunitario, etc.



Ejemplo: Daños en la Fachada del Palacio Maya, San Marcos.

## PASO 12. GENERAR ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Tanto la elaboración de una política de desarrollo local como la definición de una estrategia y un plan de desarrollo municipal, que incorporen la gestión del riesgo a los desastres como una visión que garantice la sostenibilidad y seguridad de las acciones que allí se planteen, deben ser procesos participativos, incluyentes y equitativos para que puedan ser instrumentos de gestión de cambio.

La corporación municipal debe promover la generación de alianzas por medio de diálogos permanentes, relacionando la gestión para la reducción del riesgo a los desastres y la

planificación municipal para el desarrollo.

Algunas de los actores locales que deben participar en este proceso son:

- Autoridades y técnicos municipales.
- Técnicos representantes de instancias de gobierno presentes en el municipio.
- Asociaciones de productores y comerciantes.
- Representantes de grandes empresas que operan en el territorio.
- Representantes de organizaciones no gubernamentales que ejecutan proyectos en el municipio.
- Delegados o Delegadas de la Secretaría Ejecutiva de la CONRED y SEGEPLAN.
- Representantes de universidades y centros de enseñanza técnica.
- Ancianos de la comunidad.
- Líderes y lideresas de la comunidad, representantes de vecinos.
- Representantes de cooperativas o instituciones de apoyo financiero.
- Grupos de mujeres y jóvenes y gremiales de exportadores, transportistas, etc.
- Gremiales de exportadores, transportistas, etc.

Reducir el riesgo a los desastres en los territorios es una responsabilidad compartida, en la que si bien las autoridades locales son las responsables de liderar los procesos y generar espacios de coordinación, la creación de alianzas representa el mecanismo para la concreción de las propuestas de los actores locales, que se traduzcan en acciones concretas, a fin de aplicar y hacer viables los pasos y las etapas descritas en el presente manual.

# 2

## CAPÍTULO MARCO POLÍTICO-JURÍDICO QUE FUNDAMENTA Y RESPALDA LA GESTIÓN MUNICIPAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO A LOS DESASTRES

### LEGISLACIÓN NACIONAL Y MUNICIPAL

La Gestión Municipal para la Reducción del Riesgo a los Desastres es un proceso prospectivo e inherente al desarrollo, como tal, constitutiva de los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento del territorio. Su objetivo primordial es allanar el camino para la toma de decisiones municipales, asumiendo criterios de racionalidad.

En Guatemala, a partir del proceso de descentralización contenido en la Constitución Política de 1985, la responsabilidad de la planificación y ordenamiento territorial cuya responsabilidad es asumida por los órganos de desarrollo territorial con acompañamiento de las instituciones gubernamentales. Para el caso de los municipios y consejos de desarrollo, les fueron asignadas competencias directas en esa materia.

A continuación se presenta la normativa política y jurídica, que respalda la vinculación de la Gestión Municipal con la Reducción del Riesgo a Desastres:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA, REFORMAS Y SENTENCIAS DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

A continuación la explicación de la vinculación de la GRRD con la ley referida:

Los artículos 1, 2 y 3 establecen que el Estado de Guatemala es una organización con el fin supremo de proteger y garantizar a las personas y a las familias, la vida, la seguridad, la integridad, la realización del bien común y el desarrollo integral.

“... el derecho a la vida está contemplado en el texto supremo (artículo 3) como una obligación fundamental del Estado, pues el propio preámbulo de la Constitución afirma la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social, y de allí que en la ley matriz también se regule que el Estado de Guatemala debe organizarse para proteger a la persona humana (artículo 1) y que por ello, debe garantizar a los habitantes de la República (entre otros aspectos) la vida y su desarrollo integral (artículo 2) por lo que este derecho constituye un fin supremo y como tal merece su protección.” Gaceta No. 64, expediente No. 949-02, sentencia: 06-06-02”.

