

Desafíos de los gobiernos municipales la gestión integral de riesgos

*Challenges Faced by Municipal Governments in Comprehensive
Risk Management*



Autor: Miguel Lozano Pérez



bales en
prehensive

Seguridad y
Estrategia

Generado por Gemini (Google AI 2025)

Desafíos de los gobiernos municipales en la gestión integral de riesgos

Licenciado

Miguel Abraham Lozano Pérez

Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional
para la Reducción de Desastres

malozanop@alumno.uspg.edu.gt

(+502) 53724209 y 30259848

Recibido: 14-05-2025

Aceptado: 22-09-2025

Publicado: 15-12-2025

Resumen

Los gobiernos municipales enfrentan desafíos cada vez más complejos en la gestión de los daños, pérdidas y repercusiones que diversos desastres naturales, socioambientales y tecnológicos generan en los territorios. Estos eventos no solo comprometen la seguridad física y el bienestar de las poblaciones, sino que también provocan la destrucción sistemática de activos estratégicos que fueron concebidos como inversiones para el desarrollo local. La recurrencia de estos fenómenos limita de manera significativa las capacidades de crecimiento económico, social y ambiental de los territorios, afectando la sostenibilidad de los procesos de desarrollo y profundizando las condiciones de vulnerabilidad estructural.

A pesar de la abundante evidencia empírica que documenta los impactos negativos de los desastres en la infraestructura, los servicios públicos, la economía local y el tejido social, las respuestas institucionales continúan siendo predominantemente reactivas, fragmentadas y orientadas a la atención de emergencias. En muchos casos, las acciones implementadas no abordan las causas subyacentes que originaron las pérdidas, lo que contribuye a la reproducción del riesgo y a la perpetuación de escenarios de vulnerabilidad. Esta situación revela una debilidad estructural en la forma en que se conciben y ejecutan las agendas de desarrollo territorial.

En este contexto, se plantea la necesidad urgente de revisar y fortalecer los principales

Abstract

Municipal governments face increasingly complex challenges in managing the damage, losses, and repercussions caused by various disasters natural, socio-environmental, and technological within their territories. These events not only compromise the physical safety and well-being of populations, but also systematically destroy strategic assets that were conceived as investments for local development. The recurrence of such phenomena significantly limits the economic, social, and environmental growth capacities of territories, affecting the sustainability of development processes and deepening structural vulnerability conditions.

Despite abundant empirical evidence documenting the negative impacts of disasters on infrastructure, public services, the local economy, and the social fabric, institutional responses remain predominantly reactive, fragmented, and focused on emergency care. In many cases, the actions implemented do not address the underlying causes of the losses, which contributes to the reproduction of risk and the perpetuation of vulnerability scenarios. This situation reveals a structural weakness in how territorial development agendas are conceived and executed.

In this context, there is an urgent need to review and strengthen the main territorial management instruments specifically municipal development plans and land-use plans as strategic tools for the cross-cutting

instrumentos de gestión territorial específicamente los planes de desarrollo municipal y los planes de ordenamiento territorial como herramientas estratégicas para la incorporación transversal de la gestión del riesgo de desastres. Estos instrumentos deben evolucionar desde enfoques sectoriales y estáticos hacia modelos integrales, dinámicos y prospectivos que reconozcan la complejidad del territorio, la multicausalidad del riesgo y la necesidad de construir resiliencia a largo plazo.

La planificación territorial debe ser concebida como un proceso técnico-político que articule la visión de desarrollo con la reducción de riesgos, la adaptación al cambio climático y la sostenibilidad ambiental. Para ello, es indispensable contar con diagnósticos territoriales actualizados, sistemas de información geoespacial, mecanismos de participación ciudadana y capacidades institucionales fortalecidas. Asimismo, se requiere una alineación efectiva entre los marcos normativos locales, nacionales e internacionales, que permita una gobernanza territorial coherente y orientada a la transformación estructural de las condiciones que generan vulnerabilidad.

