

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**“ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR GUATEMALA EN EL  
MARCO DE SENDAI, QUE FORTALECEN LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS  
PARA LA GESTIÓN DE RIESGO A DESASTRES (2015-2018)”**

**TESIS**

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

**IRIS DEL CARMEN MORÁN ILLESCAS**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

y el título profesional de

**INTERNACIONALISTA**

Guatemala, septiembre de 2021

## **RECTOR EN FUNCIONES**

M.A. Pablo Ernesto Oliva Soto

## **SECRETARIO GENERAL**

Dr. Gustavo Enrique Taracena Gil

## **CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

DIRECTOR:	Mtro. Mike Hangelo Rivera Contreras
VOCAL I	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL II:	Mtra. Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume
VOCAL III:	Licda. Meylin Valeria Montufar Esquiná
VOCAL IV:	Br. Karla María Morales Divas
SECRETARIA:	Mtra. Ana Nineth Burgos Méndez

## **TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS -PRIVADO-**

COORDINADORA:	Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
EXAMINADOR:	Lic. Jorge Enrique Arreaga Rodríguez
EXAMINADORA:	Mtra. Ruth Teresa Jácome Pinto
EXAMINADORA:	Licda. María Elena Izquierdo Merlo
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala

## **TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS**

DIRECTOR:	Mtro. Mike Hangelo Rivera Contreras
SECRETARIA:	Mtra. Ana Nineth Burgos Méndez
COORDINADOR:	Mtro. Rubén Corado Cartagena
EXAMINADORA:	Mtra. Paola Beatriz González Rosales
EXAMINADOR:	Lic. Williams Alejandro Álvarez de León

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis.  
(Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de  
Ciencia Política)

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:**  
Guatemala, tres de septiembre de dos mil veintiuno.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada **“ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR GUATEMALA EN EL MARCO DEL SENDAI, QUE FORTALECEN LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA LA GESTIÓN DE RIESGO A DESASTRES (2015-2018)”**, presentada por el (la) estudiante **IRIS DEL CARMEN MORÁN ILLESCAS** registro académico No. **199918301**.

Atentamente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**



Maestro Mike Hangel Rivera Contreras  
Director Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
10/javt

## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día tres de septiembre de dos mil veintiuno, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Maestra Paola Beatriz González Rosales, Licenciado Williams Alejandro Álvarez de León y el Maestro Rubén Corado Cartagena, Coordinador de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **“ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR GUATEMALA EN EL MARCO DEL SENDAI, QUE FORTALECEN LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA LA GESTIÓN DE RIESGO A DESASTRES (2015-2018)”** Presentado por el (la) estudiante IRIS DEL CARMEN MORÁN ILLESCAS registro académico No. 199918301, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**



Maestro Rubén Corado Cartagena  
Coordinador de Carrera

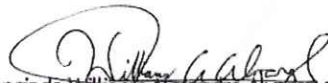
c.c.: Archivo  
9/ javt

**ACTA DE DEFENSA DE TESIS**

En la ciudad de Guatemala, el día veintiocho de abril de dos mil veintiuno, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **IRIS DEL CARMEN MORÁN ILLESCAS** registro académico No. **199918301**, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada **“ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR GUATEMALA EN EL MARCO DEL SENDAI, QUE FORTALECEN LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA LA GESTIÓN DE RIESGO A DESASTRES (2015-2018)”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Maestra Paola Beatriz González Rosales, Licenciado Williams Alejandro Álvarez de León y la Maestra Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume, Coordinadora de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.



Maestra Paola Beatriz González Rosales  
Examinadora



Licenciado Williams Alejandro Álvarez de León  
Examinador



Maestra Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume  
Coordinadora de Carrera

c.c.: Archivo  
8b /jvt



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, diecinueve de noviembre de dos mil veinte.-----

**ASUNTO:** El (la) estudiante **IRIS DEL CARMEN MORÁN ILLESCAS** registro académico No. **199918301** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Msc. Sory Vanessa Gómez Ramírez en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

Msc. Mike Hangelo Rivera Contreras  
**Director Escuela de Ciencia Política**



Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
7/javt

Guatemala 13 de Noviembre del 2020

Magíster  
**Mike Hangelo Rivera Contreras**  
Director de la Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Presente

Estimado Director:

Atentamente me dirijo a usted, para hacer de su conocimiento que asesoré en la elaboración de tesis, a la alumna **IRIS DEL CARMEN MORÁN ILLESCAS**, quien se identifica con número de carnet 199918301 de la Escuela de Ciencia Política, de la Carrera de Relaciones Internacionales.

Debido a lo anterior, otorgo Dictamen Favorable a la tesis: **Análisis de los compromisos asumidos por Guatemala en el Marco del Sendai, que fortalecen las alianzas público-privadas para la gestión de riesgo a desastres (2015-2018)**.

Sin otro particular me suscribo de usted muy cordialmente,



M.Sc. Sofy Vanessa Gómez Ramírez  
Profesora Interina  
Carrera de Relaciones Internacionales

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA: Guatemala, diecinueve de marzo de dos mil veinte. -----

**ASUNTO:** El (la) estudiante **IRIS DEL CARMEN MORÁN ILLESCAS** registro académico No. **199918301** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al Asesor (a) de Tesis, Msc. Sory Vanessa Gómez Ramírez para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

Msc. Mike Hangeló Rivera Contreras  
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
6/javt



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

Guatemala,  
19 de febrero de 2020


Msc. Mike Hangel Rivera Contreras  
Director  
Escuela de Ciencia Política  
Presente

Respetable Msc. Rivera:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado **“ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR GUATEMALA EN EL MARCO DEL SENDAI, QUE FORTALECEN LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA LA GESTIÓN DE RIESGO A DESASTRES (2015-2018)”** presentado por el (la) estudiante **IRIS DEL CARMEN MORÁN ILLESCAS** registro académico No. **199918301** puede autorizarse como Asesor al (la) Msc. Sory Vanessa Gómez Ramírez.

Cordialmente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

  
Licda. Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume  
Coordinadora de Carrera

Se envía expediente  
c.c.: Archivo  
5/jvt



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA: Guatemala, dieciocho de febrero de dos mil veinte. -----

ASUNTO: El (la) estudiante IRIS DEL CARMEN MORÁN  
ILLESCAS registro académico No. 199918301  
continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador  
(a) del Área de Metodología, pase al (la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente,  
para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Msc. Mike Hangel Rivera Contreras  
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
4/ javt

Guatemala,  
18 de febrero de 2020

Msc. Mike Hangel Rivera Contreras  
Director  
Escuela de Ciencia Política  
Presente

Respetable Msc. Rivera:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR GUATEMALA EN EL MARCO DEL SENDAI, QUE FORTALECEN LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA LA GESTIÓN DE RIESGO A DESASTRES (2015-2018)”** Presentado por el (la) estudiante **IRIS DEL CARMEN MORÁN ILLESCAS** registro académico No. **199918301**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

  
Msc. Nora Lizeth Gálvez García  
Coordinador del Área de Metodología



Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
3/javt

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA: Guatemala, dieciocho de febrero de dos mil veinte. -----

ASUNTO: El (la) estudiante **IRIS DEL CARMEN MORÁN ILLESCAS** registro académico No. **199918301** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

Msc. Mike Hangelo Rivera Contreras  
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía expediente  
c.c.: Archivo  
2/javt

Guatemala,  
18 de febrero de 2020

Msc. Mike Hangel Rivera Contreras  
Director  
Escuela de Ciencia Política  
Presente

Respetable Msc. Rivera:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR GUATEMALA EN EL MARCO DEL SENDAI, QUE FORTALECEN LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA LA GESTIÓN DE RIESGO A DESASTRES (2015-2018)”** presentado por el (la) estudiante **IRIS DEL CARMEN MORÁN ILLESCAS** registro académico No. **199918301** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

  
Licda. Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume  
Coordinadora de Carrera



c.c.: Archivo  
1/javt

## **DEDICATORIA**

### **A DIOS TODOPODEROSO**

Con profunda gratitud por estar conmigo en cada momento de mi vida, mostrándome su amor y bondad. A Él y sólo a Él, es toda la gloria y honra por siempre.

### **A MIS PADRES**

Mario David Morán Aguilar por sus consejos y cariño y muy especialmente a mi madre, Iris Lorena Illescas García pues como mujer fuerte y valiente, resistió los embates de la vida y me ha apoyado incondicionalmente en cada una de las etapas de mi vida.

### **A MI HIJO**

Mi amado Emiliano, por quien me levanto cada día y me esfuerzo por ser una mujer ejemplar, una guía en su vida y por quien quiero ser mejor cada día. Te amo, campeón!

### **A MI ABUELITA**

Mamá Rosita, valioso pilar en nuestra familia y quien nos abrió no sólo las puertas de su corazón, sino de su casa. La quiero y admiro con todo mi corazón.

### **A TODA MI FAMILIA**

En especial a mi tía Chiqui y mis primos Gerardo (QEPD), Iveth y Jose con quienes crecí. Gracias por su compañía y cariño.

### **A LOS ABUELITOS DE EMILIANO**

Doña Albita y Don Haroldo, con gratitud por su apoyo incondicional en todo momento, tanto para Emiliano como para mi.

## **AGRADECIMIENTOS**

**A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA** y en especial a la **ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA** por contribuir en mi formación académica y profesional.

### **A MI ASESORA**

M.Sc. Sory Vanessa Gómez Ramírez por su valioso apoyo y guía en el proceso de elaboración de mi tesis.

### **AL TRIBUNAL EXAMINADOR QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS**

Maestra Paola González, Maestra Beatriz Bolaños y Lic. Williams Álvarez.

### **AL COODINADOR DE LA CARRERA**

Maestro Rubén Corado.

### **A LA COODINADORA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE ORIGEN NATURAL Ó PROVOCADO -CONRED-**

Un privilegio haber formado parte de su equipo de trabajo durante 11 años, lo cual impactó grandemente en mi desarrollo profesional y personal. Mi admiración a la labor que realiza la institución.

## ÍNDICE

Introducción	01
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ABORDAJE METODOLÓGICO Y TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>04</b>
1.1. Abordaje metodológico	
1.1.1. Justificaciones de la investigación	04
1.1.2. Planteamiento del problema	05
1.1.3. Preguntas generadoras	06
1.1.4. Objetivos de la investigación	07
1.1.5. Metodología	07
1.1.6. Delimitación	08
1.2. Marco teórico	09
1.2.1. Teoría de la elección racional	10
1.2.2. Marco de Sendai	11
1.2.3. Alianzas Público Privadas	14
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>ANTECEDENTES Y REFERENTES EJECUTORIAS DE LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS EN EL CONTEXTO DEL MARCO DE SENDAI Y OTROS</b>	
2.1. Los antecedentes de las alianzas entre Gobierno y empresas privadas de Guatemala	17
2.2. Enfoques para la comprensión de las APP	20
2.3. Exposición de motivos de la ley de Alianzas Público Privadas en Guatemala	23
2.4. Experiencias globales de alianzas público privadas	25
2.5. Antecedentes de las Alianzas Público Privadas APP para la gestión de riesgo a Desastres	28
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>CONTEXTO SOCIAL E INSTITUCIONAL DEL MARCO DE SENDAI</b>	
3.1. Justificación socioeconómica de la comunidad internacional para firmar el Marco de Sendai	30
3.2. Acciones y Actores para la gestión del Marco de Sendai	35
3.2.1. Antecedentes del Marco de Sendai	35
3.2.2. Análisis del Marco de Sendai	36
3.3. Contexto nacional en el que se inscribe el Marco de Sendai	38
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>AVANCES Y EXPERIENCIAS EN LA POLÍTICA DE ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS DEL ESTADO DE GUATEMALA PARA LA GESTIÓN DE RIESGO A DESASTRES.</b>	
4.1. Políticas Públicas	42
4.2. Políticas públicas en Guatemala	44
4.3. Avances de las Alianzas Público Privadas en función de Riesgo a Desastres	45

4.4. Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático	46
4.5. Las Alianzas Público Privadas, en el marco de la Estrategia operacional de la Secretaría Ejecutiva de CONRED	48
4.6 Contexto de la Estrategia de la CONRED	49
4.7. Identificación de sectores privados en alianzas con Instituciones de Gobierno para la Reducción de riesgo a desastres.	52
4.8 Opiniones especializadas	56
CONCLUSIONES	59
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62
E-GRAFÍA	64
ANEXO 1 Guía de entrevista	66
ANEXO 2 Fotografías del Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático	67

## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO No. 1 ONGs que ejecutan presupuesto en alianza con el Estado	16
CUADRO No. 2 Diferencias entre concesión y alianza publico privada app	20
CUADRO No. 3 Campo de acción de las Alianzas Público Privadas	23
CUADRO No. 4 Desempeño de las APP nivel global	27
CUADRO No. 5 Vía de acumulación del capital como génesis del riesgo	32
CUADRO No. 6 Cronología de los antecedentes del marco de SENDAI (MDES)	34
CUADRO No. 7 Prioridades del Marco de Sendai	38
CUADRO No. 8 Siete metas mundiales del Marco de Sendai	41
CUADRO No. 9 Contexto de la estrategia de CONRED	49
CUADRO No.10 Marco lógico de la estrategia CONRED	51
CUADRO No.11 Descripción del evento centroamericano de promoción de las APP	52
CUADRO No.12 Resiliencia y viviendas para la comunidad El Cambray II	53
CUADRO No.13 Opiniones de los especialistas de empresas privadas y públicas	56

## INTRODUCCIÓN

Escribir una tesis en el marco del análisis de los compromisos asumidos por Guatemala en el Marco de Sendai, que fortalecen las alianzas público privadas para la gestión de riesgo a desastres; permite conocer los avances y el proceso de construcción de alianzas entre Gobierno de Guatemala y las empresas nacionales e internacionales, que en los casos de desastres con impacto negativo en el contexto social, prestan su colaboración para auxiliar a las instituciones de Gobierno o directamente a los damnificados del desastre.

Este estudio ha permitido conocer el tema sobre Alianzas Público Privadas -APP- en una aproximación a la realidad que nos describe las acciones del Estado en el marco de la gestión del desastre, así mismo, conocer los ámbitos de acción de las empresas que han tenido experiencia en este campo.

Para abordar el problema se identificó la necesidad de conocer los compromisos del Gobierno de Guatemala en el Marco de Sendai<sup>1</sup> que, en el plano general, constituye una herramienta teórica y metodológica que fue diseñada por los organismos multilaterales que han demostrado su preocupación por conocer, resolver y planear prospectivamente los escenarios posibles en relación a los riesgos a desastre. Al firmar el tratado internacional conocido como Marco de Sendai, nuestro país asume la responsabilidad fundamentalmente de: comprender el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para una mejor gestión; así como invertir en la reducción de riesgo de desastres para una mayor resiliencia, lo que implica que deberá aumentar la preparación frente a desastres para responder mejor a ellos y para una mejor recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

En este sentido, la tesis propone analizar los avances en la política de alianzas público privadas del Estado de Guatemala, la cual concluye que, a nivel de Gobierno de Guatemala, la institución que conduce todos los esfuerzos por implementar los principios del Marco de Sendai es la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres SE-CONRED. Dicha institución ha desarrollado el conjunto de acciones y planeaciones para

---

<sup>1</sup> El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015.

abordar las problemáticas derivadas de los eventos en los que existe riesgo a desastre. Y en ese marco, la construcción de alianzas público privadas, denota aún un trabajo inicial.

La metodología que encaminó el trabajo de tesis aquí presentado, utilizó herramientas que proveen las Ciencias Sociales, en este caso se consideró hacer el análisis a partir de la documentación desarrollando trabajo hemerográfico y documental para conocer el estado de la situación de las APP. También se enviaron cuestionarios a especialistas para conocer la opinión al respecto de los avances en la aplicación de Marco de Sendai y en la construcción de alianzas. Dentro de los especialistas consultados se mencionan a los siguientes: a) M.S.c. German Alfaro Ruiz, Coordinador del Programa de Gestión de Riesgos y Desastres del Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático. b) Dr. Ovidio Roberto Hermosilla Colmenares, Gerente Corporativo de Salud y Seguridad Ocupacional, CEO de Cementos Progreso. Y c), M.S.c Berardo Obdulio Fuentes Ruano, quien forma parte del equipo de profesionales expertos en temas de planificación y gestión de riesgos en la CONRED.

En el capítulo uno se hace un abordaje metodológico y teórico de la investigación. En este apartado lo más importante por considerar que ilumina los nuevos conocimientos de la tesis, es el desarrollo de Marco Teórico, el cual trata la teoría de Bienes Públicos, la Teoría de la Elección Racional, presenta una síntesis del Marco de Sendai y se trata teóricamente de desarrollar el concepto de Alianzas Público Privadas.

En el capítulo dos se desarrollan los antecedentes y referentes ejecutorias de las alianzas público privadas en el contexto del marco de Sendai y otros. En este segmento se describen los antecedentes de las alianzas entre Gobierno y empresas privadas de Guatemala, los marcos institucionales que sustentan la política pública de alianzas, dentro de lo más importante.