Los artículos 134 y 237 establecen que el municipio actúa por delegación del Estado y tiene la obligación de coordinar su política con la política general del Estado, mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación nacional, remitir al Ejecutivo y al Congreso los presupuestos, informes específicos que les sean requeridos, entre otras.

El artículo 154 establece que los funcionarios públicos municipales son responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos

a la ley y no podrán ejercer sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.

**El artículo 224** establece la organización administrativa del Estado y lo divide para el efecto en departamentos y municipios, estableciendo la descentralización del Estado.

**El artículo 253** establece la autonomía municipal y le otorga entre otras funciones: el ordenamiento de su territorio, para lo cual se le faculta para emitir ordenanzas y reglamentos.

“...es cierto que la Constitución (artículo 253) concede autonomía a los municipios de la República, es decir, que les reconoce capacidad para elegir a sus autoridades y de ordenar, atendiendo el principio de descentralización que recoge en su artículo 224, parte importante de lo que son asuntos públicos, pero eso, en manera alguna, significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal. De consiguiente, las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales, como lo expresa el artículo 154 constitucional...” Gaceta No. 48, expediente No. 183-97, página No. 25, sentencia: 20-05-98.

**Artículo 254** establece que el Gobierno municipal será ejercido por un concejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.

“...la Constitución atribuye el gobierno de los municipios a concejos electos (artículo 254), esto es, a órganos colegiados, que por ser tales, sus miembros deben ser convocados por quienes los presiden, porque es en sus reuniones en las que se toman las decisiones de los gobiernos locales; de ahí que, la omisión en que incurra su presidente, de las notificaciones previstas a cualesquiera de los miembros de las Corporaciones, les obstruye el derecho fundamental de ejercer su

potestad de cogobernar. En tales situaciones, la acción de amparo debe acordarse, a efecto de hacer cesar omisiones que afecten el desarrollo de la vida institucional de los municipios...” Gaceta No. 48, expediente No. 942-97, página No. 645, sentencia: 23-06-98.”

**El artículo 257** establece una asignación del diez por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para las municipalidades, la que deberá de destinarse en un noventa por ciento a programas y proyectos de educación y salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de sus habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse en gastos de funcionamiento.

## LEY DE LA COORDINADORA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE ORIGEN NATURAL O PROVOCADO DECRETO LEGISLATIVO 109-96

A continuación la explicación de la vinculación de la GRRD con la ley referida:

**Artículo 3** establece las finalidades de la Coordinadora Nacional:

- 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 su 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 a la

reducción de desastres de su conocimiento y competencia e instar a las privadas a perseguir idénticos fines.

**El artículo 9** establece la estructura de las coordinadoras en sus diferentes niveles, siendo las del nivel municipal, la Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres -COMRED- y la Coordinadora Local -COLRED- las que estarán integradas por organizaciones públicas, privadas y de cuerpos de socorro, siendo presididas por el funcionario de mayor rango en el municipio.

**El artículo 10** establece la integración de las coordinadoras, regionales departamentales, municipales y locales, serán presididas por el funcionario público que ocupe el cargo de mayor rango en su jurisdicción.

## LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DECRETO LEGISLATIVO 11-2002

**El artículo 11** establece la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo: Los Consejos Municipales de Desarrollo se integran así:

- a) El alcalde municipal, quien lo coordina;
- b) Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal;
- c) Los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo;
- d) Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad;
- e) Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.

**El artículo 12** establece las funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo:

- a. Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de las políticas,

planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio;

- b. Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo;
- c. Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos, con responsabilidad sectorial en el municipio;
- d. Velar por el cumplimiento fiel de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

**El artículo 13** establece la integración de los Consejos Comunitarios de Desarrollo:

- a. La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad;
- b. El Órgano de Coordinación integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

**El artículo 14** establece las funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. Entre otros son:

- a. Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad;
- b. Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas;
- c. Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer;