En suma, la gestión del riesgo de desastres no puede seguir siendo un componente marginal en la planificación del desarrollo. Debe ser integrada como un eje estratégico en la formulación, implementación y evaluación de los planes territoriales, con el fin de garantizar que las inversiones públicas y privadas contribuyan a la construcción de territorios más seguros, equitativos y resilientes.

Palabras Clave

- Gestión del riesgo de desastres
- Planificación territorial
- Vulnerabilidad estructural
- Resiliencia
- Sostenibilidad

integration of disaster risk management. These instruments must evolve from sectoral and static approaches to comprehensive, dynamic, and forward-looking models that recognize the complexity of the territory, the multi-causality of risk, and the need to build long-term resilience.

Territorial planning must be conceived as a technical-political process that links the development vision with risk reduction, climate change adaptation, and environmental sustainability. To achieve this, it is essential to have updated territorial diagnostics, geospatial information systems, citizen participation mechanisms, and strengthened institutional capacities. Likewise, effective alignment between local, national, and international regulatory frameworks is required to enable coherent territorial governance aimed at structurally transforming the conditions that generate vulnerability.

In short, disaster risk management can no longer be a marginal component in development planning. It must be integrated as a strategic axis in the formulation, implementation, and evaluation of territorial plans, in order to ensure that public and private investments contribute to the construction of safer, more equitable, and resilient territories.

Key Words

- Disaster Risk Management
- Territorial Planning
- Structural Vulnerability
- Resilience
- Sustainability

Introducción

Guatemala, debido a su ubicación geográfica en una zona de alta actividad tectónica y climática, se encuentra expuesta de manera recurrente a fenómenos naturales como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos y sequías. Esta exposición se ha visto intensificada en las últimas décadas por los efectos del cambio climático, lo que ha incrementado tanto la frecuencia como la magnitud de los eventos adversos. Como consecuencia, se ha evidenciado con mayor claridad la vulnerabilidad estructural de las comunidades locales, especialmente aquellas asentadas en zonas de riesgo no mitigado.

En este contexto, la planificación territorial del desarrollo se configura como una herramienta fundamental para la gestión del crecimiento urbano y rural, así como para la mejora de las condiciones de vida de la población. Esta planificación, cuando se diseña e implementa de manera estratégica, permite orientar el uso del suelo, ordenar los asentamientos humanos, promover la inversión pública y privada, y garantizar la sostenibilidad ambiental del territorio. Sin embargo, en muchos municipios del país, los instrumentos de planificación como los planes de desarrollo municipal y los planes de ordenamiento territorial no incorporan de forma efectiva la gestión del riesgo de desastres como un componente transversal.

Este artículo tiene como objetivo describir los principales desafíos que enfrentan los gobiernos municipales para integrar la gestión del riesgo de desastres en los procesos de planificación y ordenamiento territorial. A partir del análisis de experiencias locales y del marco conceptual propuesto por profesionales e instituciones especializadas en la reducción del riesgo, se plantea la necesidad de transformar las agendas de desarrollo territorial para que estas adquieran un enfoque resiliente, sostenible y seguro. Esto implica no solo reconocer el riesgo como una variable crítica en la toma de decisiones, sino también identificar los obstáculos técnicos, institucionales, normativos y financieros que limitan su adecuada incorporación desde los gobiernos locales.

La construcción de territorios resilientes requiere una planificación territorial que no solo responda a las dinámicas del crecimiento poblacional y económico, sino que también anticipe, prevenga y mitigue los efectos de los desastres. Para ello, es indispensable fortalecer las capacidades locales, actualizar los instrumentos de gestión, promover la participación ciudadana y articular las políticas públicas con los marcos internacionales de acción, como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. Solo así será posible avanzar hacia un modelo de desarrollo territorial que proteja la vida, los bienes y el entorno, y que garantice el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Desarrollo del estudio

Guatemala presenta una paradoja estructural en su desarrollo: a pesar de contar con una de las economías más estables de América Latina, este crecimiento económico no se traduce en una mejora sustantiva de las condiciones de vida de su población. Según datos del Banco Mundial (2024), el país exhibe algunas de las tasas más elevadas de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe, lo que evidencia una profunda desconexión entre el desempeño macroeconómico y el bienestar social.

