

Boletín Economía al día

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)



Publicación mensual

Guatemala, julio 2025

No. 7

La construcción social de los desastres naturales en Guatemala: desigualdad social y responsabilidad estatal ante la amenaza sísmica (julio, 2025)

*Carlos Enrique Solís García**

Los denominados “desastres naturales” han sido tradicionalmente concebidos como fenómenos exógenos, inevitables y esencialmente naturales. No obstante, diversas corrientes críticas en las ciencias sociales han deconstruido esta visión determinista al sostener que los desastres no son exclusivamente resultado de eventos físicos extremos, sino de condiciones estructurales históricamente configuradas. De acuerdo con Oliver Smith (1996), un desastre es fundamentalmente <<el resultado de procesos sociales que configuran las condiciones de vulnerabilidad frente a una amenaza natural>>, en otras palabras, los desastres son más que eventos naturales; son fenómenos complejos que resultan de la interacción entre las amenazas naturales y las condiciones sociales que crean fragilidad. Esta perspectiva, también es compartida por la Oficina de las Naciones

* Contador Público y Auditor, investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), afirmando que los impactos de los desastres son socialmente construidos, siendo su intensidad y distribución diferenciada el reflejo de las desigualdades sociales preexistentes (UNDRR, 2015).

En tal sentido, los desastres deben entenderse como fenómenos sociales, no porque se origine en la sociedad la amenaza natural (como un sismo), sino porque es la estructura socioeconómica la que define quiénes son más propensos, quiénes pierden más, quiénes inclusive mueren y quiénes se recuperan de manera más rápida. En contextos marcados por una profunda inequidad estructural, como es el caso de Guatemala, los eventos sísmicos actúan como amplificadores de las injusticias sociales preexistentes. Los sectores más empobrecidos de la población, que subsisten cotidianamente en condiciones precarias, con acceso limitado a servicios básicos y sin garantías de seguridad de vivienda, son quienes resultan desproporcionadamente afectados por este tipo de fenómenos, viéndose forzados a sobrevivir en medio de la adversidad y la exclusión.

En el caso de Guatemala, este fenómeno resulta paradigmático. La historia demuestra que los efectos de los sismos no se distribuyen de manera homogénea. Un claro ejemplo de ello son los terremotos de 1976 y 2012 (San Marcos), dos de los más catastróficos en términos de pérdidas humanas, y, más recientemente los eventos sísmicos registrados en julio de 2025. Estos episodios han puesto de manifiesto que las zonas rurales indígenas, los asentamientos urbanos informales y las comunidades históricamente marginadas concentran la mayor parte de las pérdidas humanas y materiales. En contraste, se encuentran los sectores dominantes del país, los que tradicionalmente son favorecidos por un modelo económico excluyente,

disponiendo de viviendas antisísmicas, seguros, servicios de emergencia privados, acceso expedito a procesos de reconstrucción, entre otros, lo que reduce significativamente su nivel de exposición y acelera su recuperación.

Desde esta perspectiva, entendamos que no es la amenaza sísmica en sí misma la que produce el desastre, sino la desigual distribución de la exposición al riesgo. Esta fragilidad a consecuencia de la fragmentación social de carácter estructural, es la que está anclada en un modelo de desarrollo desigual, promovido por élites económicas que mantienen cooptados los tres poderes del aparato estatal, para favorecer sus propios intereses, excluyendo sistemáticamente a las mayorías sociales. En consecuencia, los desastres en Guatemala no pueden comprenderse como puros eventos naturales, sino como manifestaciones extremas de injusticia social, cuya magnitud es determinada por las condiciones materiales de existencia de las personas.

Las recientes amenazas sísmicas registradas en julio de 2025, permiten observar con claridad el impacto diferencial que este tipo de fenómenos tiene sobre la población guatemalteca. En particular, se hace evidente la responsabilidad tanto del Estado como de las élites económicas en la producción y reproducción de la condición de riesgo social. Desde un enfoque crítico, los desastres en Guatemala deben comprenderse no como simples acontecimientos naturales, sino como construcciones sociales profundamente atravesadas por dinámicas políticas y económicas. En tal sentido, los efectos de dichos eventos recaen con mayor severidad sobre los sectores históricamente excluidos del acceso a derechos fundamentales y a mecanismos de seguridad institucional. Oliver Smith (1996), plantea también que los desastres no destruyen sociedades equitativas, sino que revelan y exacerban brechas estructurales ya existentes. Asimismo, Wisner et al. (2004)

argumentan que el riesgo es un fenómeno socialmente construido, donde la exposición a amenazas naturales está mediada por condiciones estructurales de pobreza, marginalización y fallas institucionales en la gestión del territorio.