- d. Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio;
  - e. Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las entidades correspondientes y exigir su cumplimiento, a menos que se demuestre que las medidas correctivas propuestas no son técnicamente viables;
  - f. Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos;
  - g. Solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones;
  - h. Velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga por cuenta propia o que le asigne la Corporación Municipal, por recomendación del Consejo Municipal de Desarrollo, para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad;
  - i. Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitarios;
  - j. Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad;
  - k. Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo;
  - l. Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad; y
  - m. Velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.
- El artículo 15** establece los Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel, en los municipios donde se establezcan más de veinte (20) Consejos Comunitarios de Desarrollo, cuya Asamblea estará integrada por los miembros de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio y su órgano de coordinación, se establecerá de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o sus normas estatutarias para ejecutar las acciones que resuelva la asamblea comunitaria, en forma supletoria, de acuerdo al reglamento de esta ley. En este caso:
- a. Las representaciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el Consejo Municipal de Desarrollo se designarán de entre los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo;
  - b. La designación se hará en el seno de la Asamblea del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel;
  - c. Las funciones de la Asamblea del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel serán iguales a las de los Consejos Comunitarios de Desarrollo; y
  - d. Las funciones del Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel serán iguales a las

de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

**El artículo 16** establece la integración del Órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo de la siguiente forma:

- a. El Alcalde Comunitario, quien lo preside; y
- b. Hasta un máximo de doce representantes electos por la Asamblea General.

El Órgano de Coordinación tiene bajo su responsabilidad la coordinación, ejecución y auditoría social sobre proyectos u obras que se prioricen y que seleccionen los Organismos del Estado y entidades descentralizadas y autónomas para realizar en la Comunidad.

**El artículo 17** establece las funciones del Órgano de Coordinación:

- a. Ejecutar las acciones que resuelva la Asamblea Comunitaria e informarle sobre los resultados obtenidos;
- b. Administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole que obtenga el Consejo Comunitario de Desarrollo, por cuenta propia o asignación de la Corporación Municipal, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad; e informar a la Asamblea Comunitaria sobre dicha administración;
- c. Convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias del Consejo Comunitario de Desarrollo.

**El artículo 20** establece como se toman decisiones en los Consejos de Desarrollo, siendo éstas por consenso, cuando éste no se logre, se tomarán por el voto de mayoría simple.

**El artículo 23** establece la constitución de Consejos Asesores Indígenas en los niveles comunitarios, para brindar asesoría al órgano de coordinación del Consejo Comunitario de

Desarrollo y al Consejo Municipal de Desarrollo, en donde exista al menos una comunidad indígena. Los Consejos Asesores Indígenas se integrarán con las propias autoridades reconocidas por las comunidades indígenas de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos.

El Gobierno Municipal dará el apoyo que estime necesario a los Consejos Asesores Indígenas de acuerdo a las solicitudes presentadas por las comunidades.

**El artículo 24** establece que los Consejos de Desarrollo pueden crear las comisiones de trabajo que consideren necesarias; sus funciones son emitir opinión y desarrollar temas y asuntos por encargo del consejo correspondiente; el desarrollo de dichas funciones será apoyado por la Unidad Técnica a que hace referencia el artículo 25 de la presente ley. En el caso del nivel municipal, las comisiones serán acordadas entre el Consejo Municipal de Desarrollo y la Corporación Municipal.

**El artículo 26** establece las consultas a los pueblos originarios maya, xinka y garífuna o afro descendiente sobre medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que afecten directamente a estos pueblos, podrán hacerse por conducto de sus representantes en los consejos de desarrollo.

**El artículo 27** establece que el apoyo técnico al sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en sus diversos niveles, para la formulación de políticas, planes y programas presupuestarios, dentro del marco general de las políticas del Estado y de su integración con los planes sectoriales, estará a cargo de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN.

**El artículo 30** establece que todas las entidades públicas están obligadas a cooperar con el Sistema de Consejos de Desarrollo para el cumplimiento de sus cometidos.



## CÓDIGO MUNICIPAL DECRETO 12-2002 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS REFORMAS

El artículo 2 define la naturaleza del municipio como la unidad básica de organización territorial del Estado y como espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, mediante relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, para realizar el bien común de sus habitantes.