Esta situación se agrava por las condiciones naturales del territorio, que en los últimos años han sido afectadas por las variaciones climáticas globales. Guatemala se encuentra entre los países con mayor exposición y vulnerabilidad ante fenómenos naturales y climáticos. De acuerdo con el World Risk Report (2012), el país ocupa el décimo lugar a nivel mundial en términos de riesgo de desastres. Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2024) lo posiciona como el segundo país más vulnerable al cambio climático en América Latina y el Caribe, según el índice regional de vulnerabilidad y adaptación.

En el ámbito de la organización territorial, se observa una disociación entre los límites geopolítico-administrativos de los municipios y las características físicas y de riesgo de los territorios. Históricamente, la delimitación municipal ha respondido

a criterios demográficos y geográficos convencionales como la cantidad de habitantes y la presencia de elementos naturales como ríos sin considerar las dinámicas del riesgo. Por ejemplo, en zonas propensas a inundaciones, el río no debería ser considerado únicamente como un límite natural, sino como el eje de una cuenca hidrográfica que representa una amenaza latente. Una situación similar ocurre en áreas montañosas, donde las faldas de los cerros pueden constituir zonas de alto riesgo por deslizamientos, sin que ello se refleje en la delimitación administrativa.

A pesar de la existencia de marcos legales que establecen la rectoría municipal en materia de planificación territorial, la aplicación efectiva de estos instrumentos sigue siendo limitada. El artículo 142 del Código Municipal (Congreso de la República de Guatemala, 2002) establece que la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial es una responsabilidad directa de los gobiernos municipales. No obstante, esta atribución no siempre se traduce en acciones concretas que integren la gestión del riesgo de desastres como un componente estratégico.

En este marco, se hace evidente la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas, institucionales y normativas de los gobiernos locales para que puedan integrar de manera efectiva la gestión del riesgo en sus procesos de planificación territorial. Solo así será posible avanzar hacia un modelo de desarrollo que sea resiliente, equitativo y sostenible, y que responda de manera integral a los desafíos que plantea el contexto socioambiental del país.

Aspectos clave en la gestión del riesgo y su vinculación con los planes de desarrollo

La gestión del riesgo de desastres, cuando se integra adecuadamente en los planes de desarrollo municipal, debe orientarse mediante objetivos específicos que cumplan con criterios de calidad técnica: deben ser medibles, alcanzables, relevantes, estar definidos en un marco temporal claro, y contar con mecanismos de monitoreo que consideren las variantes del riesgo. Esta orientación permite que las acciones emprendidas

no se perciban como un gasto público, sino como una inversión estratégica para el desarrollo sostenible.

En este sentido, Chau (2024) destaca que los planes de desarrollo deben incorporar metas concretas orientadas a mejorar los servicios públicos, promover la economía local, dinamizar los mercados, empoderar a las mujeres, incluir a la juventud y otorgar a la niñez la atención prioritaria que merece, todo ello en el marco de una participación ciudadana activa y representativa.

Resultados obtenidos

A partir del análisis de los procesos descritos y los datos presentados en los apartados anteriores, se concluye que los gobiernos municipales deben superar una serie de desafíos estructurales para que la planificación del desarrollo deje de ser un instrumento meramente administrativo y se convierta en una herramienta efectiva de gestión territorial. Esta transformación debe orientarse hacia un enfoque de sostenibilidad, seguridad y resiliencia.

Los principales desafíos identificados son los siguientes:

1. Vinculación precisa de los objetivos de desarrollo con la gestión del riesgo de desastres. Es fundamental que los objetivos relacionados con la gestión del riesgo en los planes de desarrollo se traduzcan en acciones concretas, definidas en áreas específicas de intervención como la infraestructura, las normas de construcción, la elaboración de mapas de susceptibilidad ante amenazas, entre otros. Esta concreción permite establecer métricas claras que faciliten el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas de las acciones implementadas.
2. Realización de análisis profundos del riesgo en los territorios. No es posible formular planes de ordenamiento o desarrollo territorial adecuados sin un conocimiento técnico y detallado de las características reales del territorio. Superar este desafío implica que los gobiernos municipales cuenten con profesionales capacitados para analizar cómo la interacción entre amenazas y vulnerabilidades incrementa los niveles de riesgo. Asimismo, se requiere el uso de metodologías apropiadas y la disponibilidad de datos e información geoespacial actualizada que sustente técnicamente la planificación.