La desigualdad socioeconómica como factor determinante ante los desastres sísmicos en Guatemala

La realidad social guatemalteca está marcada por una asimetría estructural, cuyas expresiones más agudas se manifiestan en contextos de crisis y desastres. Contrario a la visión tradicional que atribuye las consecuencias de los “desastres naturales” exclusivamente a la intensidad del evento físico, diversos estudios han comprobado que la magnitud de sus impactos está determinada en gran medida por las condiciones socioeconómicas previas. En este marco, Guatemala constituye un caso paradigmático de cómo la pobreza, la exclusión y la precariedad estructural configuran una debilidad social diferencial frente a eventos sísmicos.

Según datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), en año 2023 el 56.0 % de la población se encontraba en situación de pobreza, y el 16.2 % en pobreza extrema. Esta situación es aún más grave en las áreas rurales, donde la pobreza afecta al 66.4 % de la población, en comparación con un 46.7 % en las áreas urbanas (Instituto Nacional de Estadística, INE, 2024). Asimismo, departamentos como Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango presentan niveles de pobreza superiores al 80 %, siendo Alta Verapaz el más crítico con un 90.3 % de su población bajo la línea de pobreza total. En el extremo opuesto, el departamento de Guatemala, donde se concentra la mayor parte de la infraestructura crítica y el poder económico del país, muestra una incidencia de pobreza de apenas 21.6 % (INE, 2024).

La pobreza extrema, entendida como la incapacidad de cubrir siquiera el costo mínimo de alimentación, afecta al 24.4 % de la población rural, en contraste con un 8.8 % en las zonas urbanas. Esta desigualdad también se refleja en el acceso a servicios básicos: solo el 14.1 % de los hogares en pobreza extrema cuenta con red de drenaje, y apenas el 2.0 % tiene acceso a internet residencial, en comparación con un 63.3 % y 30.4 %, respectivamente, entre los hogares no pobres (INE, 2024). Estas condiciones, lejos de ser casuales, son el resultado de una política urbana y económica que históricamente ha marginado a las mayorías sociales, dejándolas expuestas ante cualquier amenaza natural.

En cambio, los grupos de mayores ingresos la élite económica y empresarial concentran el consumo nacional: el quintil más alto representa el 59.88 % del consumo total, mientras que el quintil más bajo apenas alcanza el 3.45 %. Esta brecha implica que los sectores más ricos consumen, en promedio, 17.33 veces más que los más pobres, lo que refleja una distribución extremadamente desigual de los recursos y capacidades (INE, 2024).

Este desequilibrio no solo se traduce en disparidades materiales, sino en una brecha en la exposición al riesgo. Mientras los sectores privilegiados habitan en viviendas antisísmicas, con acceso a seguros, servicios médicos privados y logística de evacuación, los hogares empobrecidos, a menudo ubicados en terrenos inestables y con construcciones precarias, carecen de las condiciones mínimas para prevenir, resistir o recuperarse ante un sismo. Esta situación responde al planteamiento de Lavell y Maskrey (2014), quienes sostienen que los desastres deben entenderse como construcciones sociales, derivadas de la combinación entre amenaza y fragilidad estructural.

En consecuencia, los desastres en Guatemala no pueden considerarse eventos naturales en sentido estricto. Son fenómenos profundamente sociales, donde la amenaza sísmica se convierte en catástrofe debido a la reproducción sistemática de la pobreza y la marginación. En un país donde la brecha es funcional al modelo de acumulación y reproducción del poder, la distribución del riesgo también es desigual; unos pocos se protegen, mientras la mayoría paga con su vida y su patrimonio.

La construcción social del desastre: oligarquía y exclusión social ante el riesgo sísmico

Los desastres, lejos de ser eventos naturales e impredecibles, son el resultado de un entramado histórico de decisiones económicas, políticas y sociales que han configurado entornos altamente vulnerables para las mayorías empobrecidas. Esta afirmación, ampliamente sustentada por la literatura especializada (Wisner et al., 2004; Lavell, 2012), cobra especial relevancia en el caso guatemalteco, donde el control estructural que ejerce la oligarquía sobre el aparato estatal ha consolidado un modelo de desarrollo excluyente y profundamente desigual, en el cual el riesgo no solo está territorialmente distribuido, sino socialmente asignado.