El artículo 3 confirma la autonomía municipal que la Constitución le garantiza. Asimismo, reitera la coordinación de sus políticas con las políticas generales y especiales del Estado.

El artículo 8 define como elementos del municipio, la población, el territorio, la autoridad ejercida por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades. También reconoce a la comunidad organizada, el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.

El artículo 35 designa como atribuciones generales del Concejo Municipal entre otras, el ordenamiento territorial y el control urbanístico de su jurisdicción, la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales.

Asimismo, la preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres. También, la promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales. Además, la promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio.

El artículo 49 establece que las mancomunidades son asociaciones de municipios para la formulación común de

políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos.

El artículo 53 define entre las atribuciones y obligaciones del Alcalde: hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal, dictar las medidas de política y buen gobierno. También, velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio, ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia, adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o desastres o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias, dando cuenta inmediata al plano del Concejo Municipal, y otras más.

El artículo 58 le otorga atribuciones al alcalde comunitario o auxiliar entre otras, la de promover la organización comunitaria para identificar y solucionar sus problemas locales, velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y disposiciones de carácter general, emitidos por el Concejo Municipal o el alcalde, a quien dará cuenta de las infracciones y faltas que se cometan, y velar por la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales de su circunscripción territorial.

Los artículos 95 y 96 establecen que el Concejo Municipal tendrá una Dirección Municipal de Planificación DMP, que coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. Las DMP's podrán contar con el apoyo sectorial de los ministerios y secretarías de Estado, son responsables de producir información precisa y de calidad requeridas para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales. También mantendrá actualizadas las estadísticas socioeconómicas del municipio, incluyendo la información geográfica de ordenamiento territorial y de recursos naturales, así como el registro de necesidades identificadas y priorizadas y de los planes, programas y proyectos. Asesora al Concejo Municipal y al

alcalde en sus relaciones con las entidades de desarrollo públicas y privadas.

**El artículo 142** obliga a las municipalidades a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral, les corresponde la función de proyectar, realizar y reglamentar la planeación, proyección, ejecución y control urbanístico, así como la preservación y mejoramiento del entorno y el ornato.

**El artículo 143** establece que dentro de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio, debe respetar los lugares sagrados o de significación histórica o cultural de la población. Asimismo, se determinará el uso del suelo, de acuerdo a la vocación del mismo y las tendencias de crecimiento poblacional.

**El artículo 144** delega en el Concejo Municipal, la aprobación del Plan de ordenamiento territorial.

El artículo 146 delega en la municipalidad, la autorización de construcciones en orillas de carreteras, siempre y cuando cumpla con las medidas estipuladas, tomando en cuenta las prescripciones contenidas en tratados, convenios y acuerdos internacionales vigentes en materia de carreteras.

## POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES

### Política Nacional para la Reducción del Riesgo a los Desastres en Guatemala

Esta política establece en su objetivo general:

Reducir la vulnerabilidad de las poblaciones, pueblos, culturas, procesos productivos y territorios en riesgo de desastres, implementado medidas integrales e inclusivas, acorde a las necesidades específicas de la población, tanto económicas como estructurales, legales, sociales, de salud, culturales, educativas, ambientales,

tecnológicas, políticas e institucionales fortaleciendo la resiliencia, para mejorar la calidad de vida y un desarrollo seguro de Guatemala.

En ese sentido, se articula a partir de cuatro ejes estratégicos:

1. Identificación, análisis y valoración del riesgo.
2. Preparación de capacidades y condiciones para fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres y gestionar dicho riesgo.
3. Gestión: mitigación, transferencia y adaptación.
4. Preparativos para una respuesta eficaz y recuperación post desastre.

Esta política, actualizada en relación al nuevo Marco de Sendai, debe estar centrada en procesos que generen resultados, logrando que Guatemala alcance un mayor nivel de resiliencia social, económica y estructural progresivamente mayor.

### Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial

El objetivo de ésta política pública es: Implementar acciones orientadas a la construcción del Estado plural a través de la identificación y eliminación de los mecanismos del racismo y la discriminación racial.

El propósito de este objetivo es contribuir al tránsito de un Estado homogéneo y monocultural hacia un Estado plural, con el fin de que los pueblos originarios, grupos socio culturales y de ciudadanos no padezcan ningún tipo de discriminación racial ni exclusión económica social y se sientan reconocidos en igual de derechos ciudadanos a partir de su cultura, identidad y género.

Un Estado plural es aquel que reconoce la diversidad de los pueblos originarios que



existen en su seno, dentro de su propia unidad. Es fruto de una unión voluntaria de los distintos pueblos originarios que lo componen, para lo cual las partes deben pactar libres, sin coacción y ser capaces de decidir con libertad las características del convenio, de aceptarlo o rechazarlo.

## Política de Desarrollo Social y Población

Esta política establece en su objetivo general: contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables de la población.

En materia del riesgo a desastres en sus objetivos generales establece: prevenir y reducir el riesgo a desastres de la población, en especial la que habita en asentamientos humanos precarios y amenazados por fenómenos naturales y rehabilitar, reconstruir y dar respuesta en caso de presentarse un desastre, por medio de acciones que involucren la gestión del riesgo e incrementen la capacidad de respuesta ante una calamidad.

Un objetivo específico es el de fortalecer el manejo integral de los recursos naturales y propiciar medidas de saneamiento ambiental como medidas de mitigación del riesgo ante desastres.

## Política Nacional de Cambio Climático

Esta política establece en su objetivo general: Que el Estado de Guatemala, a través del Gobierno Central, las municipalidades, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general, adopte prácticas de prevención del riesgo, reducción de la vulnerabilidad y mejora de la adaptación al Cambio Climático, y contribuya a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en nuestro territorio coadyuvando a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y fortalezca su capacidad de incidencia en

las negociaciones internacionales de cambio climático.

Un objetivo específico es el de fortalecer y desarrollar la capacidad nacional, incluyendo la transformación institucional requerida, para abordar el tema de adaptación y mitigación al Cambio Climático.

## Política de Conservación, Protección y Mejoramiento de los Recursos Naturales

Esta política establece en su objetivo general: armonizar, definir y dar las directrices a los diferentes sectores para el mejoramiento del ambiente y la calidad de vida de los habitantes del país, el mantenimiento del equilibrio ecológico y el uso sostenible de los recursos naturales.

Un objetivo específico es el de conservar y proteger el ambiente y los recursos naturales, con énfasis en la generación de conocimientos y prevención del deterioro ambiental.

# 3

## CAPÍTULO PREGUNTAS FRECUENTES DE TÉRMINOS UTILIZADOS EN EL MANUAL

### ¿QUÉ ES EL DESARROLLO?

Se refiere a los avances en el nivel de vida de los y las habitantes de una comunidad, que satisface sus necesidades elementales, alcanzada a través de un proceso de planificación

### ¿QUÉ TIPOS DE DESARROLLO EXISTEN?

#### DESARROLLO ECONÓMICO.

El desarrollo económico es la capacidad de un país o comunidad para crear riqueza a fin de promover y mantener la prosperidad y el bienestar económico y social de sus habitantes.

#### DESARROLLO HUMANO.

Es el que sitúa a las personas en el centro del desarrollo, trata de la promoción del desarrollo potencial de la personas, del aumento de sus posibilidades y del disfrute de la libertad para la vida.

#### DESARROLLO SOSTENIBLE.

Proceso que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. La reducción del riesgo de desastres contribuye a alcanzarlo por medio de la reducción de pérdidas y la mejora de prácticas de desarrollo.

### ¿QUÉ ES UN DESASTRE?

Es la concreción del riesgo, en una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran

cantidad de muertes, lesiones, enfermedades y otros efectos negativos en la salud integral humana, al igual que daños a la propiedad, destrucción de bienes, pérdida de servicios e impactos materiales, y trastornos sociales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.