En el capítulo tres se desarrolla el contexto social e institucional del marco de Sendai, se describe la justificación socioeconómica de la comunidad internacional para firmar el Marco de Sendai. Y se elabora un marco contextual nacional en el que se inscribe el Marco de Sendai

Finalmente, en el apartado del capítulo cuatro se observan los avances y experiencias en la política de alianzas público privadas del Gobierno de Guatemala para la gestión de riesgo a desastres. Además, se hace un análisis sobre lo que significan los avances de las Alianzas Público Privadas en función de riesgo a desastres y la identificación de sectores privados en alianzas con instituciones de gobierno para la reducción de riesgo a desastres.

# CAPÍTULO I

## ABORDAJE METODOLÓGICO Y TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

### 1.1. Abordaje metodológico:

#### 1.1.1. Justificaciones de la investigación

El presente informe de investigación contiene la síntesis de los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala en los marcos internacionales que fortalecen las alianzas público privadas para la gestión de riesgo a desastres durante el período 2015-2018. La importancia de este estudio reside en conocer los instrumentos internacionales que favorecen el involucramiento del sector privado en problemas de desastres, que faciliten el desarrollo de alianzas con la administración pública en los procesos de gestión del riesgo a desastres, principalmente en el Marco de Sendai.

Fue importante analizar y describir los efectos de los compromisos internacionales que tiene el Estado, respecto de la gestión de las vulnerabilidades y riesgos en el territorio y la forma como los empresarios se comprometen en la gestión del riesgo en un país que vive marcado por múltiples amenazas, que genera la pérdida de vidas y bienes; manifiesta vulnerabilidad de la economía y en general detiene el desarrollo integral del país.

En el marco académico, esta investigación es importante para conocer a la luz de las teorías de las relaciones internacionales contemporáneas y en el marco de los estudios multidisciplinarios, el trabajo de los organismos internacionales que hacen esfuerzos por vincular el interés del sector empresarial en los temas de gestión de riesgo a desastres y su necesaria participación en las acciones gubernamentales que no siempre son suficientes en cualquier evento de la naturaleza que causa daños humanos y materiales.

Socialmente, el estudio se constituye en un aporte académico para los estudios e investigaciones que documentan los hechos y acciones institucionales a nivel nacional e internacional. Informativo, porque la investigación se constituye en fuente de consulta y de

referencia a entidades de Gobierno, empresarios e investigadores que busquen datos, apreciaciones y teorías sobre alianzas público privadas y sus vínculos con los instrumentos internacionales. Educativo, porque la investigación cumple la función académica de tesis de licenciatura; en un segundo momento - el de la socialización - la tesis se constituye en documento público que circulará por centros de documentación y/o bibliotecas, en esos espacios cumplirá la función social de documento de consulta e información a los sectores de la academia, empresarios y funcionarios públicos nacionales e internacionales.

### **1.1.2. Planteamiento del problema**

Teniendo en cuenta que, el país tiene un elevado riesgo en materia de inundaciones, deslizamientos y huracanes entre otros que afectan regularmente el territorio guatemalteco que lo hacen sumamente vulnerable por su ubicación geográfica y la alta actividad sísmica y volcánica que frecuentemente se registra. El impacto de los desastres deja efectos retardatarios en el desarrollo económico y social del país, afectando principalmente a la población, infraestructura y ecosistemas, la economía de las familias, su subsistencia y la seguridad alimentaria.

La recurrencia de eventos tiene incidencia directa en el desarrollo sostenible del país, ya que los eventos naturales y el gasto que debe orientarse a procesos de reconstrucción, limita los recursos que pueden enfocarse a programas de desarrollo, repercutiendo directamente en los índices de pobreza, frenando la posibilidad de inversiones en nuevas áreas productivas y sociales.

Los desastres requieren de atención inmediata, la participación efectiva y sistémica de instituciones públicas y privadas, así como de la acción de individuos, para disminuir sus efectos y lograr resiliencia. Para el caso particular de Guatemala, cuando los recursos del Estado son insuficientes, se ha obtenido el apoyo del sector empresarial en el caso de atención de emergencias.

Para coordinar estas acciones de entidades privadas que otorgan importantes aportes de diversa índole en auxilio a los más afectados, ya sea directamente a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED, o bien, a través de sus Programas de Responsabilidad Social Empresarial; por lo que se requiere de la construcción de alianzas público privadas. En este sentido, al analizar el marco internacional del cual el Estado de

Guatemala es signatario, se pretende identificar los mecanismos de fortalecimiento para “promover y apoyar la colaboración entre los actores públicos y privados pertinentes para aumentar la resiliencia posteriormente a los desastres” (ONU, 2015: 19).

En el informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR, 2013), Guatemala está ubicada en el quinto lugar entre los diez países con más muertes reportadas a causa de desastres y en el noveno lugar por el número de afectados con un total de 2,8 millones de personas; solo en el año 2016, hubo 627 personas que perecieron en deslizamientos de tierra.

El organismo de Naciones Unidas recomienda que, ante estas pérdidas, es importante que el sector privado inicie estrategias para la protección de su patrimonio. Debido al riesgo latente a desastres, las consecuencias pueden inhabilitar las economías nacionales, desaparecer empresas, cerrar fábricas de forma permanente y eliminar puestos de empleo.

De esta cuenta, es pertinente abordar y profundizar el análisis sobre los instrumentos internacionales que fortalecen la participación del sector privado para contribuir a incrementar la conciencia sobre la necesidad de poseer el presupuesto necesario para acciones de gestión de riesgo y sobre el hecho de intervenir financieramente en la gestión de riesgo a desastre no es un gasto más, sino una inversión que protege negocios y genera resiliencia.

En el estudio se tendrá la oportunidad de conocer sobre la manera que las regulaciones públicas y las inversiones privadas van dando forma a la configuración de una alianza para atender los riesgos y amenazas naturales que están perjudicando a los seres humanos a nivel individual, familiar y empresarial de Guatemala.

Estos aspectos estratégicos son parte de las consideraciones que deberán quedar establecidas en el análisis de la planificación de la gestión de riesgo a desastres como factor esencial en el desarrollo sostenible y la resiliencia de la economía de empresarios y Estado.

### **1.1.3. Preguntas generadoras**

A partir de las ideas centrales planteadas para enfocar el problema surgieron las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los compromisos que el Estado de Guatemala adquiere en el Marco

de Sendai para el fortalecimiento de las alianzas público privadas para la gestión integral de riesgo a desastres? ¿Qué avances presenta Guatemala en la política pública de fortalecimiento de las alianzas público privadas? ¿Cuáles son las alianzas público privadas que ya están en marcha respecto de la gestión integral de riesgo a desastres?

#### **1.1.4. Objetivos de la investigación**

Objetivo general: analizar los compromisos asumidos por Guatemala en el Marco de Sendai, que contribuyen al fortalecimiento de las alianzas público privadas para la gestión integral de riesgo a desastres, este objetivo general exigió dos objetivos específicos que son: a) Analizar los avances en la política de alianzas público privadas del Estado de Guatemala. b) Identificar casos de alianzas público privadas que han operado en Guatemala para la gestión de riesgo a desastres.

#### **1.1.5. Metodología**

Se eligió el método cualitativo para establecer los supuestos que permitieron llevar a una efectiva comprensión del objeto de estudio; el cual tienen como eje el funcionamiento organizacional del Estado y la búsqueda de los vínculos que este hace con las empresas privadas que pueden aportar a la solución de problemas de contingencia en gestión integral de riesgo en Guatemala en el período 2015-2018.

Según Morse (2003:833) “se recurre a la investigación cualitativa cuando se sabe poco acerca de un tema, cuando el contexto al que pertenece el objeto de estudio es comprendido de forma deficiente, cuando los límites del campo de acción están mal definidos, cuando no se puede cuantificar, si no hay una definición clara de la naturaleza del problema”.

En este sentido, realizar el análisis sobre los compromisos de Estado de Guatemala en el Marco de Sendai para fortalecimiento de instancias público privadas que contribuyen en la gestión de riesgo a desastres; requiere demostrar la importancia del involucramiento del sector privado en temas de desastres, lo que implica realizar entrevistas, buscar información en los foros, publicaciones, comunicados de Gobierno y empresarios sobre sus acciones. Además, se considera muy útil el análisis del contenido de los textos del Marco de Sendai.

a) Técnicas e instrumentos empleados para la Investigación:

- REVISIÓN DOCUMENTAL:
  - Libros que ofrecen información histórica de temas sobre a la investigación.
  - Libros digitales que contengan información relacionada al tema.
  - Información de base de datos sobre fenómenos de desastres y estadísticas.
  - Recursos Económicos para el traslado, material y logística de la investigación.
- b) ENTREVISTAS:
  - Realización de entrevistas utilizando la Guía de entrevista estructurada a especialistas de los sectores Público-Privados:
    - M.S.c. German Alfaro Ruiz, Coordinador del Programa de Gestión de Riesgos y Desastres del Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático.
    - Dr. Ovidio Roberto Hermosilla Colmenares, Gerente Corporativo de Salud y Seguridad Ocupacional, CEO de Cementos Progreso.
    - M.S.c. Berardo Obdulio Fuentes Ruano, integrante del equipo de profesionales expertos en temas de planificación y gestión integral de riesgo a desastres en la CONRED.
- c) VACIADO DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA:
  - Se recibieron los formularios de las entrevistas llenos por los especialistas, se codificaron las coincidencias sobre las cuestiones planteadas.
  - Se codificaron las divergencias de las cuestiones planteadas.
  - Coincidencias y divergencias se cotejaron con el marco teórico del Marco de Sendai.
  - Se construyeron conclusiones sobre la visión de expertos.

#### **1.1.6. Delimitación**

Como unidad de análisis se parte de los postulados del Marco de Sendai y las alianzas público privadas para la gestión de riesgo a desastres. Se delimitó el periodo histórico del estudio el cual comprende el periodo 2015- 2018. El ámbito geográfico de la presente de investigación, está determinado por las acciones del Estado de Guatemala en el marco de las alianzas público-privadas que se han concretado en el territorio de Guatemala. Lo que exige dar a conocer estas acciones en los departamentos, municipios, aldeas, caseríos en donde se necesitan las alianzas público privadas. Importante fue también conocer referencias sobre experiencias en otros países.

## 1.2. Marco teórico

Al hacer una revisión de los documentos relacionados al tema del estudio, Análisis de los compromisos asumidos por Guatemala en el Marco de Sendai, que fortalecen las alianzas público privadas para la gestión de riesgo a desastres 2015-2018, se concluye que no se encuentran documentos académicos ni ensayos de revistas que hablen específicamente del tema. No obstante, fuera del periodo de estudio existen algunas referencias sobre experiencias pasadas.

No obstante, Devlin y Moguillansky (2009), desarrollan - con apoyo de la Comisión Económica para América Latina CEPAL - estudios en donde consideran que través de un trabajo conjunto realizado, una alianza público-privada puede elaborar una estrategia inteligente y llevar a cabo por sí sola cada una de las partes, aprovechando en la máxima medida posible el aporte de talento y capacidades nacionales. Sin embargo, aunque el Estado debe colaborar íntimamente con el sector privado a través de una alianza, no debe ser capturado por intereses privados. Esto es lo que Evans (1995) denominó “autonomía incorporada”. En el mismo texto se examinan las características de las alianzas público-privadas emergentes que respaldan las estrategias contemporáneas.

Otros estudios sobre acercamientos al tema se encuentran en Amaya (2019), quien realizó el estudio: "Abordaje desde las Relaciones Internacionales de las alianzas público-privadas en la Cooperación Internacional para la Educación. Estudio de caso: el proyecto Aulas de Inmersión "Shape Colombia" y propuesta de su implementación en Guatemala". Se trata de un estudio de relaciones internacionales que trata sobre alianzas público privadas en el área de educación.

El estudio de Orantes (2001), habla sobre las “Actividades de la Coordinadora Nacional de Emergencia de Guatemala para la prevención y mitigación de los desastres naturales dentro del decenio internacional para la reducción de desastres naturales” no así de las alianzas público privadas.

La tesis de Pinto (2018), sobre el “Análisis de la importancia de la implementación de la responsabilidad social empresarial en Guatemala en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible 2030”, nos acerca al tema de la responsabilidad social empresarial no

al tema específico de las alianzas público privadas en función de la prevención de riesgo a desastres, que en todo caso es de mayor utilidad para este estudio.

Cabrera (2017), desarrolló la tesis “Implementación del Modelo de Organización en el Manejo de Riesgo a Desastres Japonés en Comunidades en Riesgo en Morelia y Panimaché 1, Chimaltenango”, en esta tesis aborda el modelo japonés para la gestión de riesgo a desastres, donde también se mencionan los principios del Marco de Sendai.

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED, ha desarrollado actividades con el objetivo de fortalecer las alianzas entre las instituciones que conforman el Sistema CONRED; para tal efecto llevó a cabo un taller dirigido a representantes de estas instituciones, en el cual se abordaron temas sobre fortalecimiento de las capacidades que cada institución posee en cuanto a gestión integral de riesgo y adaptación al cambio climático en Guatemala y en la región, aún no se conoce la sistematización sobre los eventos.

Los estudios de las relaciones entre el sector público y el sector privado se han centrado en materias de desarrollo y crecimiento económico y no tiene mucho tiempo de haberse iniciado (Araya, 2012). Desde los inicios de la ola neoliberal que abogaba por un Estado mínimo, estas relaciones se materializaron con el fin de resguardar la propiedad privada, regular el comercio e incentivar las exportaciones, en función de generar una mejor asignación de recursos.

Las alianzas más comunes han sido en los sectores siderúrgicos, transporte, manufactura e industrias textiles para obtener importantes ventajas, particularmente en Europa. Mundialmente estos efectos se visualizaron en países como los EE. UU, en las subvenciones públicas que se otorgaban a áreas estratégicas, o los ejemplos de los países del sudeste asiático, como China y Singapur, los cuales tiene un mayor grado de planificación estatal, y el exitoso caso de Japón. (Lindert, 2011).

### **1.2.1 Teoría de la Elección Racional**

Generalmente se identifica a la Teoría de la Elección Racional -TER-, con un paradigma de la ciencia económica, esta impresión es infundada, considerándose una perspectiva teórica

general de las ciencias del comportamiento humano, y su ámbito es el de la interacción humana, es decir, se refiere a toda clase de situaciones sociales.

Kenneth Arrow - Premio Nobel de Economía en 1972 - investigó la legitimidad de la existencia de criterios de utilidad colectiva o social, o si se quiere, en el lenguaje antiguo, la existencia de un interés general sostenido en una voluntad general. Retomó un problema que primero abordó el marqués de Condorcet (1743-1794) y otros pensadores, estableciendo sólidamente el coloquialmente llamado Teorema de la Imposibilidad, que establece sin ambigüedad que no existe un método, cualquiera que sea, que permita agregar las presencias individuales en un criterio de utilidad colectiva que sea lógico y consistente (Vidal de la Rosa, 2008:222-223).

La implicación de los descubrimientos de Kenneth Arrow no sólo podía apuntar contra la presunción de una acción estatal en nombre del interés popular o del pueblo, sino también contra la idea, mucho menos difundida pero inevitable, que el mercado se constituye en un método de agregación de preferencias consistente y lógicamente sostenible y que el equilibrio del mercado es autosostenible. Ideas sumamente convencionales, como las del interés general, el pueblo, y la identidad inequívoca de las mayorías, se convertían en construcciones convencionales más o menos arbitrarias y dependientes de la manera en que se ordenaran las opciones de los individuos (Vidal de la Rosa, 2008:225).

### **1.2.2 Marco de Sendai**

Se conoce el trabajo de los organismos internacionales, que a lo largo de los últimos 15 años han concebido el Marco de Sendai, el cual es el marco de acción internacional concertada, que tiene como finalidad reducir los desastres en el periodo 2015-2030. Fue adoptado en la III Conferencia Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015, en la ciudad japonesa de Sendai, tras un proceso de consultas, deliberaciones y negociaciones intergubernamentales que duró tres años.

Este instrumento internacional se aprobó por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución A/Res/69/283, de 3 de junio de 2015. Su fundamentación parte de la experiencia adquirida por la comunidad internacional durante los últimos veinticinco años en la aplicación de políticas, estrategias y medidas concertadas a nivel internacional para la

reducción del riesgo de desastres, recogidas en diferentes instrumentos internacionales promovidos por la Organización de Naciones Unidas, que se detallarán más adelante.

Este marco de acción intergubernamental dicta los mecanismos que garantizan la continuidad del trabajo hecho a nivel nacional, regional e internacional, el punto de partida fue el Marco de Acción de Hyogo, vigente en el periodo anterior, 2005-2015, y aporta nuevas herramientas orientadas a prever el riesgo de desastres y planificar medidas para reducirlo, con la perspectiva de reducir el grado de exposición y la vulnerabilidad a fin de evitar que se produzcan nuevos riesgos de desastres. Contempla el establecimiento de siete metas mundiales y cuatro prioridades de acción que deben guiar a los Estados, las organizaciones regionales e internacionales para alcanzar el objetivo esperado con su aplicación.