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, Guatemala ha transitado un proceso de modernización económica tutelado por organismos financieros internacionales, pero que ha sido apropiado por los grupos empresariales más poderosos del país. Estos grupos, representados históricamente por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), han promovido una lógica de inversión y urbanización centrada en la maximización de beneficios,

a costa de políticas sociales mínimas y de una planificación territorial que ignora las condiciones de riesgo (García, 2023). Así, el crecimiento urbano en Guatemala ha sido funcional al capital privado, mientras miles de familias se ven obligadas a habitar laderas, barrancos, riberas y suelos inestables, sin acceso a servicios básicos ni títulos de propiedad.

La concentración del poder económico en pocas manos tiene consecuencias directas sobre la producción de desastres. La oligarquía guatemalteca no solo se beneficia de la exclusión territorial, sino que también se protege de sus efectos. Las zonas residenciales de clase alta cuentan con planificación urbana, normas estrictas de construcción, acceso inmediato a servicios de emergencia, y garantías contractuales que aseguran la reconstrucción en caso de pérdida. En contraste, los sectores populares deben enfrentar por sí solos las consecuencias de un evento sísmico: viviendas colapsadas, caminos destruidos, pérdidas humanas, desempleo y desplazamiento forzoso. Esta asimetría en la exposición y la capacidad de recuperación no es fortuita, sino resultado de un sistema que protege sistemáticamente a las élites y desprotege a las mayorías.

Esta concentración se traduce en un poder real para incidir en políticas públicas, decidir sobre la asignación del gasto y bloquear reformas redistributivas que podrían disminuir la vulnerabilidad social. A esto se suma la débil capacidad del Estado para regular el uso del suelo, la construcción de viviendas, y la gestión del riesgo, funciones que han sido intencionadamente debilitadas mediante políticas de austeridad, corrupción y captura institucional (Morales y Rojas, 2021).

La capacidad de consumo es otra forma clara de reflejar la profunda división social y económica que caracteriza al país. Mientras los sectores más privilegiados acceden sin restricciones a bienes, servicios y oportunidades que fortalecen su seguridad y resiliencia, las mayorías empobrecidas deben destinar la mayor parte de sus ingresos a cubrir necesidades básicas, muchas veces de forma insuficiente. Esta brecha no solo se traduce en estilos de vida radicalmente distintos, sino que también marca diferencias determinantes en la capacidad de afrontar y recuperarse de eventos adversos, perpetuando un ciclo en el que la prosperidad se concentra en pocos y la precariedad se distribuye entre muchos.

Mediante este contexto, el desastre no es una catástrofe repentina, sino la consecuencia natural de una estructura social injusta. Como señala Fernando Briones (2015), <<no es el temblor el que mata, sino la pobreza, la corrupción y la desigualdad que obligan a vivir en condiciones inseguras>>. Esta afirmación se confirma en Guatemala cada vez que un sismo golpea al país y revela, una vez más, que las pérdidas humanas y materiales no obedecen a la fuerza de la naturaleza, sino a decisiones humanas y a relaciones de poder desiguales.

La élite guatemalteca no solo ha consolidado un modelo económico excluyente, sino que ha contribuido activamente a la construcción social del desastre. Su capacidad para protegerse y beneficiarse incluso de las crisis contrasta radicalmente con la exposición sistemática de las mayorías sociales, quienes asumen los costos de una estructura que históricamente les ha negado derechos, seguridad y dignidad. Mientras no se transformen estas relaciones de poder, cualquier “evento natural” (por leve que sea), seguirá convirtiéndose en una tragedia humana para los sectores más desfavorecidos del país.

Impactos diferenciados de los últimos eventos sísmicos en Guatemala

La serie de sismos registrados durante el mes de julio 2025, ha dejado al descubierto una verdad incómoda pero ineludible, los efectos de los fenómenos naturales no se distribuyen de manera equitativa. Por el contrario, son las condiciones socioeconómicas de los territorios y de las personas las que determinan el nivel de exposición, el grado de afectación y la capacidad de recuperación ante una catástrofe.