### ¿QUÉ ES EL RIESGO?

Es la probabilidad o posibilidad de que se produzca un desastre y sus consecuencias posibles, debido a la interacción entre una o varias amenazas (terremotos, erupciones volcánicas, huracanes y otros) y la vulnerabilidad de personas, territorios, etc.

### ¿QUÉ ES AMENAZA?

Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

### ¿QUÉ TIPOS DE AMENAZAS EXISTEN?

Existen amenazas naturales y provocadas.

Entre las amenazas naturales están:

- **Hidrometeorológicas:** procesos o fenómenos con origen en cambios bruscos de la atmósfera y del clima, ejemplo: los huracanes, las tormentas tropicales, las sequías, etc.

- **Geológicas:** procesos o fenómenos con origen en la actividad natural de la tierra, por ejemplo las erupciones volcánicas, terremotos, movimiento de masas, etc.
- **Biológicas:** procesos o fenómenos de origen orgánico o que son transmitidos por vectores biológicos. Ejemplos: Brotes de enfermedades epidémicas, enfermedades en plantas y animales.

Entre las amenazas provocadas están:

- **Antropogénicas:** éstas tienen su origen en la actividad puramente humana y pueden ser:
  - » **Sociales:** concentraciones de población, personas desplazadas, incendios, accidentes, etc
  - » **Sanitarios-ecológicas:** epidemias, contaminación de aguas, aire y suelos, plagas, deforestación, etc.
  - » **Tecnológicas:** son las condiciones tecnológicas o industriales, lo que incluye accidentes, procedimientos inseguros, fallas en la infraestructura o actividades humanas específicas. Ejemplos: contaminación industrial, radiación nuclear, desechos tóxicos, accidentes de tránsito, etc. Pueden surgir como resultado del impacto de una amenaza natural.
- **Socio-naturales:** son las circunstancias que incrementan la ocurrencia de ciertos procesos o fenómenos (aludes, inundaciones, hundimientos, sequía, etc.), más allá de sus probabilidades razonables, debido a la interacción de las amenazas naturales con las actividades humanas. Estas pueden reducirse y evitarse a través de una gestión prudente y sensata.

## ¿QUÉ ES VULNERABILIDAD?

Son las características y circunstancias variables de una comunidad, sistema o bien,

construida a través del tiempo y reforzada por sus prácticas sociales, culturales y ambientales, asociadas al grado de exposición y a su nivel de desarrollo, que los hacen susceptibles a sufrir daños por el impacto de una amenaza, afectando su capacidad de recuperación.

## ¿QUÉ ES EL RIESGO DE DESASTRES?

Las posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, las condiciones de salud, los medios de sustento, los bienes y los servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un período específico de tiempo en el futuro, como resultado del riesgo presente en forma continua. Con el conocimiento de las amenazas imperantes y los patrones de la población y del desarrollo socioeconómico, se pueden evaluar y desarrollar mapas generales del riesgo de desastres.

## ¿QUÉ ES EVALUAR EL RIESGO A LOS DESASTRES?

Metodología para determinar la naturaleza y el grado de riesgo a través del análisis de posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de vulnerabilidad que conjuntamente podrían dañar potencialmente a la población, la propiedad, los servicios y los medios de sustento expuestos, al igual que el entorno del cual dependen.

- Lo primero que no podemos olvidar es que el riesgo es la relación directa entre las amenazas y las vulnerabilidades. Las evaluaciones de riesgo no se pueden realizar si uno de estos elementos está ausente.
- No podemos realizar una evaluación de riesgo a los desastres si no conocemos las amenazas y las vulnerabilidades, por lo que debemos iniciar las evaluaciones conociendo cada uno de estos elementos.

## ¿QUÉ ES LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES?

Es el concepto y la práctica de esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los desastres, para la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.

## ¿QUÉ ES UN CÓDIGO DE CONSTRUCCIÓN?

Una serie de ordenamientos o reglamentos relacionados con estándares técnicos y funcionales, que buscan controlar aspectos de diseño, construcción, materiales, modificaciones y ocupación de cualquier estructura, los cuales son necesarios para velar por la seguridad y el bienestar de los seres humanos, incluida la resistencia a los derrumbes y a los daños. Basados en lecciones extraídas de experiencias internacionales y culturales, adaptadas a circunstancias nacionales y locales. Deben contar con un régimen sistemático de cumplimiento para su ejecución eficaz.

## ¿QUÉ ES EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Proceso que emprenden las autoridades públicas para identificar, evaluar y determinar las diferentes opciones para el uso de los suelos para el desarrollo sostenible, lo que incluye la consideración de objetivos económicos, sociales y ambientales a largo plazo y las consecuencias para las diferentes comunidades y grupos de interés, al igual que la consiguiente formulación y

promulgación de planes que describan los usos permitidos o aceptables y alternativos y de gran alcance. Abarca la elaboración de mapas, análisis de datos económicos, ambientales y riesgos. Ayuda a mitigar los desastres y a reducir el riesgo al desmotivar los asentamientos y la construcción de instalaciones estratégicas en zonas propensas a las amenazas y vulnerabilidades.

## ¿QUÉ ES RECUPERACIÓN?

Conjunto de acciones y medidas destinadas a soluciones de problemas y efectos adversos generados por un desastre, para reestablecer el funcionamiento normal de la sociedad y poner en marcha la gestión de mecanismos apropiados a la ocurrencia del fenómeno que originó el desastre. Deben basarse en estrategias y políticas preexistentes que faciliten el establecimiento de responsabilidades institucionales claras y permitan la concientización y participación pública. Valiosa oportunidad para desarrollar y ejecutar medidas para reducir el riesgo de desastres.

## ¿QUÉ ES ENFOQUE DE GÉNERO?

Considera las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asigna. Todas estas cuestiones influyen en el logro de las metas, las políticas y los planes de los organismos nacionales e internacionales y por lo tanto, repercuten en el proceso de desarrollo de la sociedad. Género se relaciona con todos los aspectos de la vida económica y social, cotidiana y privada de los individuos y determina características y funciones dependiendo del sexo o de la percepción que la sociedad tiene de él.

## BIBLIOGRAFÍA

- Castillo, E. A. (2006) Cosmovisión maya y su relación con el acondicionamiento territorial, Tesis de Maestría en ordenamiento territorial, desarrollo local y turismo, Universidad Rafael Landívar , Quetzaltenango.
- CODISRA, (2006) Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, Guatemala.
- Congreso Nacional de la República, Código Municipal, Guatemala 2002.
- Congreso Nacional de la República, Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado, Guatemala.
- Congreso Nacional de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Guatemala.
- Congreso Nacional de la República, Política de Desarrollo Social y Población, Guatemala.
- CONRED, (2011) Política Nacional para la Reducción del Riesgo a los Desastres en Guatemala.
- Corte de Constitucionalidad, (2002) Constitución Política de la República de Guatemala, (Aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad), Guatemala.
- DGIRRD, Secretaría Ejecutiva de la CONRED, (2011) La vulnerabilidad asociada a los Desastres. Un Marco Conceptual para Guatemala. Guatemala.
- EIRD, (2007) De las Palabras a la Acción: Guía para la implementación del Marco de Acción de Hyogo.
- Garofoli, G. , (1995) Desarrollo económico, organización de la producción y territorio,
- Colegio de Economistas de Madrid, España.
- Geo, buzón, (1999) Una aproximación conceptual al ordenamiento del territorio. Revista de Geografía y ecología.
- INFOM, AMUNIC, SE/SINAPRED, COSUDE, (2005) Gestión del Riesgo en el proceso de Planificación Municipal, Nicaragua.
- Mackliff, F. (2009) Guía metodológica para la sistematización estandarizada de información sobre preparativos ante desastres en la región centroamericana.
- MARN, Política de Conservación, Protección y Mejoramiento de los Recursos Naturales, Guatemala.
- MARN, Política Nacional de Cambio Climático, Guatemala.
- Moctezuma, W. (2011) Prevención Reducir el impacto de los fenómenos, tarea de comunas, diario Siglo 21, Guatemala.
- Ochoa, A. Editor, (2006) Aprendiendo en torno al desarrollo endógeno, Centro de Investigaciones en Sistemología Interpretativa, FUNDACITE Mérida, México.
- SEGEPLAN, Plan de Reconstrucción con Transformación, Guatemala.
- Programa DELNET de apoyo al desarrollo local, (2008) Marco teórico y Glosario de la Especialización en Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo local sostenible.
- Rossas, E. G., (2008) Lineamientos para la incorporación de la gestión del riesgo en el plan de desarrollo del municipio de Los Patios, Colombia.

- SE-SINAPRED, COSUDE, (2006) Incorporación de la Gestión del riesgo en el proceso de planificación municipal, Nicaragua.
- UN- Hábitat PNUD, Ministerio de la Vivienda, construcción y saneamiento, (2008)
- Guía Metodológica para el Ordenamiento territorial y la Gestión del Riesgo para Municipios y Regiones. Perú.
- Varcárcel, M., (2006) Evolución del término Desarrollo, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.



El Manual “Gestión para la Reducción del Riesgo a los Desastres en los Procesos de Desarrollo Municipal” es un documento elaborado por la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED- a través de la Dirección de Gestión Integral de Reducción de Riesgos a Desastres.

Para su producción fueron consultados funcionarios de: Secretaria Ejecutiva de la

CONRED, Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-.

Este documento representa una segunda edición actualizada.

Se autoriza el uso de este material citando su procedencia.

Guatemala, mayo 2015.

**Manual:**

Gestión para la reducción del riesgo a los  
desastres en los procesos de desarrollo  
municipal©

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres

Dirección de Gestión Integral de Reducción de Riesgos a Desastres

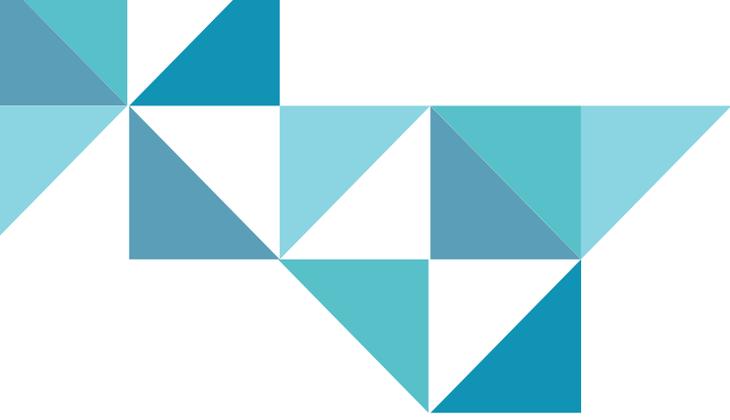
El Manual “Gestión para la Reducción del Riesgo a los Resastres en los Rocesos de Desarrollo Municipal” es un documento elaborado por la Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres SE-CONRED-, a través de la Dirección de Gestión Integral de Reducción de Riesgo a Desastres.

Para su producción fueron consultados funcionarios de: Secretaría Ejecutiva de la CONRED, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP- y Cruz Roja Guatemalteca -CRG- (en primera edición).

Una segunda edición actualizada se finaliza en mayo 2015.

Se autoriza el uso de este material citando su procedencia.

Guatemala, Mayo 2015



“ESFUERZOS UNIDOS, DESASTRES REDUCIDOS  
COMPROMISO DE EXCELENCIA”



Ayuda Humanitaria  
y Protección Civil



Al servicio  
de las personas  
y las naciones



SÍGUENOS EN:  
[www.conred.gob.gt](http://www.conred.gob.gt)