En ese sentido, se busca prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia (Marco de Sendai, 2015)

El Marco de Sendai estableció que la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres, en adelante UNISDR, por sus siglas en inglés, será la encargada de facilitar la implementación, el seguimiento y la revisión del Marco de Sendai. Para tal fin contará con la Plataforma Global para la Reducción de Desastres que se reunirá periódicamente, cada dos años, de acuerdo con el compromiso de revisiones bianuales establecido en la agenda del Marco. Precisamente este año 2017, ha tenido lugar la primera reunión de esta Plataforma Global.

Hay que señalar que la Plataforma Global 2017, celebrada del 24 al 26 de mayo en Cancún, (México), ha representado un hito, tanto por ser la primera oportunidad que la comunidad internacional ha tenido para hacer un seguimiento de los progresos y avances realizados en la aplicación del Marco de Sendai, como por ser la primera vez que este foro bianual internacional sobre reducción de riesgos de desastre se celebra fuera de la sede de Naciones Unidas de Ginebra.

La citada plataforma, ha permitido identificar los logros alcanzados en estos dos primeros años de aplicación del Marco, así como las cuestiones relevantes que requieren ser atendidas para alcanzar las metas establecidas, como se expondrá más adelante. Partiendo de los conceptos de Naciones Unidas, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, tiene como objetivo impulsar el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.

El Marco de Acción de Hyogo se concibió para dar un mayor impulso a la labor mundial en relación con el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1989) y la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro, de esa cuenta emergen las directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, adoptada en 1994, así como su Plan de Acción, y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de 1999 (ONU, 2015).

El Marco de Sendai presenta una serie de innovaciones con el marcado énfasis puesto en “la gestión del riesgo de desastres” en lugar del término de “gestión de desastres”, la definición de siete objetivos mundiales, la reducción del riesgo de desastres como resultado esperado, un objetivo centrado en evitar que se produzcan nuevos riesgos, la reducción del riesgo existente y reforzar la resiliencia, así como un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado (ONU 2015).

El Marco de Sendai también expresa lo siguiente: la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para “reconstruir mejor”; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones

También considera la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo; el fortalecimiento de la cooperación

internacional y las alianzas de trabajo mundiales y la elaboración de políticas de los donantes y programas que tengan en cuenta los riesgos, incluidos los préstamos y el apoyo financiero brindados por las instituciones financieras internacionales.

### **1.2.3 Alianzas Público Privadas**

En términos generales, la asociación pública-privada es un proceso que abarca diversos esquemas de colaboración y cooperación en capacidades y recursos entre el sector público y el sector privado a través de los cuales se busca alcanzar objetivos comunes o complementarios de manera efectiva (CEPAL, 2017). En Latinoamérica se ha gestado desde hace varias décadas la participación del sector privado en conjunto con el sector público ha experimentado un alto crecimiento en las últimas décadas.

Según Araya (2012), presenciamos un notorio cambio de paradigma, desde una visión que encasillaba la resolución de los problemas públicos por parte del Estado,

la racionalidad maximizadora de utilidades por parte del sector privado con fines de lucro, y las obras de caridad o filantropía por organizaciones del sector privado sin fines de lucro sugiere un cambio de paradigma. Sin embargo, cada vez más aparecen nuevas formas que desafían la rigidez de estas tipologías, en la figura de arreglos organizacionales en los que el sector privado resuelve problemas públicos, y el sector público influye notoriamente en la función de las firmas privadas. Junto con esto, surgen las organizaciones privadas sin fines de lucro u ONG´s que realizan acciones en diferentes etapas del ciclo de política pública específica comenzando a configurar la esfera de la sociedad civil (Araya, 2012:1).

En Guatemala, la participación de ONG´s, tienen su referente en el contexto de la ejecución presupuestaria del Estado de Guatemala. En el presupuesto general de gastos de la nación se puede observar que una importante fracción que año con año ejecutan dichas instituciones no gubernamentales. La Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, -ANADIE-, entidad descentralizada que asesora a otras instituciones públicas en la planificación, estructuración y contratación de proyectos de infraestructura pública con altos estándares de calidad, bajo el modelo de alianzas para el desarrollo de infraestructura

económica, conocido como Alianzas Público Privadas –APP–. Dicho modelo se enfoca en la prestación de servicios a favor de los usuarios con estrictos indicadores de desempeño.

En la siguiente cuadro, se identifican algunas de los ministerios que, de sus fondos institucionales, subvencionan algunas de las Organizaciones No Gubernamentales para ejecutar sus programas, por lo que el cambio de paradigma dentro de las concepciones del estado respecto de la rigidez de la que habla Araya, es su tránsito a una mayor flexibilidad en la ejecución del presupuesto de egresos del Estado, pues muchas de ellas, operan con el modelo de empresa). Una ONG que tiene que tiene vinculación directa con el proceso de avance de las alianzas público privadas en Guatemala y en el resto de Centroamérica es ANADIE.

Cuadro No. 1  
 ONG de Guatemala que ejecutan presupuesto del Estado de Guatemala

## Programado Vigente para 2019

(Monto en Millones)

Las entidades del Sector Público destinan recursos dentro de su presupuesto como apoyo a Organizaciones no gubernamentales (ONG), por lo que, a la fecha dichos aportes tienen una programación vigente de Q774.83 millones tal y como se puede observar en la siguiente gráfica las asignaciones más significativas están localizadas en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Educación que equivale al 87.08% de dicha programación a continuación se muestra como se distribuye el total de los aportes:



Fuente: <https://www.minfin.gob.gt> (2019)

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES DE LAS ALIANZAS PUBLICO PRIVADAS EN EL CONTEXTO DEL MARCO DE SENDAI

#### 2.1. Los antecedentes de las alianzas entre Gobierno y empresas privadas de Guatemala

La conformación y posteriores transformaciones de los Estados, nos remite a la intrincada colaboración entre las clases económicamente dirigentes y los ejecutivos de la administración gubernamental. El campo socialista fue un ejemplo de los vínculos que mantiene empresas y Estados en el desarrollo de las economías.

No importando el paradigma que inspira al Estado como eje de la sociedad, las economías, siendo socialistas o capitalistas tienden a mantener un hilo de conexión inevitable por el carácter imprescindible de su papel de motor en la generación de empleo y en el necesario e ineludible función tributaria.

Los cuadros directivos de las empresas emanaban de las directrices gubernamentales. También, en el plano general se considera que los gobiernos han sido y siguen siendo en muchos casos, prestadores de servicios y cuando las circunstancias políticas o intereses económicos se lo permiten pasan a ser contratistas, colocando los servicios en manos de empresas privadas al servicio público.

Gran parte del siglo XX, fue el escenario de construcción de relaciones entre el sector público y el sector privado el cual, se centró en materias de desarrollo y crecimiento económico. A partir del periodo neoliberal que aboga por un estado mínimo, estas relaciones se materializaron con el fin de resguardar la propiedad privada, regular el comercio e incentivar las exportaciones, en función de generar una mejor asignación de recursos. Estas medidas fueron aprovechadas por los sectores siderúrgicos, transporte, manufactura e industrias textiles para obtener importantes ventajas.

Mundialmente estos efectos se visualizaron en países como los EE.UU, en las subvenciones públicas que se otorgaban a áreas estratégicas, o los ejemplos de los países del sudeste asiático, como China y Singapur, los cuales tiene un mayor grado de planificación estatal, y el exitoso caso de Japón. (Lindert, 2011).

La historia sobre el surgimiento de las Alianzas Público Privadas APP, parte del siglo XIX en Estados Unidos y Europa, estas tienen una presencia mayor desde finales del siglo XX, debido a que los Gobiernos alrededor del mundo incluyeron de una mayor forma a los actores privados para diseñar, gestionar y realizar las políticas públicas.

Esto supone que el origen de las APP, están relacionadas con las decisiones del Gobierno en relación a si se hace cargo de los objetivos sociales directamente, a través del aparato estatal, o indirectamente por medio de empresas y ONGs (Osborne & Gaebler, 1992), mediante alianzas público-privadas.

En la práctica se observa que, a raíz de la modernización y la creciente complejidad de la sociedad actual, las instituciones públicas han pasado de ser proveedoras directas de bienes y servicios públicos a reguladoras y contratistas de dichos servicios. (Barzelay, 2001). El Programa 21, un acuerdo suscrito en Río de Janeiro en el año 1992 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD).

El objetivo de la conferencia fue alcanzar acuerdos en temas como desarrollo sostenible, medio ambiente y progreso económico y abordan la cooperación entre el Gobierno y la empresa privada, ya sea para intercambiar tecnología, cooperar en programas de salud o realizar inversiones en infraestructura.

En el capítulo 30 del Programa 21 relativo a “Fortalecimiento del Papel del Comercio y la Industria”: “Los Gobiernos, en colaboración con el sector privado, deberían fomentar el establecimiento de fondos de capital de riesgo para los proyectos y programas de desarrollo sostenible” (Sandoval, Lévano, Compiladores, 2012: 12).

El Banco Mundial (2018), considera que las alianzas público-privadas pueden ser un instrumento para satisfacer estas necesidades de servicios de infraestructura y cuando se diseñan correctamente y se implementan en entornos regulatorios equilibrados pueden aportar mayor eficacia y sostenibilidad a la prestación de servicios públicos como agua, saneamiento, energía, transporte, telecomunicaciones, atención de salud y educación.

Las APP también pueden permitir una mejor distribución de riesgos entre las entidades públicas y privadas. Según la base de datos del Grupo Banco Mundial sobre la participación del sector privado en la infraestructura, el total de inversiones en infraestructura en 2016 se

redujo a USD 71, 000 millones, en comparación con el promedio de USD 121, 000 millones en el período de 2011-2015 (Banco Mundial, 2015).

Se suma al marco normativo institucional internacional, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, los miembros del foro reconocieron la importancia entre el sector público y privado. En esta declaración se pone énfasis a los esfuerzos por alcanzar el bienestar medioambiental, junto al desarrollo sostenible.

7. Para llegar a esa meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les corresponden y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio (ONU, 2013:4).

En Guatemala, se han dado varias iniciativas de construir alianzas público privadas para resolver necesidades de infraestructura; (ejemplo: Las viviendas para los damnificados por el deslizamiento de tierras en la colonia El Cambray II, Santa Catarina Pinula, Guatemala; fue una inversión con capital proveniente de colaboraciones de empresas o personas privadas y del Gobierno Central), y en algunas ocasiones para la atención de emergencias. En el año 2010 se emitió el Decreto Número 16-2010, ley de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica. El Decreto constituye...

...una plataforma legal y moderna, para: Promover con absoluta transparencia, proyectos de inversión en: carreteras, generación y distribución de energía eléctrica, puertos, aeropuertos y otras obras, que son necesarias para el desarrollo del país, pero que exceden la capacidad financiera del Estado, por lo que organizaciones del sector privado, con el respaldo y en alianza con el sector público, pueden construirlas y administrarlas (ANADIE, 2011).

Este decreto del Congreso de la República de Guatemala contiene 298 artículos y fue emitido durante el Gobierno de Álvaro Colom. De acuerdo con Varela (2014), hasta antes de la

aprobación del Decreto 16-2010, la única forma preestablecida en que el Gobierno podía combinar fuerzas con la empresa privada era mediante la figura de la concesión. A continuación, se presenta un breve cuadro que remarca algunas similitudes y diferencias entre la Concesión y la APP.

Cuadro. No. 2  
Diferencias entre concesión y Alianza Público Privada (APP)

	<b>CONCESIÓN</b>	<b>ALIANZA PÚBLICO PRIVADA APP</b>
<b>1. FUNDAMENTO LEGAL</b>	Constitución Política de la República de Guatemala, Art. 183 literal k	Ley de APP para el desarrollo de Infraestructura Económica Decreto No. 16-2010
<b>2. ÁMBITO DE APLICACIÓN</b>	Sin límites, aplicable a obras o bienes y/o servicios públicos	Restringido, dirigido a obras de infraestructura
<b>3. RIESGOS</b>	Los asume el particular	Compartidos
<b>4. RESTRICCIONES</b>	No pueden ser concesionados si el estado tiene utilidades	No aplicable a infraestructura relacionada con educación, salud y agua
<b>5. FORMAS DE PAGO</b>	Cobro directo al usuario	El participante privado percibe compensación según el contrato
<b>6. PRESTATARIO DEL SERVICIO</b>	La persona individual o jurídica adjudicada será el concesionario	El participante adjudicado debe construir una sociedad mercantil exclusiva
<b>7. EXPROPIACIÓN</b>	No procede	Si procede
<b>8. LICITACIÓN</b>	Según el procedimiento establecido en la ley de Contrataciones	La ley de APP para el desarrollo de infraestructura Económica contempla su propio procedimiento.

Fuente: Varela, (2014)

## 2.2. Enfoques para la comprensión de las APP

En el marco teórico, se expuso el enfoque neo-estructuralista, el cual señala, que estas acciones en conjunto son una herramienta eficaz para la estrategia de desarrollo si el Estado colabora estrechamente con el sector privado, pero manteniendo su autonomía, en función de resguardar el bienestar nacional. Este enfoque ubica en la necesidad de comprender que la construcción de infraestructura como escuelas, hospitales, carreteras, puentes, puertos,

aeropuertos, terminales de autobuses, entre otros pueden ser gestionados desde las finanzas nacionales o en todo caso desde la alianza entre el Gobierno y empresarios.

La visión neoestructuralista surge, de una evaluación y un diagnóstico sistemáticos de las oportunidades clave para el posicionamiento en el mercado y el perfeccionamiento de la proyección a mediano o largo plazo. De acuerdo con Devlin:

En los primeros años de la época de la posguerra, incluso en numerosos países capitalistas industrializados, el Estado solía tener un dominio del mercado, porque el sector público controlaba o era propietario de varias de las empresas principales, lo que en muchos países fomentó una planificación indicativa impulsada por el Estado (2004:66)

Devlin considera que el enfoque neoestructuralista, le agrega algunos requisitos importantes a la colaboración entre el sector público y privado. Ante todo, representarán una herramienta eficaz para la estrategia de desarrollo si el Estado colabora estrechamente con el sector privado, pero retiene su autonomía en lo que concierne a salvaguardar el bienestar público o lo que Evans (1995 en Devlin, 2004:66) —un pionero de la política industrial moderna— denomina “autonomía enraizada”.

Solo así el Estado podrá mostrarse como un socio activo del sector privado y evitar, al mismo tiempo, quedar cautivo de intereses particulares. El segundo punto es que la meta de alcanzar esta autonomía y formular una estrategia eficaz de transformación económica en conjunto con el sector privado depende en gran medida de un “proceso social de colaboración entre el sector público y privado con un diseño institucional eficaz” (Muñoz, 2000 en Devlin, 2004:67).

Existen ciertas áreas en las que el Estado no posee los recursos ni las capacidades para intervenir en la gestión de eventos inesperados. Se observa a lo largo de la historia que a los gobiernos les ha funcionado pactar acuerdos con el sector privado para incorporar sus experiencias, tecnologías y sobre todo sus capitales en la administración y prestación de servicios públicos. Ya existe mucha conciencia en cuanto a que la infraestructura inadecuada y obsoleta no solo afecta la calidad de vida y limita la actividad económica en el presente sino para el futuro, lo que explica por qué el crecimiento potencial de un país decrece en el

tiempo. En la actualidad, está desarrollando la AECID son la iniciativa “Salud 2015 Mesoamérica” —promovida por Carlos Slim y Bill Gates, los dos hombres más ricos del planeta— o el apoyo mediante créditos a Progresá Capital en Colombia (Pérez, 2020: <http://omal.info/spip.php?article4810>)

Devlin (2009), señala que, en los primeros años de la época de la posguerra, incluso en numerosos países capitalistas industrializados, el Estado solía tener un dominio del mercado, porque el sector público controlaba o era propietario de varias de las empresas principales, lo que en muchos países fomentó una planificación indicativa impulsada por el Estado (Schonfield, 1965 en Devlin, 2009: 66).