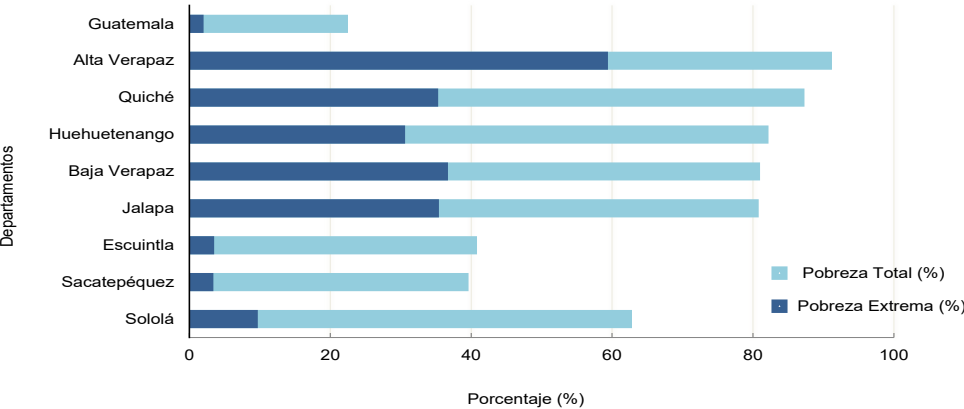
Los departamentos más golpeados por los recientes eventos sísmicos, como Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango y Jalapa, coinciden con aquellos que presentan las tasas más altas de pobreza total y extrema en el país. Según datos de la ENCOVI 2023, Alta Verapaz reporta un 90.3 % de pobreza total y un alarmante 58.5 % de pobreza extrema, seguidos por Quiché con 86.4 % y 34.4 %, respectivamente. Estas cifras contrastan dramáticamente con el departamento de Guatemala, donde apenas el 21.6 % de la población vive en pobreza, y solo el 1.1 % en pobreza extrema (INE, 2024).

Durante este mes, Guatemala registró una intensa actividad sísmica que alcanzó un total de 2,670 eventos, de acuerdo con el Servicio Sismológico de la Universidad Mariano Gálvez y el INSIVUMEH. La secuencia de Palín, Escuintla, concentró 1,558 movimientos (58.4 % del total), mientras que, en Zapotitlán, Jutiapa, se contabilizaron 502 sismos (18.8 %), asociados a la falla de Jalpatagua. Particularmente en Jutiapa, desde la tarde del 29 de julio se reportó una secuencia superior a 480 sismos (53 de ellos sensibles), con magnitudes entre 1.1 y 5.8, afectando gravemente a los municipios de Comapa, Jerez y Zapotitlán. Según la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), hasta el 1 de agosto se habían evacuado 1,806

personas, de las cuales 1,262 permanecían en albergues temporales, mientras continuaban las evaluaciones de daños en viviendas e infraestructura bajo los lineamientos del Plan Nacional de Respuesta. Las imágenes captadas en comunidades como Los Ranchos, Comapa, muestran viviendas colapsadas y familias a la intemperie, reflejando cómo las condiciones de vulnerabilidad social agravan el impacto de los eventos sísmicos recientes y justifican la necesidad de fortalecer la prevención, la respuesta local y la protección social en los territorios más afectados (Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED, 2025); (Prensa Libre, 2025).

Este patrón desigual se visualiza claramente en la siguiente figura:

Figura 1
Departamentos de Guatemala: Comparativo de Pobreza Total y Pobreza Extrema
Período 2023
(Cifras en porcentajes)



Nota. Departamentos seleccionados para el análisis de los impactos diferenciados de los últimos eventos sísmicos en Guatemala. Los datos fueron obtenidos del *Instituto Nacional de Estadística (INE)*. ENCOVI 2023.

Es consecuente interpretar que los departamentos con mayores niveles de pobreza son también los más vulnerables ante eventos de desastres naturales, no solo por las condiciones precarias de sus viviendas, sino también por la limitada infraestructura pública, el difícil acceso a servicios de emergencia y la débil presencia institucional. En muchos de estos territorios, las comunidades afectadas, desde un escenario optimista, deben esperar varios días e incluso semanas para recibir atención médica, alimentos o insumos básicos de higiene. La reconstrucción de sus viviendas, en la mayoría de los casos, se prolonga por períodos mucho más extensos, profundizando su situación de exclusión y fragilidad (INE, 2024).

Además, el índice de severidad de la pobreza, el cual mide la intensidad y la profundidad de la pobreza, refuerza esta perspectiva. A manera de ejemplo, se puede visualizar en la figura 1, como el departamento de Alta Verapaz presenta una severidad del 58.5 %, mientras que el departamento de Guatemala apenas alcanza el 1.1 %, lo que revela no solo una diferencia en la cantidad de personas pobres, sino también en lo lejos que están de alcanzar condiciones mínimas de bienestar social (INE, 2024).

La información empírica demuestra que los desastres no afectan a toda la población por igual. Mientras que, en zonas urbanas consolidadas, como lo es la Ciudad de Guatemala, los daños materiales fueron mínimos y la respuesta de las autoridades se produjo de manera casi inmediata, en los departamentos más pobres los sismos ocasionaron el perjuicio de viviendas, cosechas, medios de subsistencia, miles de damnificados y, lo más lamentable es que se registraron pérdidas humanas. Esta desigualdad en el impacto no constituye un hecho fortuito, sino el resultado

de una estructura social que concentra los recursos y margina de forma sistemática a los sectores más empobrecidos, exponiéndolos de manera desproporcionada al riesgo.