3. Fortalecimiento de la formación técnica en gestión del riesgo. Los gobiernos municipales deben invertir en la formación continua de sus equipos técnicos, especialmente en áreas prioritarias para la reducción del riesgo de desastres. Esto incluye conocimientos en infraestructura resiliente, normas de construcción seguras, elaboración de mapas de susceptibilidad, planificación territorial sostenible, y formulación de proyectos de inversión pública que incorporen variables de riesgo.
4. Implementación de programas específicos para el monitoreo del riesgo. La gestión del riesgo de desastres debe concebirse como un proceso dinámico que se ajusta conforme evolucionan las condiciones del territorio y las amenazas. Por ello, es necesario implementar modelos de planificación basados en el ciclo de acción verificación acción, que permitan una reducción continua del riesgo en los programas de ordenamiento y desarrollo territorial. Este enfoque facilita la adaptación de las estrategias municipales a los cambios en el entorno y fortalece la capacidad de respuesta ante eventos adversos.

Discusión de resultados

En Guatemala, los procesos orientados a la reducción del riesgo de desastres se encuentran enmarcados tanto en compromisos internacionales como en disposiciones legales nacionales. A nivel global, el país ha adoptado el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, comprometiéndose a reportar sus avances mediante el sistema de monitoreo establecido por dicho instrumento internacional. Este marco proporciona directrices para fortalecer la resiliencia de los territorios y las comunidades frente a amenazas naturales y antrópicas.

En el ámbito jurídico nacional, la Constitución Política de la República de Guatemala establece principios fundamentales para la protección del territorio y el desarrollo sostenible. Complementariamente, la Ley de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal (Congreso de la República de Guatemala, 2002) asignan a los gobiernos municipales la responsabilidad de formular e

implementar planes de desarrollo municipal y de ordenamiento territorial como instrumentos clave de gestión.

No obstante, aunque la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) ha elaborado guías técnicas para la formulación de estos planes, se observa que la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en dichos documentos es limitada y superficial. En muchos casos, el enfoque adoptado es predominantemente reactivo, centrado en la atención de emergencias una vez ocurridas, en lugar de promover una planificación preventiva y proactiva. Esta limitación reduce significativamente la eficacia de los planes a largo plazo y compromete la capacidad de los gobiernos locales para anticiparse a los riesgos.

Para avanzar hacia una gestión integral del riesgo que articule los niveles local, regional, nacional y que se alinee con los estándares internacionales y regionales en América Latina, es indispensable que los enfoques de gestión del riesgo se integren de manera transversal en todos los sectores y niveles de planificación. Este artículo propone cuatro desafíos clave que deben ser abordados por los gobiernos municipales para mejorar la gestión del riesgo de desastres en Guatemala. A través de este análisis, se busca ofrecer recomendaciones prácticas que contribuyan a una planificación territorial más resiliente, orientada a la protección efectiva de los territorios y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población guatemalteca.

Conclusiones

La gestión del riesgo de desastres representa un desafío creciente para los gobiernos municipales de Guatemala, especialmente ante los elevados costos que implica mantener un enfoque centrado exclusivamente en la atención de emergencias. Este modelo reactivo ha demostrado ser insuficiente para enfrentar los impactos acumulativos que los desastres generan sobre las poblaciones, la infraestructura y los medios de vida.

Durante las últimas décadas, los niveles de riesgo en los

territorios han aumentado de manera significativa, sin una respuesta proporcional en términos de planificación y mitigación. Este incremento se debe, entre otros factores, al crecimiento poblacional desordenado, la urbanización acelerada, la localización de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, la construcción de infraestructura sin normas técnicas adecuadas, y la presión creciente de las actividades humanas sobre los recursos naturales.

Una estrategia efectiva para contrarrestar estos impactos consiste en revisar y fortalecer los instrumentos de gestión territorial, particularmente los planes municipales de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial. Estos deben incorporar de manera explícita y técnica los enfoques de reducción del riesgo de desastres, no como elementos accesorios, sino como componentes estructurales del desarrollo sostenible.

Si bien existen instrumentos normativos y técnicos a nivel nacional que orientan a los gobiernos municipales en la elaboración de estos planes, como las guías emitidas por SEGEPLAN, la referencia al riesgo de desastres en dichos documentos carece de lineamientos claros y operativos. Esta ausencia limita su incorporación efectiva en los planes, programas y proyectos derivados del proceso de planificación territorial.

Por tanto, se concluye que es urgente fortalecer las capacidades institucionales, técnicas y normativas de los gobiernos locales, promoviendo una planificación territorial que no solo responda a las necesidades de desarrollo, sino que también anticipe y mitigue los riesgos, garantizando así territorios más seguros, resilientes y sostenibles.

Recomendaciones

Fortalecer los procesos de sensibilización dirigidos a tomadores de decisiones y equipos técnicos de planificación territorial, con el objetivo de que la problemática de los desastres sea comprendida como un componente estructural no resuelto dentro de las agendas de desarrollo.

Esta sensibilización debe promover una visión integral del riesgo, que trascienda la atención de emergencias y se enfoque en la prevención, mitigación y adaptación.

Incorporar propuestas concretas de objetivos vinculados a la gestión del riesgo de desastres en las guías técnicas para la formulación de planes municipales de desarrollo y ordenamiento territorial. Estos objetivos deben estar claramente definidos, alineados con metas verificables y orientados a transformar las condiciones de riesgo en los territorios, facilitando su implementación y evaluación.

Desarrollar capacidades técnicas en los funcionarios responsables de la planificación territorial, especialmente en lo relativo a la realización de diagnósticos profundos sobre las condiciones de riesgo presentes en los territorios. Esto implica formar profesionales capaces de analizar la interacción entre amenazas y vulnerabilidades y de traducir estos análisis en estrategias de intervención territorial efectivas.

Fortalecer los sistemas de registro y gestión de datos sobre los principales factores de riesgo que afectan los territorios, incluyendo amenazas naturales y antrópicas, así como condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental. La disponibilidad de información técnica actualizada permitirá ajustar las estrategias de reducción del riesgo conforme evolucionen las condiciones territoriales.

Diseñar y difundir guías de acción diferenciadas por horizonte temporal (corto, mediano y largo plazo), que orienten a los gobiernos municipales en la incorporación de medidas específicas dentro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Estas guías deben contemplar acciones concretas para transformar las condiciones de riesgo, promover la resiliencia comunitaria y garantizar la sostenibilidad de las inversiones públicas.

Bibliografía

BancoMundial.(2024,20deoctubre).Obtenidode:<https://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>

Chaux, G. W. (2024, 23 de septiembre). Obtenido de ingenta: <https://www.ingentaconnect.com/>

Congreso de la República de Guatemala. (2002). *Código Municipal. Decreto Ley 12-2002*. Guatemala.

PNUD. (2024, 21 de octubre). Obtenido de:<https://www.undp.org/es/guatemala/publicaciones/politica-nacional-para-la-reduccion-de-riesgos-en-guatemala-pnrrd>

Nota:

El autor de este artículo falleció durante el proceso editorial, las correcciones y ajustes finales fueron realizados por el Licenciado Alberto Herrera. Conforme a las observaciones del proceso de evaluación.



Licenciado Miguel Abraham Lozano Pérez

Licenciado en Gestión Integral del Riesgo. A lo largo de su trayectoria trabajó con compromiso en el fortalecimiento institucional y en la reducción del riesgo de desastres en Guatemala. Colaboró en procesos de formación, apoyo técnico y acompañamiento a entidades que intervienen en emergencias, promoviendo la preparación y respuesta ante crisis.

Reconocido por su participación en congresos y talleres sobre cambio climático, estándares mínimos de protección y atención psicosocial.



Copyright (c) Miguel Abraham Lozano Pérez