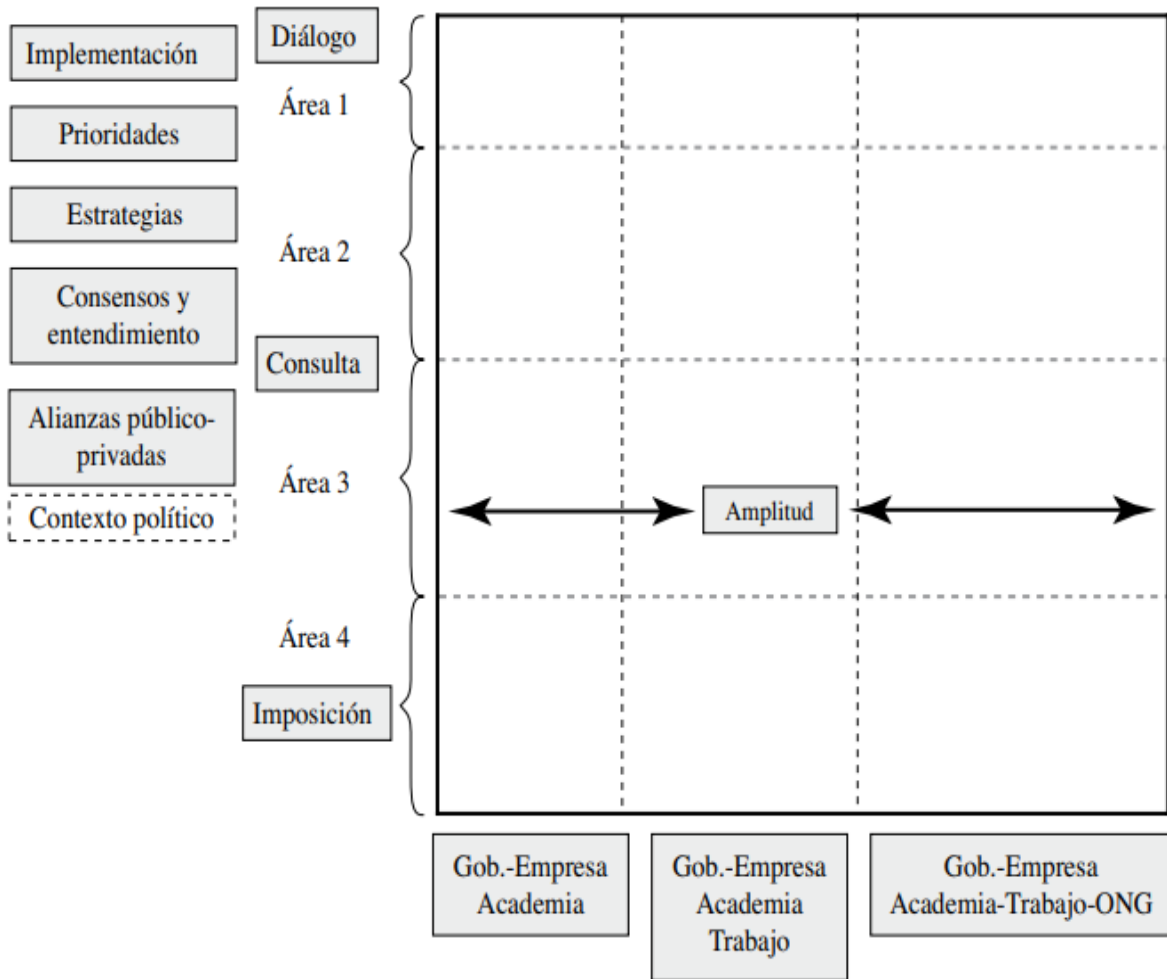
Por el contrario, hoy en día el aparato productivo de la mayoría de los países en desarrollo se encuentra principalmente en manos privadas. Por ende, son las empresas privadas - y no el Gobierno - quienes disponen de información sobre el mercado, la cual, por incompleta que sea, puede servir para identificar las oportunidades y los obstáculos para alcanzar la transformación económica, incluidos aquellos relacionados con la política pública.

Sin embargo, se requiere avanzar la colaboración de las empresas las cuales, - con una buena orientación- pueden tomar decisiones y medidas que tal vez les permitirían lograr un mejor desempeño.

Esto se debe a la inercia o “sesgo del statu quo” provocado por la incertidumbre (Culpepper, 200 en Devlin, 2019: 66). Además, esta situación se ve agravada por las denominadas “fallas de mercado” mencionadas anteriormente, que revisten especial importancia en un mundo globalizado en continuo cambio: la ventaja de quien realiza la primera jugada, la óptima coordinación del mundo empresarial, la distribución de los beneficios de la innovación y el desarrollo tecnológico, etc. (Devlin, 2009:67).

Cuadro No. 3

**Campo de acción de las alianzas público-privadas**



Fuente: Devlyn (2009:106)

**2.3. Exposición de motivos de la ley de Alianzas Público Privadas en Guatemala**

La esencia de los motivos que dan origen a la iniciativa de ley presentada, expone realidades innegables, incluso para el mismo Gobierno, y da pautas de cambios necesarios para el encausamiento del desarrollo guatemalteco: Las grandes brechas de inversión en infraestructura que existen en Guatemala en comparación al resto de países de Latinoamérica, convierten en prioridad la búsqueda de mecanismos efectivos de atracción de inversiones al

país es prioritario contar con herramientas adecuadas para desarrollar de manera significativa y rápida (Varela, 2014).

En la práctica, las APP se constituyen en una forma efectiva de atraer inversión a los países; adicionalmente, resulta muy importante el hecho de que sea el propio Gobierno el que reconozca que la brecha de inversión en infraestructura entre Guatemala y otros países de Latinoamérica es muy grande.

Sin perder su autoridad y rectoría, el sector público puede aprovechar las habilidades, conocimiento y experiencia de las empresas del sector privado para desarrollar proyectos de inversión en infraestructura pública que dinamicen la economía nacional y contribuyan al desarrollo económico del país.

De las líneas anteriores se puede desprender un primer temor que puede causar complicaciones en un proyecto de Alianza Público Privada: la autoridad y rectoría son dos palabras que al relacionarse con proyectos de cooperación deben tomar un nuevo significado.

No debiera considerarse que el Gobierno va a utilizar los servicios de la empresa privada reservándose el mando y la autoridad en todo el sentido de la palabra; por el contrario, una alianza implica beneficios compartidos, compromiso mutuo, directrices y reglas claras y prosperidad para todas las partes.

Hasta cierto punto, el Gobierno debe despojarse de su “rectoría” como gesto de buena fe y confianza para con el sector privado y sociedad civil. Una interacción positiva entre el sector público y privado, en la cual se integren las habilidades y capacidades de ambos para realizar obras de infraestructura que difícilmente se podrían realizar por la vía de contratos administrativos ordinarios (Varela 2014).

En síntesis, el concepto de Alianzas Público Privadas, es una especie de relación simbiótica en la cual ambas buscan un franco y singular intercambio de progreso y beneficios. Por un lado, se encuentra el Gobierno que desea desarrollar obras, de calidad de forma rápida y eficiente con el ánimo de procurar el bien común; y por el otro, se encuentra la empresa privada que desea desarrollar proyectos importantes y de gran envergadura que impliquen estabilidad financiera a largo plazo e indirectamente, beneficios para sus trabajadores (Varela, 2014:49).

## **2.4. Experiencias globales de alianzas público privadas**

Se conoce en los ámbitos de estudios económicos y financieros que los Organismos Financieros Internacionales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, dentro de otros, quienes marcan la pauta para el diseño y la aplicación de las políticas económicas en los países en donde ellos tienen su mayor incidencia por ser acreedores de deuda externa. El antecedente inmediato se observa en los mandatos económicos y políticos emanados desde el Consenso de Washington.

Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas"; y data de 1990. El escrito concreta diez temas de política económica, en los cuales, según el autor, "Washington" está de acuerdo. "Washington" significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos (CEPAL, 2009: 6)

En tal sentido, la tendencia de la economía de nuestro país es a profundizar las políticas de ajuste estructural, la reducción de la inversión pública y la continuidad de las privatizaciones de las actividades económicas y administrativas que aún opera el Estado de Guatemala.

Particularmente, a nivel de alianzas público privadas (APP), las experiencias más destacadas o importantes se encuentran en Europa en donde hay un proceso de coordinación y segmentación de las funciones que le competen a las instituciones del Estado y las estructuras corporativas, las cuales, entran en coordinación no solo en el momento de una tragedia, sino que se mantienen vigilantes en torno a los escenarios posibles de desastres para entrar en acción directa.

Para ejemplificar en alguna medida el cómo se está operando la implementación de las alianzas público privadas en otros países que no tienen precisamente las características de nuestra economía y cultura, pero sí han pasado por la ejecución de políticas neoliberales.

Se expone en este informe ejemplos de países (México, Colombia, España) en donde las alianzas público privadas se han constituido actores decisivos de los diseños estratégicos aplicados a actividades económicas e institucionales.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2009), dichos países están realizando una labor proactiva encaminada a crear una visión hacia el futuro que pueda orientar una estrategia de mediano y largo plazo con metas específicas respaldadas por incentivos públicos que estimulen directamente el cambio estructural y el crecimiento de la productividad.

Esas estrategias no son creación exclusiva del gobierno central, sino que surgen de alianzas público-privadas que contienen elementos de orientación política, participación de la sociedad civil y creación de consenso o, como mínimo, conocimiento público.

“Este fenómeno ha adoptado diferentes formas en los distintos países, con diferentes grados de eficiencia. Si bien el éxito de una estrategia de ese tipo depende de factores políticos y del diseño técnico, no es menos importante la existencia de un marco institucional público apropiado que pueda aplicarse” (Devlin, 2009:13).

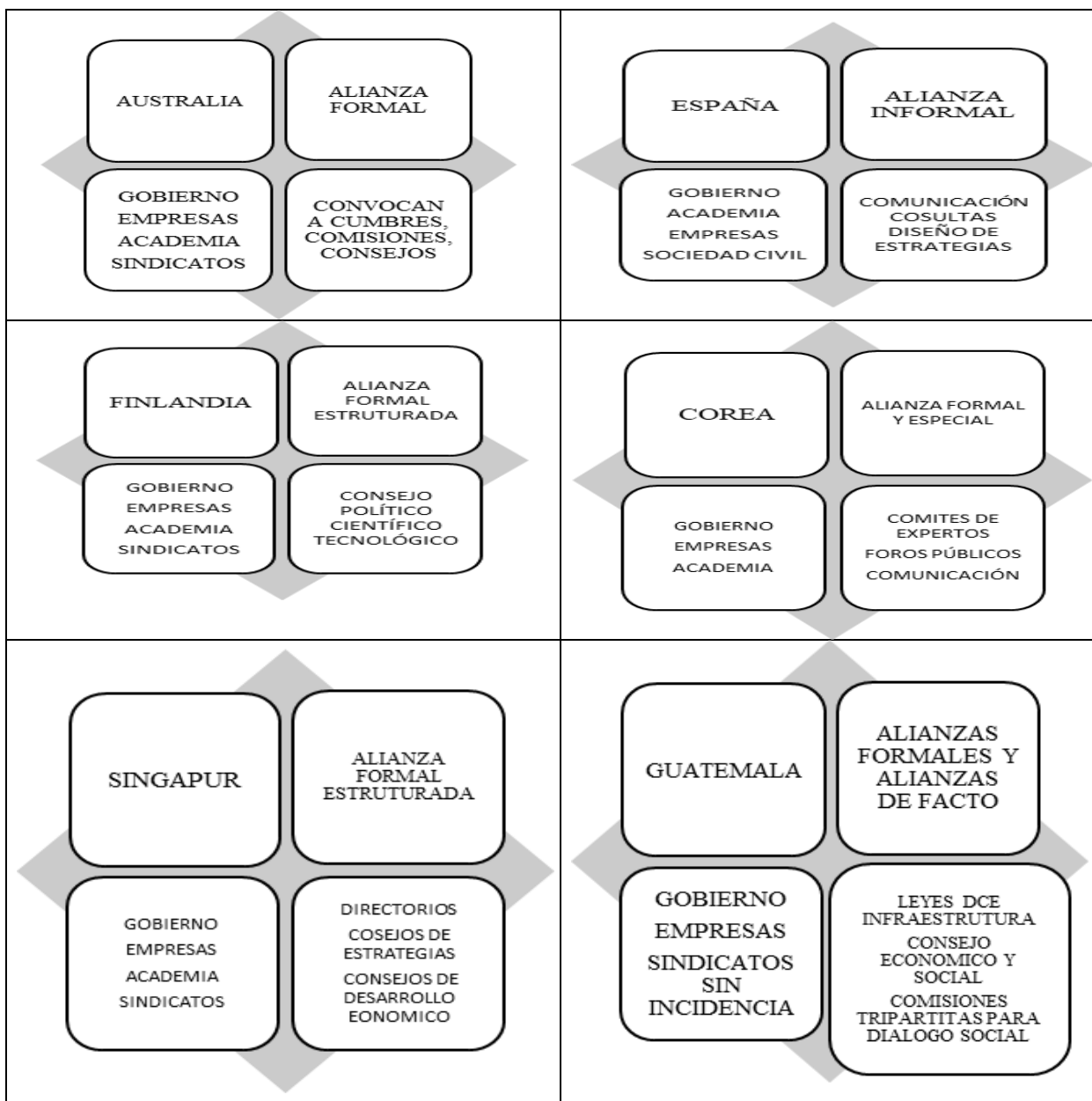
En la gráfica 4 sobre la naturaleza de la alianza público-privada, actores y estrategias nacionales, se resume la naturaleza de las alianzas para la formulación de estrategias nacionales de desarrollo en casos exitosos en Europa y Asia.

El caso de Australia, que tiene desarrollada una alianza formal de APP integrada por gobierno, empresas, sindicatos y academia, la cual la desarrollan con eventos de estudio y análisis desplegando cursos, seminarios, consejos etc.

España, Finlandia, Singapur, Corea y España tienen la misma estructura de abordaje de las APP. Se evidencia en cada país las estructuras predominantes de la alianza, sus principales participantes y los medios de interacción.

En la misma gráfica, se presenta la naturaleza de los tipos de alianzas que se observan en Guatemala, una especie de intentos para hacer avanzar las alianzas pero que son muy incipientes y si la profundidad con la que operan en los otros continentes. El contraste con Guatemala respecto de otros países es que nuestro país tiene mayores contingencias que los otros y a decir de los especialistas.

**Cuadro No. 4**  
Desempeño de las APP, Alianza Público Privadas a nivel global



Fuente: Elaboración propia con base a información de: CEPAL, (2008)

“El rol de la CONRED, academia o institutos de investigación, desde mi punto de vista, es ser esos entes científicos que apoyen en los análisis e investigaciones y ser mediadores para que se sienta el sector privado, publico y sociedad civil a resolver un problema en común y llegar a mutuos acuerdos. Y nuevamente la clave no es buscar

al sector privado únicamente cuando hay conflicto o una emergencia, que es uno de los errores frecuentes” (Alfaro, 2021: entrevista)

## **2.5. Antecedentes de las Alianzas Público Privadas APP para la gestión de riesgo a Desastres**

Por los eventos de la naturaleza que han causado desastres a la sociedad guatemalteca, particularmente y los más conocidos del Siglo XX, los antecedentes de las APP en atención de emergencias se han suscitado alrededor del ejercicio de valores como la solidaridad, y los sentimientos de hermandad que afloran en los sucesos de las tragedias. Se conoce que empresas privadas acuden de inmediato a la atención de emergencias con apoyo de diversa naturaleza (equipo de rescate, dotaciones de alimentos, etc). Por la parte gubernamental, se gestiona la coordinación interinstitucional y el seguimiento a la gestión de los desastres.

Lo más reciente y formal en cuanto al desarrollo de las estrategias para atender emergencias por parte del Estado, en cuanto a promover alianzas público privadas para la gestión del riesgo a desastre; es la “Estrategia Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres vinculada al Cambio Climático”, en donde emergen las directrices de actuación de los actores estratégicos.

Dentro de los conceptos básicos y casi únicos que se identifican en la citada Estrategia mencionan lo siguiente: “OBJETIVO GENERAL: Crear y fortalecer la capacidad del Sistema CONRED<sup>2</sup> para reducir el riesgo a los desastres y afrontar los efectos del cambio climático. LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS: Para la presente Estrategia Nacional, se plantean tres líneas de acción estratégicas bajo las cuales se agrupan acciones que promueven el logro de resultados a corto y mediano plazo: potenciar la Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres GRRD, afrontar los efectos del cambio climático y aumentar la resiliencia.

Potenciar la GRRD, fomenta la gestión integral de reducción del riesgo en los ámbitos y actividades del sector público, sector privado, sector académico y sociedad civil, que

---

<sup>2</sup> CONRED es el órgano responsable de coordinar con las instituciones públicas, privadas, organismos nacionales e internacionales, sociedad civil en los distintos niveles territoriales y sectoriales, la gestión de riesgo a los desastres, como estrategia integral que contribuye al desarrollo sostenible de Guatemala (<https://conred.gob.gt/mision-y-vision-2/>)

posibiliten la adaptación ante los efectos del cambio climático que intensifican tanto el riesgo extensivo como el riesgo intensivo” (CONRED, 2016).

Según Herмосilla, debiera ser parte de una agenda de país y no solo de gobierno de turno, un aspecto crítico son los equipos competentes y permanentes en el tiempo en las instituciones responsables de la gestión de riesgos para poder dar seguimiento y ejecutar dichas alianzas, pues muchas veces nacen por las consecuencias de los eventos y no de un plan preventivo que contribuya con la resiliencia y sostenibilidad de los pueblos (Sector Privado, 2021).