La magnitud de la crisis en Jutiapa y Palín durante julio de 2025 es una ilustración vívida de cómo la geografía del riesgo en Guatemala coincide y se sobrepone con la geografía de la pobreza. No se trata únicamente de la fuerza de la naturaleza, sino de un patrón histórico en el que las comunidades con menor acceso a recursos, servicios e infraestructura son las que experimentan los mayores daños y enfrentan más dificultades para recuperarse. Este tipo de eventos no solo revelan las brechas materiales, como la precariedad de las viviendas o la falta de rutas de evacuación seguras, sino también las debilidades institucionales que impiden una respuesta equitativa y oportuna. El hecho de que miles de personas continúen en albergues temporales, y que la reconstrucción dependa en gran medida de la ayuda humanitaria o de la autogestión comunitaria, es claro de que la vulnerabilidad no es un accidente, sino el resultado de fallas estructurales en la planificación, inversión y coordinación estatal.

Responsabilidad estatal frente a la desigualdad y vulnerabilidad socioeconómica ante eventos sísmicos

En un Estado democrático, la seguridad de la población frente a amenazas naturales es un deber esencial, consagrado tanto en normas internas como en compromisos internacionales, tales como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Sin embargo, la experiencia reciente vivida en nuestro país, expone que la gestión del riesgo sísmico sigue marcada por un enfoque *reactivo* y

asistencialista, más que por una estrategia preventiva y territorialmente focalizada, revelando una brecha estructural entre las obligaciones jurídicas y las prácticas reales del aparato estatal. Esta brecha no solo refleja limitaciones técnicas y presupuestarias, sino una clara expresión de prioridades políticas que relegan la gestión preventiva y la reducción de la vulnerabilidad en favor de intereses económicos y coyunturas electorales.

Las poblaciones más expuestas al riesgo sísmico son, a su vez, las que enfrentan mayores carencias en infraestructura básica. En los hogares en situación de pobreza extrema, el acceso a servicios esenciales como agua entubada, sistemas de drenaje y energía eléctrica es limitado, y la conectividad digital prácticamente inexistente, lo que restringe tanto la recepción de información preventiva como la capacidad de coordinar ayuda en situaciones de emergencia. Esta precariedad no obedece únicamente a factores geográficos, sino que responde a décadas de inversión pública desigual y a la ausencia de políticas territoriales focalizadas que promuevan un desarrollo equilibrado y resiliente.

La institucionalidad encargada de la prevención y respuesta, encabezada por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), opera con un presupuesto limitado, dependiente de asignaciones anuales sujetas a oscilaciones políticas. Morales y Rojas (2021), documentan que, el diseño institucional del sistema de protección civil en Guatemala carece de mecanismos sólidos de planificación territorial preventiva, y su actuación se concentra en la atención posterior a la emergencia, reproduciendo un enfoque reactivo en lugar de preventivo.

A esta debilidad se suma la captura institucional por parte de élites económicas y redes clientelares, que utilizan la asignación de recursos de emergencia como herramienta de control territorial y político. De esta forma, la respuesta estatal frente a un desastre se convierte en un acto discrecional, donde la rapidez y el alcance de la ayuda dependen, en muchos casos, de afinidades políticas o del peso económico de las áreas afectadas. Esto explica porque tras los sismos de julio de 2025, las zonas urbanas de mayor poder adquisitivo recibieron atención inmediata, mientras que comunidades rurales de Alta Verapaz, Quiché o Jalapa permanecieron días sin acceso a insumos básicos o asistencia médica.

En consecuencia, la responsabilidad estatal no se limita a la omisión de prevenir, sino que abarca la producción activa de vulnerabilidad. Tal como plantea Lavell (2012), cuando las políticas públicas ignoran la reducción del riesgo como un objetivo transversal de desarrollo, se genera un entorno donde las amenazas naturales se transforman inevitablemente en desastres sociales. Esto se refleja en la persistente falta de inversión en infraestructura segura en áreas de altos índices de pobreza, en la inexistencia de sistemas de alerta temprana efectivos en regiones periféricas, y en la ausencia de programas de capacitación comunitaria para la autoprotección.

A esto se suma que, el Estado guatemalteco no es un actor pasivo frente a los desastres, sino un agente que, por acción u omisión, contribuye a que los impactos sísmicos se distribuyan de forma profundamente desigual. Mientras persista un modelo institucional que prioriza la reconstrucción asistencialista y mediática sobre la prevención estructural, la vulnerabilidad social seguirá siendo una constante y los desastres continuarán reproduciendo las brechas sociales que los originan.

Alternativas coyunturales para enfrentar la vulnerabilidad socioeconómica desde un enfoque de equidad social

La literatura internacional es consistente, indicando que, reducir desastres exige gobernanza del riesgo, inversión preventiva y protección social adaptativa centrada en quienes más pierden (Sendai 2015-2030; UNDRR-RAR 2024). Los flagelos observados en Guatemala, alta pobreza, servicios básicos insuficientes en territorios pobres y ruralidad, muestran que el riesgo está socialmente distribuido; por ende, las medidas inmediatas deben *redirigir recursos, capacidades y regulación* hacia los hogares y territorios con mayor exposición y menor resiliencia. El marco legal básico existe (Ley CONRED, Decreto 109-96), y los socios externos ya alinearon agendas para *resiliencia* (CPF Banco Mundial 2024-2027; operaciones DRM). La tarea es *operativizar* con foco territorial, transparencia y metas de corto plazo.

En la tabla 1, se presenta un análisis comparativo entre estándares y guías internacionales recientes para la reducción del riesgo de desastres y la situación actual de Guatemala, con datos oficiales de ENCOVI 2023, INE, UNDRR, Banco Mundial. Incluye acciones inmediatas y medibles para reducir la vulnerabilidad social ante amenazas sísmicas.

Tabla 1
Cuadro Comparativo: Estándares Internacionales vs. Situación en Guatemala
(Riesgo Sísmico y Vulnerabilidad Social)

Estándar/guía (reciente)	¿Qué exige en la práctica?	Situación/ verificable en Guatemala	Brecha coyuntural	Acción inmediata y medible (≤12 meses)
Sendai: Prioridad 2 (gobernanza) y 3 (inversión para resiliencia)	Ordenar el territorio, normas de construcción y gasto preventivo focalizado	56.0% de pobreza; rural 66.4% vs. urbana 46.7. Alta Verapaz 90.3% de pobreza total; Quiché 86.4%.	Alto riesgo socialmente concentrado	Focalizar inversión de emergencia en 50 municipios con mayor pobreza/severidad para refuerzo ligero de vivienda y mantenimiento de vías de acceso (meta: 20 mil hogares y 1,000 km críticos).
UNDRR RAR24/GAR 2023: “la desigualdad impulsa el riesgo”	Programas de protección social sensibles al riesgo y datos abiertos	Hogares en pobreza extrema: solo 14.1% con drenajes; 54.7% con agua; 61.3% con electricidad; internet 2.0%.	Servicios básicos insuficientes donde el riesgo es mayor	Implementar Paquete RPS-Sísmico: transferencias condicionadas a mejoras no estructurales + kits de agua/saneamiento en 100 mil hogares pobres extremos.
Sendai: Preparación y “Build Back Better”	Alerta temprana, simulacros y cadenas de suministro locales	Electricidad: 87.3% nacional; rural 78.1%; saneamiento mejorado rural 42.9%.	Cobertura y continuidad de servicios en zonas críticas	Plan 72 horas en 200 comunidades: radios VHF, micro-redes (panel + batería) para albergues, agua segura y rutas de evacuación señalizadas.
BM–CPF 2024-2027 / DRM DPF	Fortalecer marco institucional y financiamiento para riesgo	El BM prioriza resiliencia y consolidar la política de DRM; ICR 2024 reporta apoyo a reformas DRM.	Alineación, pero bajo aterrizaje territorial	Vincular desembolsos a metas municipales (mapas de riesgo, POD, norma de autoconstrucción segura) con auditoría social universitaria.
Marco legal nacional (Ley CONRED)	Prevención, mitigación y atención integradas	Marco existe (Decreto 109-96), pero enfoque reactivo persiste.	Insuficiente prevención y control de calidad	Reglamento técnico exprés para mejoras no estructurales obligatorias en autoconstrucción de interés social (guías, listas de chequeo, inspección comunitaria).

Nota. La información fue obtenida de ENCOVI 2023, INE, UNDRR y el Banco Mundial.

Anclajes empíricos y lineamientos de acción inmediata

El análisis estadístico confirma que en Guatemala la distribución de recursos y capacidades para enfrentar amenazas sísmicas está fuertemente marcada por la desigualdad económica y laboral. Los datos de la ENCOVI 2023 son reveladores al determinar que la quinta parte superior de ingresos concentra alrededor del 60 % del consumo nacional, mientras que la quinta parte inferior no representa ni el 4 %. La relación desproporcionada de alrededor de 17 veces entre ambos, expone un sistema de acumulación que margina sistemáticamente a las mayorías, limitando su capacidad para invertir en prevención, reforzamiento de vivienda o seguros [Instituto Nacional de Estadística (INE), 2024]. Este desequilibrio justifica la necesidad de que la inversión pública preventiva adopte un criterio redistributivo, priorizando los territorios y hogares con mayor exposición y menor resiliencia.