## CAPITULO III

### CONTEXTO SOCIAL E INSTITUCIONAL DEL MARCO DE SENDAI

#### 3.1. Justificación socioeconómica de la comunidad internacional para firmar el Marco de Sendai

A nivel global, se conoce sobre tragedias humanas producto de erupciones volcánicas, derrumbes, terremotos y tsunamis, etc. La naturaleza reacciona violentamente producto de sus propias dinámicas geofísicas, el ser humano sigue investigando sobre como advertir sobre los eventos de la naturaleza que causan los accidentes geográficos. Muchos de esos eventos que ahora son más frecuentes, tienen que ver, o bien, contribuyen en alguna medida con la intervención del ser humano sobre la naturaleza. Ejemplo los efectos de la extracción minera, la tala inmoderada de especies arbóreas, el uso de ríos para los cultivos sin dejar de mencionar la destrucción de los ecosistemas de esos hábitats.

Los expertos en gestión del riesgo de desastres, reconocen que es importante planificar los proyectos, teniendo en cuenta los riesgos de las amenazas naturales. Los estudios, convenios, análisis institucionales, tratados y marcos son una fuente teórica que orienta la política pública y empresarial. El problema a nivel global es que los marcos teóricos son insuficientes y no se evidencia voluntad política para la implementación de los nuevos paradigmas que emergen de los estudios recientes. Se observa, no obstante, que existe un rápido aumento en pérdidas por desastres en las últimas décadas, muy pocas instituciones públicas y privadas accionan con responsabilidad.

La mayoría de estas instituciones aún no toma conciencia y se mantienen indiferentes en la adopción de la metodología que nos ofrecen los marcos para la reducción de riesgo como objetivo clave en el presente (detener la destrucción ecológica) el mediano (sustituir los modelos de producción que generan impactos ecológicos nocivos) y largo plazo<sup>3</sup>.

A nivel local, Guatemala está ubicada en una zona de alto riesgo según expertos internacionales, para Alejandro García (2018) de la revista electrónica Plaza Pública:

---

<sup>3</sup> Elaborar planes y estrategias en forma coordinada con las instituciones responsables para garantizar el restablecimiento y la calidad de los servicios públicos y líneas vitales en casos de desastres (CPREDENAC, 2016)

“Guatemala es una bomba de tiempo: su posición geográfica, sus accidentes naturales, su densidad poblacional, los elevados niveles de pobreza y la poca voluntad política de sus autoridades, colocan al país como el quinto con mayor riesgo de sufrir un desastre natural a nivel mundial. Los expertos sugieren estrategias para educar a la población y, fundamentalmente, planes de reordenamiento territorial para reducir la vulnerabilidad” (García, 2018:1)

Según el Banco Mundial (2020), en América Latina y el Caribe, las pérdidas provocadas por desastres alcanzan un promedio de US\$84.000 millones al año. Esta fuente considera que, por ejemplo, en algunos países centroamericanos la pobreza de las poblaciones afectadas por huracanes se incrementó hasta en un 14%. Y señala que en Guatemala la *Tormenta Stan* aumentó la probabilidad de trabajo infantil más de un 7% en las zonas afectadas (Banco Mundial, 2019).

Podemos considerar que cualquier intervención para generar desarrollo lleva implícita también riesgos de forma general. La revolución industrial gestada en los Siglos XVII, XVIII hasta la actualidad han aportado comodidades, satisfactores, mejores condiciones de vida, pero a la vez surgieron daños al ambiente, excesos en el consumo humano, los servicios crearon comodidad, pero a la vez fueron fuentes de contaminación.

Los modelos de desarrollo impulsan procesos productivos, lo que implica intervenir en los ecosistemas de la naturaleza. La agricultura, la extracción minera, el aprovechamiento de la naturaleza para la transformación de materias primas en la industria son fuente de riqueza expresada en capital. Para esos procesos, se requiere construir vías de comunicación, infraestructura ferroviaria, marítima, aérea y terrestre. Actualmente, se conoce de la infraestructura instalada para las telecomunicaciones como el teléfono y el internet (ejemplo: el transporte de fibra óptica atraviesa mares, montañas, canales, lagos, ríos etc.)

¿De qué impactos estamos hablando entonces? En la medida que se impulsen prácticas ligadas a la idea de desarrollo, se podrá observar que:

“las condiciones de riesgo aparecerán en los lugares donde el ser humano logre establecer modos de vida y formas de intercambio, como resultado de la interconexión entre el ideal de progreso y la generación de prácticas económicas/productivas... gestionar el riesgo de

desastres en un entorno de promoción incesante de políticas de desarrollo, se traduce inevitablemente en un aumento de las condiciones de riesgo como resultado de la apropiación que el ser humano hace de la naturaleza enarblando la bandera del progreso” (Vélez y Castilla, 2018:7).

Para formarse una idea, del ámbito en que el desarrollo industrial interviene por medio del capital, se elaboró el siguiente cuadro: el cual recrea la gestación de un proyecto de acumulación de capital pasando por sus etapas de implementación y extracción, llegando al punto de generar riesgos y vulnerabilidades en los asentamientos humanos. Este puede ser el ejemplo: un proyecto de extracción minera que, desde la etapa de exploración hasta la etapa de acumulación de capital, perjudica el ambiente natural y social.

Cuadro No. 5  
Vía de la acumulación de capital como génesis del riesgo

Ubicación del proyecto y financiamiento	
Inversión del capital	Concentración de la tierra
Fase de exploración	
Empleo y aprovechamiento laboral, aumento del consumo, cambio de hábitos en la comunidad	Explotación y transformación del entorno natural, explotación a cielo abierto
Extracción de oro, plata y minerales no declarados-Extracción subterránea	
Destrucción del entorno natural Riesgos y vulnerabilidad ambiental	Degradación del terreno, destrucción de bosques, construcción de carreteras, movimientos sísmicos, contaminación de ríos y manantiales
Desastre ecológico- conflicto social (para el caso de Guatemala)- Riesgo natural-riesgo social	

Fuente: Elaboración propia con base a publicaciones sobre minería a cielo abierto.

Considerando que, en la etapa actual de la economía mundial, el desarrollo implica mayores manifestaciones del riesgo, es necesario hacer notar que:

“El desarrollo es el resultante de la interacción entre el sistema natural, el económico y el social, en un supuesto contexto de armonía, traduciendo esta interacción en condiciones de bienestar para los seres humanos que habitan los diferentes territorios. Sin embargo, cuando la realidad de un territorio es suplantada por nuevas prácticas y formas de apropiación humana sobre el espacio, una consecuencia de esta apropiación es la aparición del proceso riesgo-desastre” (Vélez y Castilla, 2018:8).

La comunidad internacional desde el siglo pasado fue observando la gravedad del deterioro ambiental, razón por la cual se fue gestando a lo largo de varias décadas el debate sobre dos temas fundamentales: la problemática que genera la contaminación ambiental y los efectos que causan los repentinos cambios del clima. Es de recordar, que los fenómenos asociados a la idea sobre la importancia de prevenir y disminuir nuestras acciones que atentan contra la naturaleza, fueron el Fenómeno del Niño y el uso de gases de efecto invernadero. Es decir, un fenómeno natural (que da muestras sobre la intervención del ser humano en la naturaleza y sus daños) y un fenómeno socioeconómico (que da cuenta de los efectos de la industrialización).

Al considerar que un modelo socioeconómico que se implanta en un espacio geográfico supone intervención en el aparato productivo y por lo tanto genera dinámica de intercambio múltiple: dígame cultura, conductas, mercancías, capitales, etc. y que también pasa por la utilización de recursos provenientes de la naturaleza; la cual es intervenida por los grupos sociales y no siempre poseen planes estratégicos para su cuidado, protección y el uso racional.

En este sentido, el Marco de Sendai genera todo un normativo global para inducir el trabajo de las sociedades en la gestión del riesgo de desastres. Este normativo tiene como propósito garantizar la protección de las condiciones que posibilitan la continuidad de las acciones dentro del marco de la productividad, y sobre todo, evitar que los seres humanos sean afectados con una acción que busca resolver un problema y no crear otro de mayor envergadura.

En el siguiente cuadro se observa la cronología que llevó la adopción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, acontecimiento de la comunidad internacional realizado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón), el 18 de marzo de 2015.

Cuadro No. 6  
Cronología de los antecedentes del marco de Sendai

<p>El Marco de Acción de Hyogo se concibió para dar un mayor impulso a la labor mundial en relación con el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de 1989 y la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro</p>	<p>1. La Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas, inicia consultas entre las partes interesadas en marzo de 2012. Las negociaciones intergubernamentales que tuvieron lugar entre julio de 2014 y marzo de 2015.</p>
<p>Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, adoptada en 1994, así como su Plan de Acción, y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de 1999.</p>	<p>El Marco de Sendai es el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres</p>
<p>El Marco de Sendai expresa: la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para “reconstruir mejor”; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo; el fortalecimiento de la cooperación internacional y las alianzas de trabajo mundiales y la elaboración de políticas de los donantes y programas que tengan en cuenta los riesgos, incluidos los préstamos y el apoyo financiero brindados por las instituciones financieras internacionales.</p>	

FUENTE: Elaboración propia con extractos del Texto introductorio del Marco de Sendai (2014).

El Marco de Sendai contiene un conjunto de recomendaciones, acciones y estrategias que se deben de adoptar por parte de los países miembros del tratado para la gestión del riesgo de

desastres en todos los niveles de estructuración social y política, pasando por lo local, nacional, regional y a nivel global.

El compromiso asumido por los 187 países para la implementación de prácticas y políticas públicas que signifiquen la reducción del riesgo cuando se presenta desastres, se concibe como un proceso que debe partir de una planeación participativa de todas las actividades que implican lo necesario para el ser humano, dejando atrás la “gestión del desastre” y dando paso a una “gestión del riesgo de desastres”.

En los objetivos del Desarrollo sostenible se identifican los niveles de cobertura que tiene el Marco de Sendai, “siendo un compendio de recomendaciones de acción desde el más alto nivel político, que está dividido en 4 niveles, 1 un objetivo global, 4 prioridades de acción, 1 resultado global, 7 metas globales y 13 principios guía, tiene una relación directa con los objetivos del desarrollo sostenible” (ODS, 2015).

### **3.2. Acciones y Actores para la gestión del Marco de Sendai**

#### **3.2.1. Antecedentes del Marco de Sendai**

Guatemala junto a 167 gobiernos más, adoptaron el Marco de Acción de Hyogo en enero de 2005, durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (CMRD), celebrada en Kobe, Hyogo, Japón. Este plan comprende acciones para 10 años orientadas a lograr un mundo más seguro frente a las amenazas naturales y ofrece una serie de acciones prioritarias para lograr la resiliencia de las comunidades vulnerables frente a los desastres.

Entre los aspectos importantes resaltan: el lograr que la reducción del riesgo de desastres (RRD) sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación; identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas; utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel; reducir los factores fundamentales del riesgo; y, fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel (CONRED, 2017).

El Gobierno de Guatemala se ha adherido a los compromisos emanados de otros instrumentos internacionales tales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto que abordan el problema de la inestabilidad del sistema

climático global y sus efectos sobre la población, los sistemas productivos y los territorios. Esta variabilidad determina entre otras cosas la ocurrencia de desastres asociados a riesgos hidrometeorológicos, por lo que la mitigación y la adaptación se constituyen en dos vías, estratégicas que coadyuvarían a la reducción del riesgo de desastre en general.

### **3.2.2. Análisis del Marco de Sendai**

El Marco de Sendai fue el resultado de 3 años de conversaciones, apoyadas por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, durante los cuales países miembros de la ONU, ONG'S y otros actores pidieron una versión mejorada del existente Marco de Hyogo. Esta versión mejorada debía incorporar un conjunto de estándares comunes, unos objetivos alcanzables y un instrumento de base legal para reducir el riesgo de desastres. Los países miembros también resaltaron la necesidad de abordar la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al calentamiento mundial cuando se fijaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente a la luz de una insuficiente atención a la reducción de riesgo y a la resiliencia en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en los que se basaron los ODS).

En todos los documentos, análisis y emisiones de estudios al respecto del Marco de Sendai se menciona que el mismo, establece 4 prioridades concretas para la acción:

1. Comprender el riesgo de desastres;
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para una mejor gestión;
3. Invertir en la reducción de riesgo de desastres para una mayor resiliencia; y
4. Aumentar la preparación frente a desastres para responder mejor a ellos y para una mejor recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

Las acciones concretas que deben de adoptar los países firmantes del tratado, en función del progreso hacia la concreción de un menor riesgo de desastres, enumera 7 objetivos globales:

1. Reducir sustancialmente la mortalidad mundial por desastres para 2030: 100, 000 fallecidos anuales menos en el período 2020-2030 que en 2005-2015;
2. Reducir sustancialmente el número de personas afectadas por desastres para 2030: 100,000 afectados anuales menos en el período 2020-2030 que en 2005-2015;

3. Reducir las pérdidas económicas ocasionadas por desastres en el producto interior bruto (PIB) mundial para 2030;
4. Para 2030, reducir sustancialmente el daño a infraestructuras críticas y la interrupción de servicios básicos (entre ellos salud e instalaciones educativas) ocasionados por desastres, a través del aumento de su resiliencia, entre otras medidas;
5. Aumentar sustancialmente el número de países con estrategias nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres para 2020;
6. Aumentar sustancialmente la cooperación internacional con países en desarrollo, a través de apoyo adecuado y sostenible, para complementar acciones nacionales de aplicación del marco de Sendai para 2030; y
7. Aumentar sustancialmente para 2030 la disponibilidad de sistemas de alerta temprana multiriesgo y el acceso de la población a dichos sistemas (MdS, 2015).

Dentro de la multiplicidad de actores que intervienen en el diseño, implementación, socialización y la búsqueda de lograr los objetivos trazados en el Marco de Sendai, se puede considerar que un actor clave es el Sistema de Naciones Unidas.

Cabe recordar que el Marco de Sendai es un tratado que llevó más de 3 años de conversaciones, bajo la dirección de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, a través de círculos de discusiones y debates, los países miembros de la ONU, ONG'S y otros actores identificaron la necesidad de actualizar y editar con una conceptualización más apegada a la realidad lo expresado en Hyogo.

Esta nueva edición actualizada y mejorada del Marco de Hyogo, buscó incorporar estándares de acción conjunta, con objetivos alcanzables y un aparato legal que garantice la aplicación de los acuerdos para reducir el riesgo de desastres.

Estas modificaciones se constituyeron en el Marco de Sendai. En los debates de los países miembros, también identificaron la necesidad de entrar a conocer la problemática colateral sobre la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al calentamiento global.

También, dentro del marco del diseño y lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), El sistema de Naciones Unidas acordó incluir en la agenda sobre sostenibilidad, la reducción de riesgo y la resiliencia como parte de los Objetivos de

Desarrollo del Milenio que han evolucionado con el nuevo concepto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2017).

Dentro de las prioridades que emergen del amplio trabajo que ha generado el Marco de Sendai tenemos:

Cuadro No. 7  
Prioridades del Marco de Sendai

<b>Prioridad 1</b>	Comprender el riesgo de desastres
<b>Prioridad 2</b>	Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo
<b>Prioridad 3</b>	Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia
<b>Prioridad 4</b>	Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción

Fuente: Vara Moral (2017).

### 3.3. Contexto nacional en el que se inscribe el Marco de Sendai

Durante la tercera conferencia mundial de las Naciones Unidas, se decidió dar continuidad a la labor global ante los desastres naturales que se venía trabajando desde el Marco de Acción de Hyogo, del 2005 al 2015, particularmente en Guatemala las emergencias y situaciones humanitarias aumentaron en las comunidades, el 18 de marzo de 2015 se aprueba y adopta el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Dentro de los objetivos mundiales se establece: reducir la mortalidad causada por desastres para el 2030, reducir el número de personas afectadas por desastres naturales, reducir las pérdidas económicas causadas por fenómenos naturales, en relación con el Producto Interno Bruto (PIB). Asimismo, reducir los daños causados en la infraestructura vital y la interrupción de servicios básicos (salud, educación, agua potable, etc.); incrementar el número de países que cuenten con una estrategia de reducción del riesgo de desastres para el

2020, mejorar la cooperación internacional para los países en desarrollo, y, por último, incrementar la disponibilidad de sistemas de alerta temprana. El Marco de Sendai también se rige por 13 principios rectores que deben ser aplicados, tomando en cuenta las circunstancias y la legislación de cada nación; por otro lado, se establecen 4 prioridades que deben ser consideradas: comprender el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza con enfoque de prevención de riesgos por desastres naturales, invertir en la reducción del riesgo por desastres y aumentar la preparación de una respuesta eficaz para casos de desastre, en los ámbitos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción (ONU,2017).