En paralelo, la estructura del mercado laboral profundiza la vulnerabilidad. La tasa de informalidad laboral asciende al 70.3 % a nivel nacional y alcanza un alarmante 83 % en las zonas rurales (INE, 2024). Esta condición priva a millones de trabajadores de mecanismos formales de seguridad social, seguros de riesgo ocupacional y acceso a capacitación técnica, elementos clave para la reconstrucción segura postsismo. En este sentido, los programas de empleo temporal para reconstrucción podrían convertirse en un puente hacia la formalización, incorporando seguros contra accidentes y módulos de capacitación básica en construcción sismorresistente.

A partir de estos anclajes empíricos, se proponen tres lineamientos clave para una respuesta coyuntural con enfoque de equidad social

Presupuesto contracíclico y focalizado

El gasto de inversión pública debe reclasificarse estratégicamente para priorizar intervenciones de prevención estructural en aquellos municipios que combinan altos índices de pobreza con elevada exposición sísmica. Este enfoque permitiría atender con mayor eficacia los territorios donde la precariedad social se traduce en un riesgo desproporcionado de pérdidas humanas y materiales. En este sentido, un presupuesto contracíclico y focalizado cobra relevancia, ya que permite incrementar la inversión preventiva en períodos de crisis y dirigir los recursos hacia las zonas más expuestas y socialmente frágiles, optimizando así el impacto del gasto público en términos de protección y resiliencia.

Para asegurar la efectividad de esta estrategia, resulta fundamental incorporar una métrica específica que permita planificar y evaluar el gasto de manera objetiva: calcular el porcentaje del gasto de capital¹ destinado a proyectos con criterios explícitos de reducción de riesgo y disminución de la pobreza. Cada proyecto, ya sea de infraestructura, vivienda, equipamiento comunitario o redes de servicios básicos, debería clasificarse según su contribución directa a la reducción de la condición de riesgo sísmica. Esta clasificación tendría que ser pública, verificable y sujeta a control social, de

¹ En Guatemala no existe un indicador presupuestario formal que calcule explícitamente el porcentaje del gasto de capital destinado a proyectos con criterios combinados de reducción de riesgo y focalización en pobreza. Si bien el presupuesto contempla clasificaciones económica y funcional, así como un marco de gasto por resultados con algunos programas vinculados a gestión de riesgo o pobreza, no existe una categoría que integre ambos criterios. La inversión preventiva, además, se encuentra dispersa en varias instituciones sin un etiquetado uniforme, y la asignación territorial de recursos no siempre responde a indicadores técnicos, sino a factores políticos o administrativos.

forma que cualquier ciudadano, institución académica u organismo fiscalizador pueda evaluar su pertinencia y ejecución. Con ello, no se mediría solo el monto invertido, sino la proporción del gasto verdaderamente preventiva, equitativa y focalizada, respaldada por criterios técnicos claros y trazabilidad presupuestaria. La adopción de esta metodología permitiría optimizar recursos limitados y reducir desigualdades históricas en la salvaguarda frente a desastres, asegurando que la inversión llegue primero a quienes más lo necesitan y a los territorios con mayor riesgo.

Protección social prorresiliencia

Los programas de transferencias monetarias, sean condicionadas, es decir, vinculadas al cumplimiento de requisitos como la asistencia escolar, la realización de controles de salud o la ejecución de mejoras habitacionales; o no condicionadas, las entregas directas de efectivo sin exigencias previas, pueden convertirse en una herramienta estratégica para reducir la debilidad estructural sísmica en comunidades de alta exposición. Su diseño debe orientarse a que los recursos entregados se destinen a intervenciones de bajo costo, pero de alto impacto, que fortalezcan tanto la seguridad estructural como las condiciones básicas de salubridad en las viviendas de los hogares beneficiarios.

Entre estas intervenciones destacan el reforzamiento de cubiertas, que implica la sustitución o reforzamiento de la estructura del techo mediante la instalación de correas, vigas y elementos de soporte adicionales; la instalación de amarres metálicos o de hormigón armado que unan firmemente paredes, columnas y techos para mejorar la integridad estructural; la reparación o instalación de drenajes que eviten filtraciones y socavaciones en la base de

las viviendas; y la provisión de acceso a agua segura, mediante sistemas de captación, almacenamiento y potabilización. El cumplimiento de estas acciones debe ser verificado a través de una lista de verificación o lista de control técnico estandarizado, validado por CONRED y las municipalidades, acompañado de evidencia fotográfica georreferenciada que permita garantizar la transparencia, la trazabilidad y la auditoría social del proceso.