Los Estados se han comprometido desde 1989, a través de diversos instrumentos, en abordar la reducción de desastres y aumentar la resiliencia; por ello es importante que los compromisos adquiridos, como los 7 objetivos del Marco de Sendai, sean parte de las políticas, programas, planes y presupuestos enfocados en el desarrollo sostenible.

A través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2017), se instaló en Guatemala, la Mesa Nacional de Diálogo en Gestión para la Reducción de Riesgos de Desastres y lanzamiento de la Plataforma INFORM, el 6 de diciembre del 2017.

La Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres SE-CONRED, con el apoyo del Programa Conjunto de Desarrollo Rural Integral Ixil y Cuilco, desarrolló la reunión ordinaria de la Mesa Nacional de Diálogo en Gestión para la Reducción de Riesgos, espacio de diálogo de vital importancia para la aplicación del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres (2015-2030) el cual reunió a instituciones gubernamentales, no gubernamentales, sector privado, academia y sociedad civil.

El proyecto fue liderado por la SE-CONRED y financiado por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea ECHO, La plataforma de coordinación es la continuidad iniciada durante la vigencia del Marco de Acción de Hyogo (2005 – 2015) y señala la necesidad de “prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes, implementando medidas integrales e inclusivas (de índole económica, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional), que prevengan y reduzcan el grado de exposición de las personas y territorios a las amenazas y

vulnerabilidades a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y refuercen de ese modo la resiliencia” (PNUD, 2017).

Los datos más importantes que se pueden identificar en el marco de esta iniciativa, es que Guatemala se encuentra entre los diez países más afectados a largo plazo y ocupa el segundo lugar en América Latina y el Caribe en vulnerabilidad al cambio climático, según el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático del Banco de Desarrollo de América Latina.

Los desastres en Guatemala, han aumentado en recurrencia, de acuerdo a la CEPAL, los eventos ocurridos desde 1998 al 2012, han representado daños y pérdidas acumuladas que ascienden a más de 29 mil millones de quetzales, lo que obliga a aumentar los esfuerzos en la temática de gestión para la reducción de riesgos a desastres.

Según Arias (PNUD, 2017), Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD:

Guatemala debe continuar trabajando en la prioridad uno de Sendai, “comprender el riesgo”, permitiendo así al país, desarrollar una mejor comprensión del riesgo en todas sus dimensiones. Otro dato de importancia es que la fecha, se ha realizado la adaptación del proceso de desarrollo y metodología INFORM a escala sub-nacional, generando un índice de riesgo para los 340 municipios de los 22 departamentos que conforman Guatemala (PNUD, 2017).

En ese contexto, los expertos consideran que el desafío que se presenta es la utilización de la herramienta INFORM para orientar la formulación de políticas y prácticas de gestión de riesgo a desastres, basada en una comprensión del riesgo en todas sus dimensiones, como insumo para la toma de decisiones, así como la prevención, la mitigación y que sirva para la elaboración y aplicación de medidas de preparación y respuesta eficaces, en caso de desastre.

Según el PNUD (2017), actualmente se está trabajando en la promoción del uso de dicha herramienta con la Secretaría Ejecutiva de CONRED, SE-CONRED, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN, el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación MAGA, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de Presidencia, SCEP, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República

SESAN, Instituto de Fomento Municipal INFOM y el Instituto Nacional de Estadística, INE (PNUD, 2017).

Cuadro No. 8  
Siete metas mundiales del marco de SENDAI

<b>4 METAS PARA REDUCIR PARA 2030</b>	<b>3 METAS PARA INCREMENTAR PARA 2030</b>
<p><b>REDUCIR LA MORTALIDAD MUNDIAL.</b> Lograr reducir la tasa media de mortalidad mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015</p>	<p><b>INCREMENTAR EL NUMERO DE PAISES CON ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES,</b> a nivel nacional y local para 2020</p>
<p><b>REDUCIR LA POBLACIÓN AFECTADA A NIVEL MUNDIAL.</b> Lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015</p>	<p><b>MEJORAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b> mediante apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del Marco para 2030</p>
<p><b>REDUCIR LAS PÉRDIDAS ECONÓMICAS</b> causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030</p>	<p><b>INCREMENTAR LA DISPONIBILIDAD DE SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA Y DE INFORMACIÓN A LA POBLACIÓN</b></p>
<p><b>REDUCIR LOS DAÑOS</b> causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos</p>	

Fuente: Vara Moral (2017).

## CAPITULO IV

### AVANCES Y EXPERIENCIAS EN LA POLÍTICA DE ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS DEL ESTADO DE GUATEMALA PARA LA GESTIÓN DE RIESGO A DESASTRES

#### 4.1. Políticas Públicas

A decir de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, las políticas públicas son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, las cuales se desprenden de la agenda pública. Son habitualmente un “second best” (segundo mejor) respecto a una política óptima en lo sustantivo. Las políticas del desarrollo (políticas públicas), permiten orientar la gestión de un gobierno para alcanzar sus objetivos. En este sentido, el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas son una parte fundamental del quehacer del gobierno. En cuanto a las alianzas público-privadas para la reducción de riesgo de desastres, en los años recientes, se ha activado el debate debido al impacto de los desastres de origen natural en nuestro territorio (particularmente, ante los eventos naturales más recientes como la erupción del Volcán de Fuego).

Se siente la necesidad a nivel institucional de desarrollar, incrementar, y perfeccionar los planes de contingencia, continuidad y prevención. En tal sentido, a nivel de las instituciones pertinentes del Estado de Guatemala y de instituciones privadas se ha incrementado la preocupación por las pérdidas económicas que ocasionan los desastres. Se tiene claro que estos sólo pueden reducirse en alianza con los diferentes sectores y actores que impulsan el desarrollo, pero debe de ser sostenible y con el acompañamiento del sector privado, dado la relevancia de sus actividades económicas y financieras; las cuales, mueven un alto porcentaje de la economía nacional.

Definitivamente esta actividad de inversiones en todos los niveles de la economía, impacta de forma directa en el crecimiento y el desarrollo económico de cualquier país, por lo que se hace necesario atender los riesgos y vulnerabilidades de forma conjunta con el Estado.

Dentro de los expertos que conocen el proceso que ha llevado el Marco de Sendai y su aplicación en Guatemala, se encuentra el M.S.c Obdulio Fuentes experto de CONRED; quien se refiere a las repercusiones del Marco de Sendai en Guatemala.

Los países firman los acuerdos, pero en el fondo, las autoridades no toman alta conciencia de los significados de esos marcos. Guatemala tuvo una época importante (entre el 2009-2014) hubo trabajo en donde sus entidades de gobierno encabezaron la aplicación de los acuerdos internacionales. Particularmente el Dr. Rafael Espada dirigió los esfuerzos en esa materia. (Obdulio Fuentes, CONRED, 2020)

Fuentes (2020), señala que un acuerdo internacional como el Marco de Sendai funcione y cumpla con sus metas es necesario el involucramiento de las autoridades de Gobierno de forma coordinada y permanente, que sea una política pública no de un gobierno sino de todos los presidentes y vicepresidentes le den seguimiento. Tal es el caso de la Mesa de Diálogo en donde participan sectores involucrados, pero en la actualidad no está coordinada por la Vicepresidencia de la República.

Desde la parte técnica y estratégica a nivel de país en el 2019 fueron evaluados los avances de Guatemala en materia de aplicación. La CONRED quien es la parte técnica que tiene que comunicar los avances, si por algún inconveniente no lo comunica el país sale mal evaluado. En el caso de las empresas privadas, se ha visto que quieren apoyar, pero están muy aislados sus esfuerzos y se espera que con el apoyo de unas ONGs que están en el apoyo para articular los esfuerzos para trabajar los mandatos del Marco de Sendai. El caso de CENTRARSE, que es una ONG que tiene su sede en El Salvador es una de las que ofrecen apoyo para llegar a las metas.

Es importante considerar el Marco de Sendai tiene sus vínculos con otros instrumentos como por ejemplo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Convenio de París ratificado por el Congreso de República, que son herramientas técnicas que requieren de voluntad política para implementar algunas tareas importantes, por ejemplo:

El Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, el cual contempla inclusive algunos préstamos, pero exige el cumplimiento a nivel municipal en temas de prevención; lo que a su vez exige la revisión de los planes de desarrollo municipal y/o

ordenamiento territorial. El país debe de tener, no un plan de ordenamiento para efectos del IUSI (Impuesto Único sobre Inmuebles) como es el caso de muchas municipalidades; en todo caso se requiere de verdaderos planes de ordenamiento territorial que contemplen en su eje central la responsabilidad de prevenir en todo sentido el riesgo. Es necesaria la participación de diversos sectores como la Academia, las Municipalidades, las Gobernaciones Departamentales etc. (Morán 2020).

#### **4.2. Políticas públicas en Guatemala**

Según las proyecciones del Presupuesto General de la Nación de ingresos y egresos del Estado del 2020, propuesto por el Gobierno 2020-2024; una fuerte inversión estará caminando en manos de las APP para la ejecución de mega obras que incluye un portafolio de siete proyectos; Autopista Escuintla-Puerto Quetzal, el Metro Riel, la Modernización, eficiencia y seguridad del aeropuerto Internacional La Aurora, Centro Administrativo del Estado -CAE-, Sistema de Transporte Público Masivo y Vía Expres Nor-Oriente, en los cuales se invertirá US\$1,550 millones (Gobierno de Guatemala, 2019).

El Presidente Constitucional de la República de Guatemala, Dr. Alejandro Giammattei Falla (2020) indicó:

Insto a los empresarios para acompañar a realizar una solicitud al Congreso para impulsar los proyectos de Alianza Público-Privado, que tiene identificado la Agencia Nacional de Alianzas de Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE), y que fueron presentados en el proyecto de presupuesto del 2020, pero que no fue aprobado (Prensa Libre, 06/03/20).

La Ley de ANADIE señala que el Congreso es el facultado para aprobar los contratos de APP, y según el Ministro de Comunicaciones, José Edmundo Lemus Cifuentes, se está trabajando en un pliego de reformas a la ley de ANADIE para impulsar los programas económicos, pero no reveló los avances.

Como se puede observar en las notas anteriores, todo lo concerniente a las APP están concebidas en el marco del interés económico empresarial de infraestructura, y dentro del concepto de responsabilidad social empresarial. Ejemplo de ello es la nota siguiente:

Guatemala, diciembre 2019. La Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres - SE-CONRED, entregó un reconocimiento a Acción contra el Hambre Guatemala; Las Organizaciones Socias de Acción contra el Hambre que contribuyen a esta labor en Guatemala son, el Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial en Guatemala – CentraRSE, el Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático - ICC, Cámara de Turismo de Guatemala – CAMTUR, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana – CEPREDENAC, entre otros (Acción Contra el Hambre, 2019, s/p).

El trabajo de la organización en el fortalecimiento y promoción del tema en el sector privado ha sido un elemento vital de las acciones que se realizan, no solo a nivel de Gobierno Central, sino también a nivel local y de las regiones del país como la costa sur.

#### **4.3. Avances de las Alianzas Público Privadas en función de Riesgo a Desastres**

Según la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres en su Nota de Prensa No. 1838, - Alianzas Público-Privadas en Reducción de Desastres –, sugiere que la tarea de fomentar la cultura de prevención y de organización como sociedad resiliente frente a los posibles desastres es responsabilidad de cada ciudadano; es por esto que CONRED trabaja en torno a un sistema el cual está conformado por distintas instituciones público-privadas:

Este sistema tiene como objetivo principal, prevenir desastres siguiendo los lineamientos del Marco de Sendai, el cual busca evitar la pérdida de vidas, desplazamiento de afectados y destrucción de infraestructura, siendo temas de suma importancia para el sector privado ya que cualquiera de estos factores afecta su plan de producción durante un desastre. (CONRED, 2017).

Para los representantes de los empresarios, es necesario reconocer la importancia que tiene la comunicación entre instituciones públicas y privadas para realizar las alianzas en temas de

gestión de riesgo. Como ya se mencionó, la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres - SE-CONRED (2019), entregó reconocimientos en conjunto con la Fundación Acción contra el Hambre en Guatemala, en el que se reconoció el compromiso y trabajo en la Gestión Integral de Riesgo a Desastres de 38 empresas en Guatemala. Esta actividad forma parte del Proyecto DIPECHO Regional “Mejorar la Resiliencia en Centroamérica a través de Alianzas Multinivel de Gestión de Riesgo de Desastres en Apoyo a la Implementación del Marco de Sendai para la Acción 2015-2030” impulsado en el país.

Las Organizaciones Socias de Acción contra el Hambre, que contribuyen a esta labor en Guatemala son, el Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial en Guatemala – CentraRSE, el Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático - ICC, Cámara de Turismo de Guatemala – CAMTUR, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana – CEPREDENAC, entre otros” (Acción Contra el Hambre 2019: s/p).

Las empresas pasaron por un proceso de postulación con la participación de la SE-CONRED, Acción contra el Hambre, el Instituto de Investigación Privada para el Cambio Climático – ICC-, el Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial – CENTRARSE, y la Cámara Guatemalteca de Turismo – CAMTUR. Además, la entidad rectora en el tema reconoció a siete entidades nacionales e internacionales que apoyan la estrategia de la CONRED.

Las empresas pasaron por filtros, escalas de calificación con diferentes aspectos a calificar y fueron divididas en empresas preparadas (seguridad), empresas resilientes (calidad) y empresas con proyección social para la RRD (gestión del riesgo), mismas que son parte de la iniciativa Empresarial promovida por la SE-CONRED.

#### **4.4. Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático**

Dentro de los esfuerzos que se identifican en la región centroamericana para el abordaje del tema sobre cambio climático (una de las causas de los eventos de la naturaleza que causas problemas sociales) se encuentra el Instituto Privado de Investigación sobre Cambio

Climático, ICC, contamos con personas altamente calificadas, quienes con su trabajo y dedicación realizan las investigaciones, actividades y proyectos que nuestra institución promueve en Guatemala y El Salvador. Según su página web, se trata de una institución que genera esfuerzos profesionales distribuidos en cinco programas, los cuales se apegan a su visión y misión, y cumplimiento de sus objetivos, los cuales se plantea de la siguiente forma estratégica: Visión: Ser una institución privada líder en investigación y desarrollo de proyectos para la mitigación y la adaptación al Cambio Climático en las comunidades y los sistemas productivos de la región mesoamericana. Misión: Crear y promover acciones y procesos que faciliten la mitigación y la adaptación al cambio climático en la región con base en lineamientos técnico-científicos (<https://icc.org.gt/es/nosotros/>)

Dentro de sus líneas de trabajo se consideran importantes las siguientes:

- Información Hidrometeorológica
- Investigación y Manejo de Inundaciones
- Gases de Efecto Invernadero
- Gestión Ambiental
- Protección y restauración de bosques y suelo
- Manejo Integral del Agua
- Prácticas de Adaptación
- Gestión de riesgos
- Desarrollo de capacidades

La importancia de esta institución privada reside en el interés que manifiesta en cuanto a llevar adelante procesos de organización para instalar capacidades de respuesta. En el tema de atención de riesgo a desastres, tienen un programa específico con las siguientes características:

“Por medio de este programa, el Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático, ICC, influye en la reducción del riesgo de desastres impulsando acciones basadas en el análisis de factores naturales y sociales. De igual forma, identifica las principales amenazas climáticas de la zona. Este programa busca hacer aportes para la comprensión de los riesgos potenciales y vigilarlos a través del tiempo” (ICC, 2020:1).

En el ámbito social, el programa realiza diversos análisis de vulnerabilidad de poblaciones, su infraestructura y sistemas de producción, de tal forma que se identifiquen los puntos débiles y se prioricen acciones para reducir los riesgos.