Gobernanza abierta del riesgo

Es imperativo implementar un tablero público de monitoreo, alineado con las metas del Marco de Sendai, que muestre por municipio el avance físico y financiero de las intervenciones, así como las brechas en acceso a servicios e infraestructura crítica. La verificación debería estar a cargo de auditorías sociales en convenio con universidades públicas y privadas, garantizando independencia técnica y legitimidad comunitaria.

Estas medidas, de aplicación inmediata, no requieren transformaciones estructurales profundas, pero sí un cambio de prioridades y la voluntad política para colocar la prevención y la equidad en el centro de la gestión del riesgo; pasar de un modelo reactivo y centralizado a una gestión del riesgo preventiva, territorialmente focalizada y socialmente inclusiva. La experiencia internacional muestra que, incluso en contextos de limitaciones fiscales, una reasignación estratégica de recursos y una gobernanza abierta del riesgo pueden salvar vidas, reducir pérdidas y romper el ciclo de vulnerabilidad que convierte las amenazas naturales en tragedias sociales.

Referencias

- Briones, F. (2015). *Desastres: ¿naturales o sociales? Una mirada desde las ciencias sociales*. CLACSO. <https://www.clacso.org.ar>
- Congreso de la República de Guatemala. (1996). *Ley y Reglamento de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres*. https://conred.gob.gt/documentos/base_legal/Ley_CONRED.pdf
- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. (1 de agosto de 2025). *Boletín Informativo No. 267-2025: Monitoreo de secuencia sísmica en Jutiapa*. <https://conred.gob.gt>
- García, L. (2023). *Estado, élites y vulnerabilidad social: Desigualdad estructural en contextos de riesgo en Guatemala*. FLACSO Guatemala. <https://flacso.edu.gt/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2024). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)*. (2023). *Pobreza y desigualdad*. <https://www.ine.gob.gt>
- Lavell, A. (2012). *Gestión del riesgo de desastres: Un enfoque desde los procesos de desarrollo*. *Revista CEPAL*, 107, 13–30. <https://doi.org/10.18356/0ff6ad6c-es>
- Lavell, A., & Maskrey, A. (2014). *The future of disaster risk management*. *Environmental Hazards*, 13(4), 267–280. <https://doi.org/10.1080/17477891.2014.935282>

Morales, W., & Rojas, H. (2021). *Captura del Estado y corrupción estructural en Guatemala*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). <https://icefi.org>

Oliver-Smith, A. (1996). *Anthropological research on hazards and disasters*. *Annual Review of Anthropology*, 25, 303–328. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.25.1.303>

Prensa Libre. (2 de agosto de 2025). *Guatemala no deja de temblar: 2,670 sismos sacudieron el país en julio, con la secuencia de Palín como la más activa*. <https://www.prensalibre.com>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2023). *Informe Especial 2023: Cartografía de la resiliencia para los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.undrr.org/gar/gar2023-special-report>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2024). *Informes de evaluación regional sobre la reducción del riesgo de desastres (RAR)*. <https://www.undrr.org/gar/rar>

World Bank. (2024, March 5). Guatemala - Segundo Préstamo de Política de Desarrollo de Gestión del Riesgo de Desastres con

Catastrophe Proyecto de Opción de Atracción Diferida (inglés). <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099030524140040126>

World Bank. (2025, April 17). *Guatemala—Country Overview & CPF 2024–2027*. <https://www.worldbank.org/en/country/guatemala/overview>



📍 Edificio S-6, Tercer Nivel,
Zona 12, Campus Central
☎ PBX: 2418-8523
✉ iies@usac.edu.gt
🌐 iies.usac.edu.gt
📘 @IIES.USAC
Guatemala, América Central

Libre de Porte/Art. 50, Dto. 325

El contenido, redacción, opinión y enfoque teórico del artículo publicado en este boletín, en su formato digital e impresa, son responsabilidad total de su autor o autora. Por lo tanto, los mismos no reflejan necesariamente la opinión o puntos de vista de la Dirección.

Los materiales de este boletín pueden ser utilizados libremente, citándose debidamente la fuente.

Diagramado por:
Ana Corina Janet Canel Ich

En el sitio web identificado en la parte superior, anverso de este boletín, encontrará más detalles sobre las actividades del IIES, así como referencias de los investigadores.

Impreso en el Taller del IIES
60 ejemplares
Guatemala, julio 2025