#### **4.5. Las Alianzas Público-Privadas, en el marco de la Estrategia operacional de la Secretaría Ejecutiva de CONRED**

En el año 2018, la Coordinadora para la Reducción de Desastres CONRED, publicó la “Estrategia Operacional de la Secretaría Ejecutiva de CONRED para la generación de alianzas con el sector privado que contribuyan a la reducción del riesgo de desastres de Guatemala”, la cual desarrolla dos enfoques sustanciales: a) El Enfoque Holístico de la Gestión para Reducción del Riesgo a Desastres, el cual establece que el desastre como materialización del riesgo es producto de un problema no resuelto. b) El Enfoque de desarrollo endógeno, el cual busca fortalecer las capacidades internas de las empresas y los territorios para que desde un proceso de adentro hacia afuera fortalezcan su propio desarrollo. En el marco de estos enfoques de la CONRED, su secretario ejecutivo señala:

La consolidación de alianzas público-privadas que favorezcan la reducción del riesgo de desastres en Guatemala es un tema en construcción que plantea el reto de contar con marcos regulatorios que faciliten la vinculación entre actores, generen facilidades financieras que reduzcan costos, promuevan la cooperación, fortalezcan la coordinación y fomenten su aplicación, a fin de impulsar la búsqueda de soluciones a una problemáticas económica, social y ambiental que demanda ser atendida en el país con apoyo de la inversión privada y en concordancia con las propias expectativas empresariales. La Secretaría Ejecutiva de CONRED está convencida que las bases de estas mejoras inician a lo interno de las instituciones, adecuando sus propias acciones a fin de poder transitar de un modelo de administración pública, a un modelo multisectorial de gestión pública. La suma de los esfuerzos, las ganancias y beneficios compartidos, el claro entendimiento de roles y responsabilidades de los diferentes actores, es lo que permitirá a la Secretaría Ejecutiva de CONRED, fortalecer un enfoque de trabajo multisectorial que contribuya significativamente

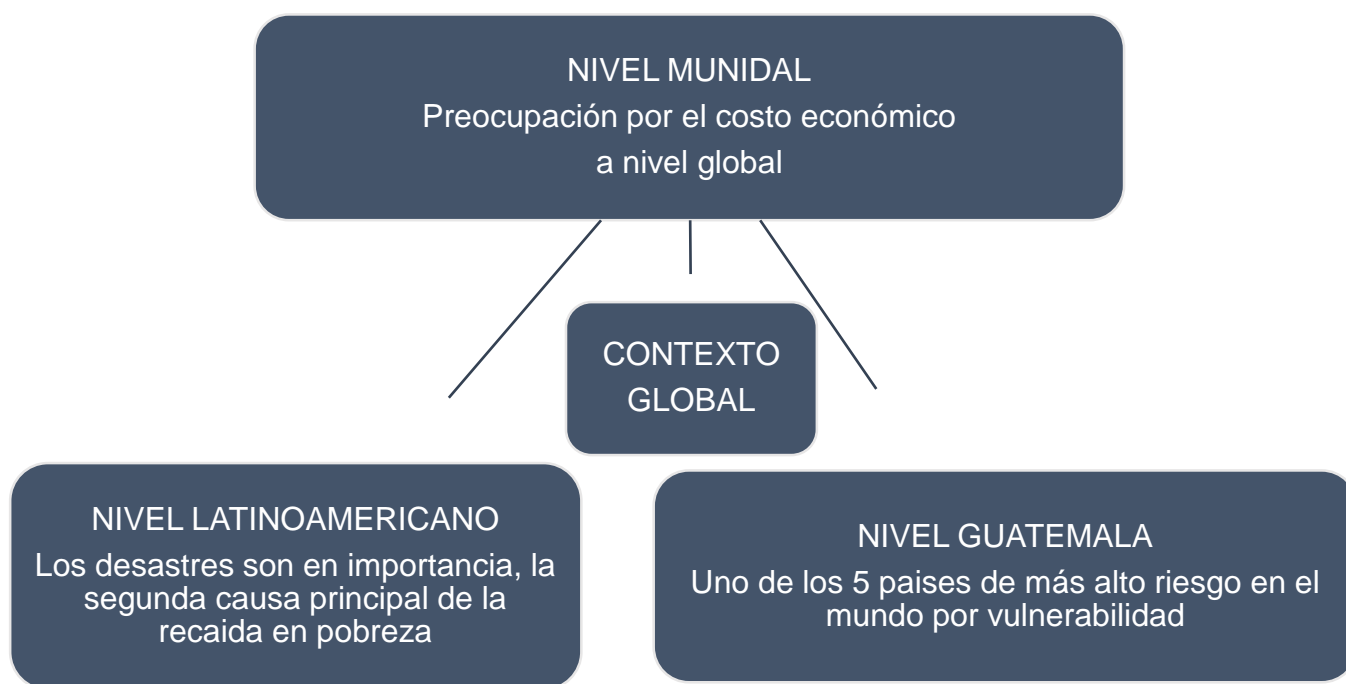
a la reducción del riesgo de desastres y la construcción de comunidades resilientes.”. (CONRED, PRESENTACIÓN 2018).

#### 4.6. Contexto de la Estrategia de la CONRED

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres es la instancia que, bajo la dirección de la Secretaría Ejecutiva y la colaboración efectiva de diferentes actores sectoriales y territoriales, busca dar respuesta efectiva a las necesidades de reducir el riesgo a los desastres en Guatemala, como parte del compromiso que demanda la sostenibilidad en el tiempo de las acciones de desarrollo.

Cuadro No. 9

Contexto de la estrategia de CONRED



FUENTE: Elaboración propia Estrategia Operacional de la Secretaría Ejecutiva de CONRED para la generación de alianzas con el sector privado que contribuyan a la reducción del riesgo de desastres de Guatemala (2018).

La CONRED y su Secretaría Ejecutiva justifican las alianzas en términos de operatividad para el cambio de paradigmas que fundamentalmente se ha sostenido con base al principio

filantrópico a uno de colaboración interinstitucional, al respecto la estrategia en mención señala que:

El reconocimiento que los desastres son una amenaza para el desarrollo y de la preponderancia de la participación del sector privado y las comunidades como agentes de cambio, ha generado una necesidad impostergable de promover alianzas basadas en procesos colaborativos dentro de estos dos sectores. La naturaleza operativa de la CONRED, como coordinador de un sistema es considerada una fortaleza que facilita realizar asociaciones público-privadas que consoliden la institucionalidad y el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y financieros que de forma individual no lograrían el impacto que demanda una adecuada gestión del riesgo a desastres en Guatemala. (CONRED, 2018:6).

La Secretaría Ejecutiva de CONRED, es la instancia responsable de darle impulso y continuidad a las acciones que de forma independiente realizan las instancias que conforman el sistema. Dentro del rol fundamental de esta Secretaría está la generación e impulso de reglas de valor común, que permitan conceptual y prácticamente, analizar y disminuir a través de esfuerzos conjuntos los factores que causan los desastres.

El modelo de aplicación de estas reglas de valor común se basa en la estructura misma del sistema, un modelo territorial escalonado, donde se articulan esfuerzos en cada uno de estos espacios territoriales. Según la SE-CONRED (2018:7), “el sector privado es un protagonista relevante en estos espacios, principalmente por los aportes que ante el impacto de un desastre tiene para para la pronta recuperación de las economías locales”.

Ante la demanda que genera la aplicación de un enfoque multisectorial de trabajo, que reduzca los factores de riesgo a desastres que afectan los territorios, el sector privado es un aliado estratégico, que permite ante un desastre garantizar la continuidad de las operaciones tanto de los gobiernos como de las empresas, así como la construcción de ciudades más resilientes”.

Para CONRED, es importante sumar esfuerzos entre el sector público y el sector privado para reducir el riesgo a los desastres, pues hará que el suministro de servicios coincida con el

crecimiento que demanda un creciente desarrollo y las necesidades de la población ante una situación de crisis.

La “Estrategia Operacional de la Secretaría Ejecutiva de CONRED para la generación de alianzas con el sector privado que contribuyan a la reducción del riesgo de desastres de Guatemala”, se basa el desarrollo de tres ejes de trabajo:

Cuadro No. 10  
Marco Lógico de la Estrategia CONRED

<b>EJES</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>ACCIONES QUE SE IMPULSAN</b>	<b>BENEFICIO EMPRESARIAL</b>	<b>BENEFICIO PARA GUATEMALA</b>
<b>POSESIONAMIENTO</b>	SENSIBILIZACIÓN EMPRESARIAL para el reconocimiento de la RRD como estrategia de sostenibilidad Empresarial	CAMPAÑA COMUNICACIÓN Impacto que los desastres generan en las empresas y sus cadenas de valor	RECONOCIMIENTO EMPRESARIAL	Ajuste de prácticas empresariales que aportan a la reducción del riesgo de desastres en Guatemala
		CAMPAÑA COMUNICACIÓN Acciones que las empresas deben aplicar para contar con un sólido plan empresarial de reducción del riesgo de desastres		
<b>INCIDENCIA</b>	FORTALECE al sector privado de Guatemala, con la adopción de estándares voluntarios de reducción del riesgo de desastres aplicables a la construcción y ejecución de un “Plan Empresarial de Reducción del Riesgo de Desastres”	FASE I Plan Empresarial de RRD para la autoprotección	CERTIFICACIÓN EMPRESARIAL	
		FASE II Plan Empresarial de RRD para la continuidad	RECONOCIMIENTO EMPRESARIAL	
<b>FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b>	INVOLUCRAMIENTO EMPRESARIAL en proyectos e iniciativas de RRD del entorno en que se ubica la empresa.	VOLUNTARIADO EMPRESARIAL En campañas anuales que buscan la solución de una necesidad puntual.	RECONOCIMIENTO EMPRESARIAL	
		PROYECTOS COMUNITARIOS De RRD que mejoren las condiciones del entorno empresarial y comunitario.		
		COFINANCIACIÓN		

		De actividades puntuales, definidas en un proceso de generación de capacidades y condiciones.		
--	--	---	--	--

FUENTE: Elaboración propia con base a información de CONRED (2018).

#### **4.7. Identificación de sectores privados en alianzas con instituciones de Gobierno para la reducción de riesgo a desastres.**

A continuación, se presenta un cuadro en donde se describe una de las actividades que ejemplifican los esfuerzos para viabilidad de las Alianzas Público Privadas en Centroamérica.

Cuadro No.11  
Descripción del evento centroamericano de promoción  
de alianzas público privadas APP

En marzo de 2018, se realizó el I encuentro público-empresarial que propició un espacio de conocimiento y aprendizaje en el fomento de alianzas público-privadas para la reducción del riesgo de desastres, en consideración a la experiencia desarrollada en la Región Norte del país.

Entre las empresas que compartieron su experiencia en la elaboración de planes de contingencia con enfoque social, están: Coral Knits, y el grupo de empresas que manejan gránulos líquidos (combustibles, carburos y químicos) de Puerto Cortes.

Los participantes conocieron el papel que han desempeñado actores claves en el proceso, como la Comisión Permanente de Contingencias, COPECO, la Dirección Técnica de Gestión de Riesgo de la Municipalidad de San Pedro de Sula, la Comisión del Valle de Sula y la Municipalidad de Puerto Cortes

Por Guatemala asistieron la CONRED y las siguientes empresas: Grupo ITSA, ECOTERMO, Ingenio Pantaleón, Ingenio Madre Tierra, Ingenio Magdalena y la Asociación de Productores Independientes de Banano –APIB- y miembros del consorcio. En los dos días de participación, la experiencia permitió el diálogo sobre las oportunidades estratégicas para fortalecer acciones similares para Guatemala.

Se conoció la experiencia de comunidades que viven en zonas de riesgo y su relación que han tenido en espacios de diálogo con representantes de los sectores de gobierno, sociedad civil y empresas privadas de Honduras.

Este espacio de diálogo, fue posible en el marco del proyecto, “Mejorar la resiliencia en a través de la implementación del Marco de Sendai 2015-2030”, ejecutado por el consorcio: ACH, CENTRARSE, ICC, CEPREDENAC, TROCAIRE GT/ TROCAIRE HN CASM

FUENTE: Elaboración propia con base a información de Instituto del Cambio Climático (2019)

El Sistema CONRED reconoce que existen empresas que cada día suman a la articulación de esfuerzos para llevar adelante las alianzas que se verán consolidadas con el tiempo.

Dentro de las empresas que la Secretaría Ejecutiva de la CONRED identifica están las siguientes: Grupo ITSA (industria de la construcción), ECOTERMO (empresa que maneja desechos sólidos), Ingenio Pantaleón, Ingenio Madre Tierra, Ingenio Magdalena y la Asociación de Productores Independientes de Banano –APIB- y miembros del consorcio.

En octubre del año 2015, la tragedia que causa un deslizamiento en la Colonia El Cambray II del municipio de Santa Catarina Pinula, Departamento de Guatemala. Alerta a las autoridades de CONRED para la atención a las víctimas. Luego de 5 meses de coordinación interinstitucional, se llega a la conclusión que debía de dotarse a las familias con vivienda digna; en conjunto con el gobierno con empresas privadas y cooperación internacional se lanzan a la tarea de gestionar el proyecto de vivienda. En ese periodo se encuentra la siguiente información que da cuenta de la colaboración empresa-gobierno para la atención de riesgo a desastres y/o resiliencia.

En esa emergencia se pudo apreciar la voluntad de empresas, Gobierno Central y Gobierno Municipal, pero aún falta esa coordinación interinstitucional con planes a largo plazo.

#### Cuadro No. 12 Resiliencia y viviendas para la comunidad el cambray II

El proyecto unió a varias empresas que aportaron recursos económicos para financiarlo. Unos Q3 millones fueron entregados al Gobierno para destinarse a Mi Querida Familia, además el Congreso destinó Q20 millones de sus ahorros para financiar la construcción de las viviendas. El gobierno de Taiwán entregó US\$100 mil y el Banco Centroamericano de Integración Económica dio US\$200 mil y la comunidad migrante en EE.UU. US\$150 mil. Durante la emergencia, varias empresas aportaron de inmediato, dentro de ellas (Prensa Libre, 02/10/2015)

BCIE	COMUNIDAD MIGRANTE	WALMART	TIGO	ANACAFÉ	POLLO CAMPERO
US\$200 MIL	US\$150,000	ACOPIO Y ALIMENTOS	ALIMENTOS	ACOPIO	ALIMENTOS

FUENTE: Elaboración propia con base a información de Prensa Libre 03/03/2016.

Otro ejemplo de las actividades sobre la práctica de las APP en Guatemala, en el marco del desarrollo de proyectos de infraestructura para la reducción de riesgos es el caso de la Alianza para la Borda de Río Coyolate, la cual busca priorizar los trabajos de mitigación para la reducción de riesgos.

Para ello, el Instituto Privado de Investigación, el cual tiene un equipo multidisciplinario para hacer el trabajo técnico científico que le da seguimiento a todo lo concerniente al Cambio Climático. En ese contexto destaca la activa gestión del Alcalde de Nueva Concepción, Escuintla, líderes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo COCODES de las comunidades aledañas al Río Coyolate, representantes del sector privado, personeros de la Asociación de agricultores y protectores de las bordas de los ríos de Nueva Concepción, ASOBORDAS, integrantes de la CONRED y del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN.

La VI Reunión Alianzas Público-Privadas para la Reducción del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe: planes de continuidad de negocios y prevención para el sector turismo, organizada por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA, 2017), conjuntamente con el Ministerio de la Presidencia (República Dominicana) y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de República Dominicana, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) y la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/OFDA), se celebró en Santo Domingo, República Dominicana durante los días 7 y 8 de diciembre de 2017.

Los objetivos de esta reunión regional fueron: a) analizar las principales variables que deberían contener los planes de contingencia, prevención y continuidad de negocios y operaciones para atender las prioridades, así como los temas esenciales y estratégicos del sector turismo en los Estados Miembros del SELA; b) intercambiar experiencias y buenas

prácticas sobre la elaboración de planes de contingencia y de continuidad de negocios y operaciones dentro de las instituciones y empresas del sector turismo (SELA, 2017).

Las principales conclusiones fueron las siguientes:

- Las diferentes presentaciones realizadas por los representantes públicos y privados, pusieron de manifiesto el significativo impacto que los desastres de origen natural tienen, tanto en las economías, como en las empresas y en las políticas de desarrollo económico y social.
- Las experiencias presentadas, reiteran la vigencia y pertinencia de los acuerdos alcanzados en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y, muy especialmente, sus siete metas (reducir la mortalidad mundial causada por los desastres; reducir el número de personas afectadas; reducir las pérdidas económicas; reducir los daños causados a las infraestructuras vitales y la interrupción de servicios básicos; incrementar el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres; mejorar la cooperación internacional; e, incrementar la disponibilidad de sistemas de alertas tempranas sobre amenazas múltiples), así como sus prioridades de acción.
- Los objetivos del Marco de Sendai están centrados en la prevención de nuevos riesgos de desastres, reduciendo los existentes y aumentando la resiliencia, aplicando medidas para evitar y reducir la exposición y las vulnerabilidades frente a las amenazas, así como aumentando la preparación y la recuperación.
- Se debe trabajar en una agenda regional que integre las metas y objetivos complementarios que figuran en los acuerdos alcanzados en las Cumbres de Cambio Climático, en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2020-2030 y en los demás consensos regionales e internacionales correspondientes. Se está viviendo un momento histórico, particularmente crucial, en el sentido de que muchos de los consensos multilaterales alcanzados están favoreciendo los compromisos con la reducción del riesgo de desastres (RRD) y el medio ambiente, lo cual se refleja en mejores políticas públicas, marcos regulatorios y estructuras institucionales.

- El reto para la región latinoamericana y caribeña es lograr que las variables de la gestión del riesgo y las medioambientales sean consideradas e incorporadas en los planes y programas de desarrollo, y en los proyectos de inversión pública y privada.
- Los desastres no provienen solo de fenómenos naturales, sino también de modelos de desarrollo que no son sustentables.
- La RRD es responsabilidad de todos los actores sociales, aunque ésta sea diferenciada para cada actor. Todos están en capacidad de contribuir y aportar. El trabajo conjunto y la respuesta coordinada y concertada son factores que marcaran la diferencia al momento de enfrentar un evento adverso. Los escenarios en la variabilidad de amenazas deben ser abordados, también, desde la perspectiva multisectorial. Etc. (SELA, 2017).

#### 4.8. Opiniones especializadas

Cuadro No. 13  
Opiniones de los especialistas de empresa privadas y publicas

ESEPCIALISTA	EXPERIENCIA	OPINIÓN CONCLUSIÓN
<b>M.S.c. German Alfaro</b>	Coordinador del Programa de Gestión de Riesgos y Desastres del Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático.	Considero que se ha tratado de promover, pero el avance sigue estado corto y en algunos casos hasta fugaz, y esto dependerá del giro que tenga cada empresa. A penas cumplen con sus normativas, hoy en día considero que ya se tiene más presente el tema de Salud y Seguridad Ocupacional -SSO, pero este sigue estando como una estrategia interna de las empresas, un cumplimiento a las normas nacionales, pero siguen desconociendo sobre este tipo de acuerdos internacionales (Sendai), sobre como coordinar con el vecino o como analizar de manera externa todas aquellas Amenazas a las que están expuestos o que ellos pueden exponer a la población.
<b>Dr. Roberto Hermosilla</b>	Gerente Corporativo de Salud y Seguridad Ocupacional de Cementos Progreso	El Marco de Sendai debiera ser parte de una agenda de país y no solo de gobierno de turno, un aspecto crítico son los equipos competentes y permanentes en el tiempo en las instituciones responsables de la gestión de riesgos para poder dar seguimiento y ejecutar dichas alianzas, pues muchas veces nacen por las consecuencias de los eventos y no de un plan preventivo que contribuya con la resiliencia y sostenibilidad de los pueblos.

<b>M.S.c Obdulio Fuentes</b>	Forma parte del equipo de profesionales expertos en temas de planificación en la SECONRED	Los países firman los acuerdos, pero en el fondo, las autoridades no toman alta conciencia de los significados de esos marcos. Guatemala tuvo una época importante (entre el 2009-2014) y entidades de gobierno encabezaron la aplicación de los acuerdos internacionales. Particularmente, el Dr. Rafael Espada dirigió los esfuerzos en esa materia.
------------------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia en base a la síntesis y vaciado de las entrevistas a especialistas (2021).

En las entrevistas se estableció la necesidad de fortalecer las capacidades de articulación institucional a nivel público y privado. Los especialistas insisten en que hace falta voluntad y en parte, mucho compromiso de todos los sectores involucrados para hacer realidad los mandatos del Marco de Sendai.

Finalmente, es importante plasmar una idea que complementa a gran escala las causas que no permiten un trabajo complementario para impulsar las APP en beneficio de la sociedad guatemalteca: “La corrupción corroe las instituciones y no deja avanzar la institucionalidad del Estado de Guatemala, por lo tanto, el Marco de Sendai está en proceso de su concreción.

### **Análisis Prospectivo:**

El Marco de Sendai ofrece una hoja de ruta para que los Estados, que son parte del tratado, promuevan las APP, no obstante, según Hermsilla (2021) las actividades y responsabilidades que deben cumplirse a nivel gubernamental, no ocurren en la práctica. Existe un avance muy limitado y lento y no existe una planificación para tal fin. Ante este cuadro de incertidumbre, las APP tiene un escenario no muy prometedor.

Un escenario favorable para llevar adelante una estrategia nacional de promoción de APP, es impulsarla y socializarla adecuadamente a todo nivel, pues para su implementación o ejecución se requiere del involucramiento y participación de toda la ciudadanía. De manera alterna, se debe generar un plan de acción con tiempos, hitos y responsables y reforzar el trabajo que realiza CONRED. Otro elemento crucial es disponer de un presupuesto para tal fin y generar los espacios para su financiamiento (Hermsilla, 2021: s/p)

Adicional a lo anterior, se requiere que ambas partes accionen desde el nivel preventivo, pues para que las APP sean viables, deben tener un cercano seguimiento y ser sostenibles en el tiempo, aspecto que no se cumple por ser mayormente reactiva la atención a estos eventos.

Y por eso, se hace necesaria la diseminación adecuada del proceso de construcción de las APP, disponer de una línea base clara y actualizada, así como utilizar herramientas que permitan hacer consultas muy ágiles y rápidamente. También tener planes definidos en el antes, durante y después de los escenarios que puedan presentarse.

## CONCLUSIONES

- ✓ El Marco de Sendai debe ser parte de una agenda de país y no solo de gobierno de turno y un aspecto crítico para su implementación es la rotación de los equipos competentes y permanentes en las instituciones que impulsan la gestión de riesgo quienes pueden dar seguimiento a la ejecución de las Alianzas Público Privadas, pues muchas veces nacen por las consecuencias de los eventos y no de un plan preventivo que contribuya con la resiliencia y sostenibilidad de los pueblos.
  
- ✓ El análisis de los compromisos asumidos por Guatemala en el Marco de Sendai, que contribuyen al fortalecimiento de las alianzas público privadas para la gestión integral de riesgo a desastres, permitió conocer el contexto de las políticas del Gobierno de Guatemala para implementar acciones de promoción, interacción, consolidación y avance del trabajo de las instituciones de gobierno para vincular a las empresas privadas en un marco general de acciones conjuntas para la gestión de riesgo a desastres.
  
- ✓ Se pudo establecer que en Guatemala, la alianza entre gobierno y empresas privadas para el caso de gestión de riesgo a desastres, requiere de mayor fortalecimiento interinstitucional por parte de ambos sectores. Se comprende que tanto el sector público, como el sector privado puede beneficiarse con este tipo de relaciones en caso de emergencias puesto que cualquier ámbito de la vida cotidiana puede resultar afectado por los impactos negativos de los eventos.
  
- ✓ El análisis de los principios del Marco de Sendai ha sido útil para identificar los avances del Gobierno de Guatemala, en cuanto a: comprender el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para una mejor gestión, invertir en la reducción de riesgo de desastres para una mayor resiliencia, aumentar la preparación frente a desastres para responder mejor a ellos y para una mejor recuperación, rehabilitación y reconstrucción. Por lo anterior, se concluye que se debe dar

seguimiento a los avances en la política de alianzas público privadas del Estado de Guatemala.

- ✓ Las alianzas público privadas para la gestión de riesgos a desastres en Guatemala necesitan consolidarse aún más, no obstante, en otros ámbitos (como por ejemplo a nivel de producción, desarrollo de infraestructura) se reflejan avances en las muestras de interés por parte de los dos sectores.
- ✓ Al identificar casos de Alianzas Público Privadas que han operado en Guatemala para la gestión de riesgo a desastres, se deduce que las empresas que han aceptado formar parte de iniciativas en la gestión de riesgo a desastres, pueden propiciar mayor apertura por parte de las instituciones de Gobierno para tener mejores resultados.
- ✓ Si bien, la estrategia que ha seguido el Gobierno de Guatemala para implementar las APP, en materia de gestión de riesgo a desastres está bajo la dirección del sistema que lidera la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED, es recomendable que, a nivel gubernamental, se brinde acompañamiento desde el más alto nivel para que las gestiones de alianzas se promuevan y fortalezcan interinstitucionalmente.
- ✓ Atender las recomendaciones de los organismos internacionales que interactúan en el contexto de la aplicación del Marco de Sendai, en este caso los más importantes son la Comisión Económica para América Latina CEPAL, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, en el intercambio de información y entrar en un proceso de análisis para integrar de forma coherente la participación de las empresas del sector privado, quienes a su vez han demostrado que tienen en alguna medida capacidades para el desempeño de funciones que puede delegar el Estado de Guatemala.

- ✓ Los países que firman acuerdos internacionales como el Marco de Sendai, conocen el compromiso que se adquiere, sin embargo, las autoridades deben ser sensibilizados en la importancia de esos marcos. En tal sentido, el Marco de Sendai es una importante hoja de ruta que señala los mecanismos de interacción institucional en coordinación con los sectores de la economía de capital privado para la atención de los riesgos a desastres, por lo que se recomienda atender las orientaciones emanadas de este instrumento internacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amaya Cordón, Erlin Marissa (2019). Abordaje desde las Relaciones Internacionales de las alianzas público-privadas en la Cooperación Internacional para la Educación. Estudio de caso: “el proyecto Aulas de Inmersión "Shape Colombia" y propuesta de su implementación en Guatemala. Tesis de RRII. USAC, Guatemala.

ANADIE (2011). Ley de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica. Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica DECRETO NÚMERO 16-2010. Guatemala.

Cabrera, (2017). “Implementación del Modelo de Organización en el Manejo de Riesgo a Desastres Japonés en Comunidades en Riesgo en Morelia y Panimaché 1, Chimaltenango”. Tesis de RR.II. USAC, Guatemala.

CENADOJ (Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial, 2010). Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica. Guatemala.

CEPAL, México (2017). Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica. Naciones Unidas México.

CODEPESA-AECDID, (2013). Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo Modelos para llevar a la práctica la Innovación Social Empresarial. Madrid.

CONRED (2018). Estrategia Operacional de la Secretaría Ejecutiva de CONRED para la Generación de Alianzas con el Sector Privado que Contribuyan a la Reducción del Riesgo de Desastres en Guatemala.

Devlin, (2009). Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. CEPAL, Santiago de Chile.

F.J. Braña (2004). Teoría de los bienes públicos y aplicaciones prácticas. Presentación de un número monográfico sobre “bienes públicos”. Asociación de Economía Aplicada, España.

Lindert, P. (2011). El Ascenso del Sector Público. Buenos Aires: FCE.

Marroquín, Elmer (1998). Pertinencia entre la oferta de servicios educativos del ciclo diversificado y las necesidades del mercado laboral guatemalteco. Investigación, DIGI-USAC.

Morán, Iris (2020) Entrevista al M.S.c Berardo Obdulio Fuentes Ruano, quien forma parte del equipo de profesionales expertos en temas de panificación en la CONRED. USAC, Guatemala.

Entrevista al M.S.c. German Alfaro Ruiz, Coordinador del Programa de Gestión de Riesgos y Desastres del Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático.

Entrevista al Doctor Ovidio Roberto Hermosilla Colmenares, Gerente Corporativo de Salud y Seguridad Ocupacional, CEO de Cementos Progreso.

Morse, (2003) Investigación cualitativa en educación. Fundamentos y tradiciones. Madrid: Mc graw hill.

Orantes, (2001). Actividades de la coordinadora nacional de emergencia de Guatemala para la prevención y mitigación de los desastres naturales dentro del decenio internacional para la reducción de desastres naturales. Tesis de RR.II. USAC, Guatemala.

Pinto, (2018). Análisis de la importancia de la implementación de la responsabilidad social empresarial en Guatemala en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible 2030. Tesis de RR.II. USAC, Guatemala.

Vara Moral (2017). El Marco de Sendai para la reducción de desastres 2015-2030. Progresos alcanzados en su implantación <http://www.conorsegurosdigital.com/es/numero-07/portada/el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-de-desastres-2015-2030-progresos-alcanzados-en-su-implantacion-plataforma-global-2017#/recupaerado/el%2019.04.2020>

Varela Martínez, Gustavo Adolfo (2014). “Las alianzas público privadas como método de atracción de inversiones a largo plazo al país”. Tesis Universidad Rafael Landívar. Guatemala.

Vélez Toro, Santiago (2018). Revisión del marco de Sendai, una reflexión crítica sobre el desarrollo y la gestión del riesgo de desastres. Tesis, Universidad Católica de Manizales, Colombia.

Vidal de la Rosa, Godofredo (2008). La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales. Sociológica, año 23, número 67, pp. 221-236 mayo-agosto de 2008. México.

## **E-GRAFIA**

Castellanos Mónica (2018). Los siete objetivos del Marco de Sendai <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/los-siete-objetivos-del-marco-de-sendai/> consultado el 12/06/2020.

CEPAL, (2008) en: Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11273/1/097097116\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11273/1/097097116_es.pdf)

García, Alejandro. (2018). Guatemala está expuesta a toda clase de desastres, excepto a tormentas de nieve (por el momento). Plaza Pública, revista electrónica. Consultado el 10/01/2020 en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/guatemala-esta-expuesta-toda-clase-de-desastres-excepto-tormentas-de-nieve-por-el-momento>

Ministerio de Finanzas Públicas (2021). Presupuesto 2019 Ejecución de Aportes a ONGs, Consultado en: <https://www.minfin.gob.gt>

Organización de Naciones Unidas, ONU (1973). Informe de la conferencia de las naciones unidas sobre el medio humano. Nueva York, Consultado el 17/12/2019) en: <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>


Organización de Naciones Unidas, (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Consultado el 29/09/2019 en: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

OMAL (Observatorio de Multinacionales en América Latina (2020). Alianzas público-privadas. <http://omal.info/spip.php?article4810>

PNUD (2017). Mesa Nacional de Diálogo en Gestión para la Reducción de Riesgos de Desastres y lanzamiento de la plataforma INFORM. Consultado el 05/01/2020 en: <https://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/presscenter/articles/2017/12/06/mesa-nacional-de-di-logo-en-gesti-n-para-la-reducci-n-de-riesgos-de-desastres-y-lanzamiento-de-la-plataforma-inform.html>

Sandoval, José; Llévano, Juan; Compiladores (2012). AGENDA 21 Colombia, 20 años siguiendo la Agenda. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colombia. Consultado el 02/01/2020 en: [http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/colombia-20-a%C3%B1os-siguiendo-la-agenda-21/040512\\_balance\\_agenda\\_21.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/colombia-20-a%C3%B1os-siguiendo-la-agenda-21/040512_balance_agenda_21.pdf)

## ANEXO 1 Guías de entrevista

<p>UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES TESIS <u>ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR</u> <u>GUATEMALA EN EL</u> <u>MARCO DE SENDAI, QUE FORTALECEN LAS ALIANZAS PÚBLICO- PRIVADAS PARA LA GESTIÓN DE RIESGO A DESASTRES 2015-2018.</u></p>	
--	---

### GUIA DE ENTREVISTA A EXPERTOS EN GESTION DE RIESGOS A DESASTRE

#### Objetivo:

Conocer la opinión de personalidades vinculadas al conocimiento y experiencia en Gestión de Riesgo a Desastres, respecto al proceso de fortalecimiento de alianzas público privadas.

1. ¿Cuáles son los alcances del Marco de Sendai que en Guatemala puede tener en materia de gestión de riesgo a desastres??
2. ¿El Marco de Sendai ofrece una hoja de ruta para que los Estados que signaron el tratado, promuevan estas alianzas para la gestión de riesgo a desastres?, ¿por dónde cree usted, que debería empezar el Gobierno de Guatemala para fomentar las alianzas público-privadas para la gestión de riesgo a desastres?
3. ¿Conoce usted procesos en donde se vinculan las instituciones de Gobierno que atienden gestión de riesgos a desastre con empresas, que en emergencias se requiere de su participación conjunta?
4. ¿Son viables las alianzas público-privadas para las respuestas que se deben de dar en el marco de la gestión de riesgo a desastres?
5. ¿Qué ventajas puede usted identificar en las empresas que deciden accionar su colaboración con las instituciones de gobierno especializadas en gestión de riesgo a desastres?
6. ¿Conoce usted las experiencias de otros países en la construcción de alianzas público-privadas para la gestión de riesgo a desastres?

## ANEXO 2 Fotografías y documentos del Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático y ANADIE



### Organigrama del Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático



## Equipo de trabajo multidisciplinario del Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático



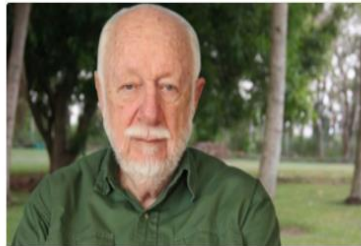
El equipo del Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático, ICC, está formado por:

- Director General
- Director de Operaciones
- Cinco Coordinadores de Programas
- Personal administrativo
- Personal técnico y de campo

Quienes se detallan a continuación:



Ph.D. Alex Guerra Noriega



Ph.D. Luis Ferraté Felice



Ing. Luis Enrique Reyes

### Objetivos de ANADIE

## OBJETIVO ESTRATÉGICO

Desarrollar plataformas económicas de desarrollo, mediante la provisión de infraestructura y servicios "clave", que incidan en la competitividad y crecimiento económico del país (PIB), fomentando la inversión privada mediante el modelo de contratación de Alianzas Público Privadas (APP) que garantice el óptimo social (público), eficiencia económica, transparencia en el uso de los recursos y sostenibilidad de los proyectos, en el mediano y largo plazo.

## OBJETIVOS OPERATIVOS

### 1) Funcionamiento óptimo de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica.

#### Acciones para alcanzar el objetivo

1.1. Reuniones del Consejo Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (CONADIE).

1.2 Garantizar el recurso administrativo, técnico y financiero para el funcionamiento óptimo de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE).

1.3 Proveer el equipo tecnológico, instalaciones y suministros necesarios para el funcionamiento óptimo de la Agencia Nacional para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE).