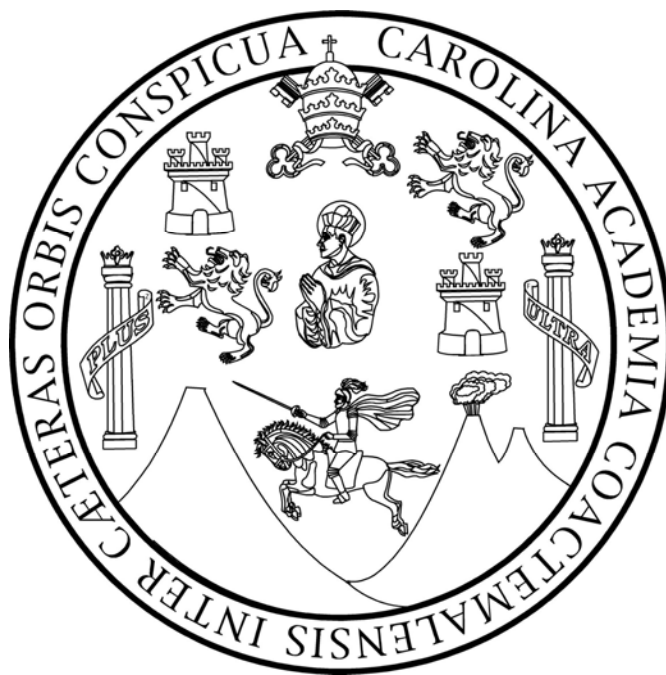


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**  
**ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**  
**DEPARTAMENTO DE POSTGRADO**



**IDEOLOGIA NEOLIBERAL Y GESTION DE RIESGOS**  
**EN LA SE CONRED GUATEMALA**

**Tesis presentada por**  
**Ricardo Vinicio Berganza Ramirez**  
**de conformidad con los requisitos establecidos**  
**para optar al grado de Maestro en Ciencias**

**Guatemala, 23 de mayo de 2013**

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

**TRIBUNAL EXAMINADOR QUE APROBÓ LA TESIS:**

MSc. Arq. Alma Irene Hernández

Dr. Gustavo Palma Murga

Dra. Blanca Eugenia Castellanos de Ponciano

## **UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

### **RECTOR MAGNIFICO**

Dr. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

### **SECRETARIO GENERAL**

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

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

DIRECTORA	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I	Licda. Mayra Villatoro Del Valle
VOCAL II	Lic. Juan Carlos Guzmán Moran
VOCAL III	Lic. Jorge Luis Zamora Prado
VOCAL IV	Br. Maylin Valeria Montufar Esquina
VOCAL V	Br. Román Castellanos Caal
SECRETARIO	Lic. Marvin Norberto Moran Corzo

## **CONSEJO ACADEMICO DE POSTGRADO**

Licda.	Geidy Magali De Mata Medrano
Doctora	Blanca Eugenia Castellanos de Ponciano
Maestro	Francisco Lemus

## **DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

COORDINADORA Doctora Blanca Eugenia Castellanos de Ponciano

### **ASESORA DE TESIS**

Doctora Rosa Sánchez del Valle

### **LECTORES**

Doctor	Carlos Figueroa Ibarra
MSc. Arq.	Alma Irene Hernández
Doctor	Gustavo Palma Murga

### **TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN PUBLICO DE TESIS**

DIRECTORA	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO	Lic. Marvin Norberto Moran Corzo

EXAMINADOR I	MSc. Arq. Alma Irene Hernández
--------------	--------------------------------

EXAMINADOR II	Doctor Gustavo Palma Murga
---------------	----------------------------

EXAMINADOR III	Doctora Blanca Eugenia Castellanos de Ponciano
----------------	--

Guatemala, 14 de noviembre de 2012.

Dra. Eugenia Castellanos de Ponciano,  
Coordinadora Académica,  
Departamento de Estudios de Posgrado,  
Escuela de Ciencia Política,  
Universidad de San Carlos de Guatemala.

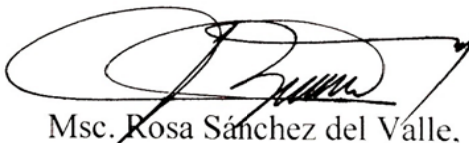
De mi consideración:

Le escribo en atención al oficio Ref. ECP-PG 017-2011 del 25 de agosto de 2011, en el cual se autoriza que asesore al Lic. Ricardo Vinicio Berganza Ramírez, en la investigación titulada "Ideología y gestión de riesgo en Guatemala".

Al respecto me permito comunicarle que el Lic. Berganza ha realizado su investigación y el informe final que está presentando a usted, corresponde metodológicamente con el diseño de investigación. Para la realización del mismo, que el Lic. Berganza recibió asesoría de mi parte en la adecuación de su diseño, y posteriormente en las etapas de recopilación de datos, análisis de información y construcción del informe final.

En atención a lo anterior emito un dictamen favorable para el informe final al que se hace referencia arriba.

Atentamente,



Msc. Rosa Sánchez del Valle,  
Colegiada No. 661

**A mi mamá,  
quien demuestra que las ideas son para seguirlas  
y no solo para hablar de ellas.**

# Contenido

Introducción.....	4
I. Marco teórico .....	8
1. La gestión de riesgos.....	8
El concepto de la gestión de riesgos. Una aproximación.....	11
El concepto del riesgo de desastre.....	14
El riesgo como combinación de amenazas y vulnerabilidades.....	17
El estudio y la crítica del riesgo desde lo social.....	19
La delimitación del concepto de riesgo.....	20
La percepción social del riesgo.....	26
La individuación.....	34
Abordajes para la gestión de riesgos en Guatemala .....	35
Los conceptos de desastre empleados en Guatemala.....	39
2. La ideología neoliberal.....	42
Ideología. Término polisémico.....	42
Ideología neoliberal y su marco categorial.....	43
Ideología neoliberal y la gestión de riesgos.....	48
Dispositivos de seguridad y gubernamentalidad.....	54
3. La administración pública.....	58
Elementos fundamentales de la administración pública .....	58
El debate en torno a la administración pública .....	59
De la administración pública a la administración de negocios.....	61
El bienestar social como orientador ético de la administración pública.....	64
Administración pública y neoliberalismo.....	66

II.	El neoliberalismo y la gestión de riesgos en Guatemala. La SE CONRED.....	68
1.	El contexto en 1996 y la nueva institución.....	68
	El Comité Nacional de Emergencia CONE y el nacimiento de la CONRED .....	68
	La nueva institución en un entorno neoliberal.....	75
	El decreto 109-96 .....	79
	Un asunto conceptual. La reducción del riesgo de desastres .....	91
2.	El desarrollo institucional. ....	98
	Características de la institución en el periodo de estudio.....	98
	Recursos y organización en crecimiento permanente. ....	103
	El crecimiento institucional tuvo relación directa con la ocurrencia de desastres y con procesos de respuesta .....	104
	Los procesos de respuesta como conyunturas políticas. ....	111
	El reto de cumplir con los estándares mínimos de asistencia humanitaria .....	114
3.	Elementos de la ideología neoliberal coherentes con el desarrollo institucional en el periodo estudiado.....	119
	Un marco legal que no establece mecanismos de regulación.....	119
	El enfoque en los desastres excluye los incidentes en escala individual. ....	121
	El modelo organizativo se basó en la «flexibilidad» del renglón 029.....	125
III.	Conclusiones .....	133
	Una reflexión ineludible.....	136
IV.	Bibliografía.....	142
V.	ANEXOS.....	156
	Anexo 1 - Entrevistas realizadas.....	156
	Anexo 2 – Acrónimos .....	158



## I. Introducción

Ante el desalentador panorama que enfrenta el activismo social: *«Existen dos posibilidades de acción: La primera es asumir que lo peor es inevitable, y eso equivale a garantizar que las cosas no cambien nunca. La segunda opción es asumir que existe una esperanza de cambio, y que se puede coadyuvar a que ese cambio ocurra»*<sup>1</sup>.

Noam Chomsky

Analizar la ideología neoliberal en relación con la gestión de riesgos, en el ámbito de la institución SE CONRED<sup>2</sup>, ha sido un reto académico, pero ante todo una experiencia de aprendizaje y un intento de aproximación a un objeto cotidiano pero simultáneamente complejo.

La ideología neoliberal está presente en la academia, en los medios de prensa, en el discurso religioso, en la cotidianidad, y no deja al pensamiento común más opciones que aceptar lo inevitable: *«El Mercado libre y sin regulación es la única vía para el bienestar social, y en contraposición el Estado totalitario (socialista o populista) no conduce a otra cosa que el infierno en la Tierra»*<sup>3</sup>.

Esa ideología se realimenta a sí misma y contribuye a fortalecer un modelo de acumulación global capitalista, ante el cual se requiere de un discurso

---

<sup>1</sup> Traducido de: Chomsky, N. (2002) Understanding Power. Toronto, ON, Canada.:The New Press. pp 352

<sup>2</sup> Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, Guatemala.

<sup>3</sup> El entrecomillado es de este autor parafraseando a Franz Hinkelammert citado más adelante.

contrahegemónico articulado con acciones políticas y sociales. La crítica del modelo de acumulación capitalista neoliberal, es entonces necesaria para pensar en horizontes posneoliberales y en formas superiores de desarrollo. De otra forma, en Guatemala o en otros países se estaría asumiendo la idea absurda de que no existe otro tipo de sociedad mejor la presente.

Pensar en un horizonte posneoliberal es complejo, toda vez que si bien existen dinámicas globales, las particularidades de cada sociedad llevan implícita la necesidad de un diálogo contra-hegemónico, y la construcción proyectos políticos, económicos y sociales. El reto es pensar en una sociedad mejor, más allá de los modelos que han fracasado en el pasado.

La justificación de esta investigación descansa entonces en el afán de analizar con sentido crítico, los elementos de la ideología neoliberal en un plano concreto, que siendo un ámbito institucional puede asociarse a otras esferas del sector público. En ese sentido, la postura epistémica crítica no ha estado exenta de rupturas necesarias, y la construcción de este informe de tesis ha transcurrido junto a la duda razonable.

En atención a lo anterior, se seleccionaron tres áreas conceptuales para construir un **marco teórico** cercano al objeto de investigación:

1. La gestión de riesgos, como subdisciplina incompleta pero fundamental para el tema seleccionado. Se procuró abordar los elementos conceptuales generales, y ante todo hacer una aproximación a la gestión de riesgos desde la perspectiva social. Para el efecto ha sido fundamental el trabajo de Douglas, Beck, López & Luján, entre otros.
2. La segunda área conceptual es la ideología neoliberal en sí misma. Para el efecto, se aborda inicialmente el concepto de ideología, y luego se profundiza en la ideología neoliberal a partir de un marco categorial

específico. Aprovechar el trabajo de Franz Hinkelammert, Noam Chomsky, Joseph Stiglitz y otros autores como referentes teóricos ha sido fundamental.

Para finalizar esta área, se relacionó el riesgo, con los dispositivos de seguridad, el concepto de gubernamentalidad y las reflexiones de Foucault en relación al Estado, Territorio y Población.

3. La tercera área conceptual es la administración pública. En ese sentido, se hizo énfasis en el debate en torno a la administración pública y se retomó el concepto original de Bonnin y los aportes de Guerrero, Holloway y otras personas en relación a la función social de la Administración Pública, y la distancia que guarda esa concepción con respecto a la Administración de Negocios.

El marco teórico se presenta en este informe, tal y como fue construido en el diseño y se han reservado el análisis de entrevistas y la interpretación general de la información **para la segunda parte: El neoliberalismo y la gestión de riesgos en Guatemala.**

1. La segunda parte de este documento comienza analizando el contexto institucional de la SE CONRED en 1996. La creación de una nueva institución a partir de la transformación del Comité Nacional de Emergencia CONE. El contexto institucional en la creación de la institución se acompaña de un análisis del Decreto 109-96 en una perspectiva más amplia que el mandato contenido en la norma.
2. Posteriormente se aborda el desarrollo institucional con énfasis en aspectos organizativos, la importancia de los procesos de respuesta y los sistemas de contratación que son retomados más tarde por su relevancia.

3. Se concluye con un análisis de los elementos de la ideología neoliberal observados, y que guardan coherencia con el desarrollo institucional. Entre los mismos destacan: La ausencia de mecanismos que se operacionalicen en una regulación de actividades públicas y privadas generadoras de riesgos, el enfoque excluyente de los incidentes no catalogados como desastres, y un modelo organizativo diseñado para evitar que los trabajadores se organicen y sean interlocutores como un colectivo, con la parte patronal.

Las conclusiones se ofrecen al final, no sin antes visibilizar elementos ineludibles como la proyección social de la institución, y una extraordinaria cultura organizacional orientada al servicio.

En síntesis, las conclusiones identifican elementos coherentes entre la ideología neoliberal, y el ámbito de competencia de la CONRED, la ausencia de mecanismos de regulación y el modelo organizativo. En cuanto al modelo organizativo, existen condiciones para relacionar el mismo con directrices desde la Presidencia de la República claramente identificadas con el ideario neoliberal.

El apartado de las conclusiones, concluye con una reflexión ineludible sobre las implicaciones del neoliberalismo en la gestión de riesgos en Guatemala.

## **II. Marco teórico**

Este marco teórico aborda tres áreas de conocimiento que apoyan el análisis del desarrollo institucional de la SE CONRED<sup>4</sup>. La primera de ellas es la gestión de riesgos, la segunda es el marco categorial neoliberal y la tercera es la administración pública. Las tres inciden en el desarrollo de la CONRED, y si bien no son las únicas variables a considerar, revisten especial importancia dado el objeto de esta investigación.

### **1. La gestión de riesgos.**

La gestión de riesgos guarda relación con distintas disciplinas. Se ha estudiado la percepción del riesgo desde el plano individual y psicológico<sup>5</sup>, también se ha abordado el riesgo desde la sociología<sup>6</sup> y la antropología<sup>7</sup>. El riesgo ha sido objeto de estudio de otras ciencias como la meteorología, la geología, o la medicina. Asimismo, existen abordajes del riesgo desde una perspectiva financiera, política y económica por citar solo algunas disciplinas.

Si bien la gestión de riesgos se asocia cotidianamente a la respuesta ante desastres, su ámbito de acción es mucho más amplio. En este apartado se pretende exponer ese alcance, los conceptos fundamentales y algunas controversias no resueltas en ese incipiente cuerpo de conocimientos. Para el efecto debe iniciarse con el concepto de riesgo.

---

<sup>4</sup> Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.

<sup>5</sup> López Cerezo J. & Luján J. (2000). Ciencia y política del riesgo. Madrid, España.: Alianza Editorial. pp 69

<sup>6</sup> Luhmann, N. (1991) Sociología del riesgo. Guadalajara, México.: Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara.

<sup>7</sup> Douglas, M. (1985) Risk acceptability according to the social sciences. London, Great Britain.: Routledge & Kegan Paul Ltd.

El riesgo se asocia con la incertidumbre y se expresa como un concepto opuesto a la noción de seguridad<sup>8</sup>, como una construcción eminentemente social, vinculada a la modernidad<sup>9</sup> y al cálculo como proceso racional. En ese orden de ideas es evidente que existen diferentes corrientes de pensamiento y abordajes del riesgo que pudieran ser excluyentes o antagónicas entre sí.

Por ejemplo: La simple designación de los *riesgos o desastres naturales* como objetos de estudio<sup>10</sup> puede excluir otros riesgos de origen antrópico alrededor de los cuales existe controversia social<sup>11</sup>. En este caso la definición del objeto puede ser coherente con el interés de no abordar riesgos tecnológicos por razones asociadas a intereses económicos.

Es pertinente mencionar que la decisión de incorporar los conflictos armados, el daño ambiental o los accidentes de tránsito en el estudio de la epidemiología del riesgo<sup>12</sup>, tiene implicaciones de diversa índole. En un ámbito institucional, la delimitación del concepto de riesgo puede excluir o incluir a amplios sectores de la población. Del mismo modo, la delimitación de una función institucional puede favorecer determinados intereses económicos, especialmente aquellos que se benefician con la ausencia de regulación.

---

<sup>8</sup> Luhmann, N. (1991) Sociología del riesgo. Distrito Federal, México.: Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara. pp 64

<sup>9</sup> Foucault, M. (2006) Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina. pp 81

<sup>10</sup> University of Wisconsin (2009) Disaster Risk Reduction (DD04) Self-Study Course. Madison, Wisconsin.: Disaster Management Center. Véase contexto general del curso y sus adaptaciones patrocinadas por el Banco Mundial donde el ámbito de estudio se mantiene desvinculado de los riesgos de origen antrópico.

<sup>11</sup> López Cerezo J. & Luján J. (2000). Ciencia y política del riesgo. Madrid, España.: Alianza Editorial. pp 173

<sup>12</sup> Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1996) Informe mundial sobre desastres 1996. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press. Este informe presenta ya procesamiento de datos asociados a accidentes mayores, sin embargo no se procesa la accidentalidad como evento mayor. Véanse sucesivos informes anuales entre 1996 y 2009 para constatar lo anterior.

De esa cuenta, términos como desastre, prevención, mitigación, riesgo, peligro, amenaza, vulnerabilidad y más recientemente resiliencia se combinan y se utilizan con frecuencia en atención al interés institucional. Esto sin contar con que rara vez el debate sobre la reducción de riesgos llega hasta su relación con el modelo de desarrollo<sup>13</sup>.

La gestión de riesgos debe abordar la prevención y la mitigación, para reducir los costos de la preparación, respuesta y recuperación que normalmente absorben grandes cantidades de recursos y ocupan la atención de amplios sectores de la sociedad. En atención a lo anterior, en la gestión de riesgos debe primar la reducción de la vulnerabilidad especialmente en casos como el guatemalteco donde los problemas estructurales propician especiales condiciones de riesgo. Un análisis de los altos niveles de vulnerabilidad en Guatemala lo presenta el Informe Mundial de Desastres 2006<sup>14</sup>.

La gestión de riesgos, dependerá de un eficiente y equilibrado encuentro entre las acciones de preparación y respuesta con las acciones de reducción de riesgos. Ese encuentro en muchos casos incluye controversias sociales que serán abordadas más adelante. Asimismo, no debe olvidarse que los términos riesgo y gestión de riesgos son polisémicos y se operacionalizan en cada institución en forma diferenciada.

---

<sup>13</sup> Sistema de Naciones Unidas. «Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015» acordado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres del 18 al 22 de enero de 2005, Kobe, Hyogo, Japón.

<sup>14</sup> Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2006) Informe mundial sobre desastres 2006. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press. La versión 2006 se enfoca en los «desastres olvidados» y se hace un análisis especial sobre Guatemala con posterioridad al impacto del H. Stan. Debe visibilizarse que la literatura hace referencia al Huracán Stan (2005). No obstante lo anterior, el sistema hidrometeorológico se había degradado a Tormenta Tropical cuando afectó a Guatemala.

## **El concepto de la gestión de riesgos. Una aproximación.**

El término *gestión de riesgos* es relativamente nuevo, comenzó a utilizarse en la segunda mitad del siglo XX y dependiendo de la institución, ha habido mayor o menor énfasis en determinadas actividades o funciones.

Los conceptos incorporados o asociados a la gestión de riesgos, no se articulan en un cuerpo de conocimientos coherentes y aceptados doctrinalmente. Más adelante se retomará esa particularidad de la gestión de riesgos.

Por lo tanto, es útil retomar algunos conceptos que han servido de base para la elaboración de normas jurídicas, políticas, planes y organizaciones.

Durante el siglo XX, la acción ante la contingencia (guerras, sismos, inundaciones, por citar solo algunos ejemplos), y la visión de amenazas externas fueron los factores que configuraron al sector en América y en particular en Guatemala. En ese marco, la articulación de la respuesta a emergencias con otras funciones del Estado dependió con frecuencia de estructuras militares y un marco normativo y/o de planeamiento que se adecuaron a las necesidades en cada caso<sup>15</sup>.

En la misma época en Guatemala la *administración de emergencias* era una función que involucraba a militares, científicos y técnicos<sup>16</sup>, que dedicaban su quehacer a la respuesta (después de un evento). Del mismo modo, en ese periodo la preparación para la respuesta mantenía una posición central en la planeación ante desastres en países industrializados, aunque de forma paralela se mantuvieron avances en enfoques de mitigación. Pearce<sup>17</sup> señala que en los Estados Unidos de América prevaleció históricamente una perspectiva paramilitar en la planeación para la administración de desastres. Esa perspectiva según

---

<sup>15</sup> US Department of homeland security, (2006). Civil Defense and Homeland Security: A Short History of National Preparedness Efforts

<sup>16</sup> Santos, A. (1988) Los desastres en Guatemala, Causas y directrices para su atención. Tesis, Arquitecto. Guatemala, Guatemala.:Facultad de Arquitectura USAC.

<sup>17</sup> Pearce, L. (2003) Disaster Management and Community Planning and Public Participation: How to Achieve Sustainable Hazard Mitigation. pp 211



Pearce excluía la visión comunitaria, y es hasta la guerra fría, cuando se retoman otros enfoques en la búsqueda de involucrar a la comunidad en los preparativos para un escenario de guerra atómica. Ese abordaje para-militar en torno al concepto de defensa civil es coherente con los desarrollos institucionales en Latinoamérica y en particular en Guatemala como se retomará más adelante.

En los años ochenta, se comenzó a utilizar en Latinoamérica la expresión *administración de desastres y emergencias*, para aludir a un conjunto de acciones encaminadas no solo a la respuesta, sino también a la prevención y mitigación. Estas acciones se asociaron de inmediato a la expresión: «*ciclo de los desastres*»<sup>18</sup> que cobró gran relevancia pese a sus limitaciones conceptuales. El concepto del «*ciclo de los desastres*» incorporó y relacionó la prevención y la mitigación con las acciones de alerta, preparación, respuesta y recuperación. Pese a lo anterior, visibilizar la prevención y la mitigación si bien fue un avance, no eliminó el crecimiento de la brecha humanitaria entre los recursos asignados a la respuesta y los que se destinan a la prevención y mitigación.

De forma paralela a la concepción de escenarios como sismos o inundaciones, la administración de emergencias mantuvo estructuras orientadas a la «defensa civil» durante buena parte del siglo XX. El escenario de «la guerra» entonces, estuvo presente en el desarrollo de las estructuras organizativas, los planes y las acciones institucionales tanto en los EEUU como en Latinoamérica<sup>19</sup>.

En la actualidad, la concepción del abordaje del riesgo ha evolucionado. La visión enfocada en la respuesta ante eventos dañosos ha sido desplazada por la gestión

---

<sup>18</sup> Thompson, P. & Heggen, E. (1987) Disaster Preparedness. Madison, Wisconsin.: University of Wisconsin, Disaster Management Center. Este material presentó por primera vez también el «ciclo de los desastres» a partir del «disaster continuum» de los autores citados. El «ciclo de los desastres» proponía acciones en etapas: Prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

<sup>19</sup> Pearce, L. (2003) Disaster Management and Community Planning and Public Participation: How to Achieve Sustainable Hazard Mitigation. pp 211

de riesgos<sup>20</sup>, como la disciplina que aborda integralmente la reducción de los mismos, y que por consiguiente debiera implementarse en un contexto que se adscribe a la visión del desarrollo sostenible<sup>21</sup>.

Cardona adopta una concepción de la gestión de riesgos, amplia, incluyente y acorde con las acciones en el ámbito individual, grupal, institucional y societal: *«La gestión de riesgos es el conjunto de elementos, medidas y herramientas dirigidas a la intervención de la amenaza o la vulnerabilidad, con el fin de disminuir o mitigar los riesgos existentes. Este concepto de prevención ha jugado un papel delimitador respecto a otro conjunto de elementos, medidas y herramientas, cuyo objetivo es intervenir principalmente ante la ocurrencia misma de un desastre, es decir, que conforman el campo de los preparativos para la atención de emergencias, la respuesta y la reconstrucción una vez ocurrido un suceso. La gestión de riesgos tiene como objetivo, articular los tipos de intervención, dándole un papel principal a la prevención-mitigación, sin abandonar la intervención sobre el desastre, la cual se vincula al desarrollo de las políticas preventivas que en el largo plazo conduzcan a disminuir de manera significativa las necesidades de intervenir sobre los desastres ya ocurridos.»*<sup>22</sup>

En el párrafo anterior, Cardona incorpora en la gestión de riesgos elementos fundamentales de la prevención y la mitigación. Estos elementos, en una

---

<sup>20</sup> Dado la diversa literatura a ese respecto se usará la expresión «gestión de riesgos» para abarcar un conjunto de medidas dirigidas a estudiar, prevenir, mitigar, reducir, preparar, responder y reconstruir en atención a riesgos en general. Es frecuente encontrar expresiones como «gestión de riesgo de desastres» o «reducción de riesgos» que guardan un sentido más específico por el uso de dos términos: desastre y reducción.

<sup>21</sup> El enfoque moderno que relaciona el desarrollo sostenible con las gestión de riesgos puede apreciarse claramente en el «Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015» acordado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres del 18 al 22 de enero de 2005, Kobe, Hyogo, Japón.

<sup>22</sup> Cardona, O. (2008) Medición de la gestión del riesgo en América Latina. Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo, año 2008, No. 3. Barcelona, Cataluña, España.: Universitat Politècnica de Catalunya. pp 5

perspectiva amplia dejan el espacio para incorporar la accidentalidad en la gestión de riesgos.

En otras palabras, el desastre definido como evento atípico y significativo excluye los eventos recurrentes, menores, que en forma combinada tienen impactos individuales y sociales de gran importancia. Estos eventos que incluyen a los accidentes viales, del hogar o accidentes laborales serán abordados más adelante por su importancia e impacto social.

Wilches-Chaux coincide con Cardona y propone que *«La gestión del riesgo haría parte y tendería a confundirse, entonces, con la gestión del desarrollo, dentro de una concepción amplia y global del desarrollo sostenible, entendida la sostenibilidad como la capacidad de un sistema o proceso (en este caso el sistema comunidad-ambiente), para cumplir el objetivo o propósito colectivo de las interacciones entre sus elementos o actores, y para transformarse y evolucionar cuantitativa y cualitativamente, sin poner en peligro las bases o fundamentos de los cuales depende la permanencia en el largo plazo de ese mismo sistema o proceso.»*<sup>23</sup>

Como puede apreciarse en los párrafos anteriores, hubo un tránsito conceptual desde la atención de desastres y emergencias, hacia la gestión de riesgos. En ese proceso, los conceptos de riesgo, amenaza y vulnerabilidad son fundamentales. Por lo tanto es necesario retomar con más detalle el concepto de riesgo de desastre.

### **El concepto del riesgo de desastre.**

El concepto de riesgo puede definirse en atención al uso que se hace del mismo. Operacionalizar el concepto del *riesgo de desastre* llevó a la siguiente definición: *«Riesgo de desastre: La probabilidad de exceder un valor específico de daños*

---

<sup>23</sup> Wilches-Chaux, G. (1998) Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo voy a correr el riesgo, Guía de La Red para la gestión local del riesgo. Lima, Perú.: La Red. pp. 19

*sociales, ambientales y económicos, en un lugar específico y durante un tiempo de exposición determinado»*<sup>24</sup> Esta visión probabilística en torno al desastre fue analizada previamente por Douglas<sup>25</sup> quien resaltó la relación entre el riesgo y la seguridad, así como la utilidad del cálculo de costo y beneficio.

No obstante lo anterior, la operacionalización<sup>26</sup> de términos como «riesgo» o «desastre» presenta múltiples dificultades. Perry<sup>27</sup> concluye que las definiciones oficiales o mandatorias, que se incluyen en cuerpos legales o en planes pueden ser útiles pero no contribuyen a resolver el problema desde la perspectiva académica. En ese sentido, una definición «desastre» es prácticamente inalcanzable sin delimitar un marco interpretativo, un contexto, un nivel de complejidad, una perspectiva de aproximación, entre otros elementos.

Para Luhman el riesgo es la contingencia, probabilidad o proximidad de un daño. Es asimismo, una concepción moderna que implica una estimación racional y una noción diferenciada entre el riesgo y el peligro<sup>28</sup>. Lo anterior es para Luhman una forma diferente de observar la adversidad, pues el riesgo se concibe como un elemento susceptible de análisis e intervención a través de la toma de decisiones.

Foucault<sup>29</sup> complementa la idea anterior al proponer que la modernidad está vinculada a nuevas formas de gubernamentalidad que se fundan en decisiones racionales, en la administración de los riesgos a través de instituciones, y estas a

---

<sup>24</sup> USAID OFDA (2006). Curso: Bases administrativas para la gestión de riesgos. Material de referencia. San José, Costa Rica.

<sup>25</sup> Douglas, M. (1996) La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales (1ª. Edición en castellano). Barcelona, España.: Paidós Ibérica S.A. pp 44

<sup>26</sup> En este caso, la operacionalización se refiere al uso de definiciones en normas jurídicas, reglamentos, planes, protocolos, procedimientos, esquemas organizacionales y procesos de capacitación.

<sup>27</sup> Perry, R. & Quarentelli, E. (2005) What is a disaster? New Answers to Old Questions. Washington, United States of America.: Xlibris Corporation. pp 196

<sup>28</sup> Luhman N. (1991) Sociología del riesgo. Guadalajara, México.: Universidad Iberoamericana. pp 67

<sup>29</sup> Foucault, M. (2006) Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

su vez toman sus decisiones en un intento racional de calcular el riesgo. Foucault asigna gran importancia al uso de la estadística especialmente en los incipientes sistemas hospitalarios y policiales, donde el riesgo se identifica, se estudia, se calcula y con base en el mismo se gobierna.

Foucault, al proponer la existencia de «*dispositivos de seguridad*<sup>30</sup>» coincide con Luhman (pese a sus diferentes abordajes del tema), cuando afirma que la modernidad tiene íntima relación con el cálculo estadístico del riesgo. La noción de gubernamentalidad de Foucault entonces, es contemporánea de la noción del riesgo y ambas dependen de un nuevo paradigma basado en la ciencia.

A ese respecto, el riesgo desde la perspectiva del Estado implica un abordaje de la crisis como una cuestión de gubernamentalidad. En un contexto geográficamente cercano a Guatemala, Mansilla analizó la crisis política inmediata al terremoto de 1985 que afectó la Ciudad de México: «*El Estado no solo consideraba lo ocurrido como un asunto de emergencia nacional, sino que también sabía que en caso de no establecer un control inmediato de la situación, se verían seriamente comprometidas la conducción de la política interna y la propia seguridad nacional; por ello, las primeras instancias gubernamentales llamadas para intervenir fueron el Ejército y las Fuerzas Armadas y la Secretaría de Gobernación*»<sup>31</sup>

En los párrafos anteriores, se ha presentado el carácter racional, probabilístico y hasta positivista del riesgo. En ese orden de ideas, resulta interesante que tanto en una perspectiva probabilística, como en la aproximación desde las ciencias

---

<sup>30</sup> Foucault, M. (2006) Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

<sup>31</sup> Véase a Mansilla, E. (1996) Prevención y atención de Desastres en México. En: Lavell, A. & Franco, E. editores. (1996) Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido. Lima, Perú.: La Red – FLACSO – ITDG Perú. pp 234

sociales, el riesgo puede ser abordado mediante la relación de dos conceptos: Vulnerabilidad y amenaza.

### **El riesgo como combinación de amenazas y vulnerabilidades.**

*«Las amenazas son factores externos de riesgo, con respecto a un sujeto, objeto o sistema expuesto»<sup>32</sup>.* La amenaza es entonces el factor exógeno al componente social y habitualmente se le asocia con eventos como una erupción volcánica o una inundación. Así también, la amenaza puede ser construída por la actividad humana, en cuyo caso sigue siendo un elemento exógeno y para que tenga sentido, todas las amenazas deben concebirse en relación a un ente susceptible de ser afectado.

Por ejemplo, un sismo es un fenómeno geodinámico que en sí mismo no constituye una amenaza. Cuando el sismo se relaciona con estructuras susceptibles de daño o colapso estructural el sismo se concibe como amenaza, pero siempre en relación a un ente vulnerable específico.

Las vulnerabilidades *«son factores internos de riesgo, que consisten en la condición intrínseca de un sujeto, objeto o sistema para sufrir daños, siempre con respecto a una amenaza específica.»<sup>33</sup>* La vulnerabilidad es un factor endógeno, inherente al elemento amenazado sea este un conglomerado social, o de forma indirecta el medio ambiente. Por ejemplo, una comunidad puede ser vulnerable a una epidemia de cólera. Su vulnerabilidad puede ser reducida por diversas vías y la misma tendrá relación con la diferenciación social del riesgo entre otros factores.

---

<sup>32</sup> USAID OFDA (2006). Curso: Bases administrativas para la gestión de riesgos. Material de referencia. San José, Costa Rica

<sup>33</sup> Ibid.

Las definiciones anteriores, útiles para operacionalizar la gestión de riesgos denotan sin embargo algunas particularidades que se analizan a continuación.

En este esquema no hay riesgo sin amenaza y vulnerabilidad (tienen que estar presentes ambos factores). No puede definirse una amenaza sin hacer referencia a un ente vulnerable. Por lo tanto, una erupción volcánica por sí misma no es una amenaza, si no tiene un ente al que cause daño y que un sistema humano lo perciba como tal. Un volcán en el fondo marino o en un desierto, no es con frecuencia, más que un accidente geográfico y un proceso geodinámico explicable.

La expresión  $R = f(A \& V)^{34}$ , nos indica esa relación, donde:

R = Riesgo

f = Función de

A = Amenaza

V = Vulnerabilidad.

El riesgo se puede analizar a través de esta función, que incluye como elementos primordiales la amenaza y la vulnerabilidad. Se establece entonces, que el riesgo no puede existir si no se presentan estos dos componentes.

La expresión del riesgo como una fórmula que expresa probabilidad, y con una noción paralela de riesgo aceptable fue abordada por Douglas<sup>35</sup> y luego retomada por otros autores en Latinoamérica. A ese respecto, Douglas cuestiona las

---

<sup>34</sup> Algunas instituciones como OPS u OFDA emplean esta expresión con frecuencia, habiéndosele aplicado en capacitación, para resaltar la dependencia de los tres factores. Sin embargo, la expresión como modelo no está totalmente definida y la cuantificación del riesgo en rangos de probabilidad, depende del caso particular estudiado.

<sup>35</sup> Douglas, M. (1985) Risk acceptability according to the social sciences. London, Great Britain.: Routledge & Kegan Paul Ltd. pp 20

implicaciones éticas de las aproximaciones al estudio del riesgo, especialmente cuando se trata de riesgos complejos como los existentes en centrales nucleares. López & Luján, así como Beck, citados más adelante, también cuestionan los aspectos éticos en torno al estudio científico del riesgo, especialmente cuando el mismo se orienta a proteger intereses corporativos.

Cuestiones como el acceso del público a la información, la racionalidad implícita en el análisis oficial, o las condiciones materiales que determinan quienes están expuestos a riesgos son parte del análisis de Douglas que marcó el inicio del estudio del riesgo con un enfoque antropológico.

Como puede apreciarse, el riesgo puede ser estudiado tanto desde una perspectiva social y local, como desde un ámbito institucional con alcances nacionales o supranacionales. El estudio del riesgo para la toma de decisiones a través de escenarios complejos<sup>36</sup> puede acoger los mismos conceptos fundamentales que el análisis de riesgos desde una aproximación local.

### **El estudio y la crítica del riesgo desde lo social**

El riesgo surge de la relación de la comunidad con su entorno. De esa cuenta el riesgo *«posee un carácter social. Es decir que no es algo determinado por fuerzas sobrenaturales ni por fenómenos de la naturaleza, sino que surge del proceso de interacción continua y permanente entre la comunidad humana y su entorno (que aún en sus expresiones naturales, está mediado por circunstancias políticas y sociales) »*<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Véanse en la bibliografía de este documento los escenarios de riesgo sísmico de Bogotá y Manizales en Colombia que permiten a los tomadores de decisión tanto insumos para el ordenamiento territorial, como para la preparación y respuesta.

<sup>37</sup> Wilches-Chaux, G. (1998) Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo voy a correr el riesgo, Guía de La Red para la gestión local del riesgo. Lima, Perú.: La Red. pp 56



El enfoque social bien podría delimitarse con la afirmación de López Cerezo y Luján: «*Los riesgos son construcciones sociales que dependen de factores socioculturales vinculados a estructuras sociales dadas*»<sup>38</sup> De esa cuenta, en una sociedad la construcción de riesgos es particular, y si bien existen riesgos globales deslocalizados<sup>39</sup>, incalculables y no compensables, en cada situación particular los imaginarios serán diferentes y por consiguiente su reducción o aceptación serán distintas.

Afirmar que los riesgos son construcciones sociales, lleva implícito un razonamiento de participación y consenso sociales en la búsqueda de soluciones. Esta perspectiva no siempre es compatible con la gubernamentalidad que concibe los riesgos para proteger al Estado o para beneficiar a un grupo, clase o sector.

Por lo tanto, persiste la posibilidad que desde el Estado se imponga una agenda de reducción de riesgos que no considere las preocupaciones de las personas directamente afectadas. No es suficiente un muestreo, o una compilación de percepciones. Es fundamental estudiar el riesgo, y construir tanto los problemas como las soluciones con las personas involucradas. Experiencias interesantes de construcción conjunta de soluciones son presentadas por López Cerezo y Luján<sup>40</sup>.

### **La delimitación del concepto de riesgo.**

Como se mencionó arriba, autores como Luhman, Douglas o Foucault estudiaron el riesgo desde las ciencias sociales y propusieron elementos teóricos útiles en diversos ámbitos. Gracias a esos y otros trabajos en años recientes se hizo evidente que los riesgos de origen antrópico debían analizarse junto a eventos

---

<sup>38</sup> López Cerezo J. & Luján J. (2000). Ciencia y política del riesgo. Madrid, España.: Alianza Editorial. pp 72

<sup>39</sup> Beck, U. (2007) La sociedad del riesgo mundial. Barcelona, España.: Paidós. pp 83

<sup>40</sup> López Cerezo J. & Luján J. (2000). Ciencia y política del riesgo. Madrid, España.: Alianza Editorial. pp 181

desencadenados por fenómenos naturales. Del mismo modo, el análisis de la vulnerabilidad desde una perspectiva social amplió significativamente las áreas de trabajo para la gestión de riesgos.

Sin embargo, es en la operacionalización de algunos conceptos, donde se observa un recorte del concepto de riesgo en atención a los intereses expresados por las instituciones. Por ejemplo, el Centro de Epidemiología de los Desastres incorporó en el Informe Mundial de Desastres<sup>41</sup> a los conflictos armados y los accidentes apenas en los años noventa. Y no obstante la pertinencia de tal incorporación, las instituciones encargadas de la gestión de riesgos, por lo regular no incluyen entre su concepción del riesgo a esos escenarios: guerras y accidentes.

Lo anterior se menciona toda vez que los aportes teóricos con respecto a la gestión de riesgos, no se corresponden necesariamente con la práctica institucional, o esta última se condiciona a la asignación de recursos, al mandato legal, o simplemente a lo más urgente: la respuesta.

Luhman<sup>42</sup> expresó que *«Cuanto más racionalmente se calcule y mientras más complejo sea el cálculo, de más aspectos nos percataremos, y con ellos vendrá mayor incertidumbre en cuanto al riesgo y, consecuentemente, más riesgo»*.

Las palabras de Luhman hacen pensar que es razonable delimitar el objeto de estudio y el ámbito de acción del Estado en la gestión de riesgos. Sin embargo, los recortes o la delimitación del riesgo dependen también de intereses económicos rodeados de controversia social. Al respecto Beck escribió: *«La historia del reparto de los riesgos muestra que éstos siguen, al igual que las riquezas, el esquema de clases, pero al revés: las riquezas se acumulan arriba,*

---

<sup>41</sup> Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1996) Informe mundial sobre desastres 1996. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press.

<sup>42</sup> Luhmann, N. (1991) Sociología del riesgo. Guadalajara, México.: Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara. pp 74

*los riesgos abajo»*<sup>43</sup>. Del mismo modo, el reparto al que se refiere Beck, no implica el reconocimiento, el estudio y la reducción de dichos riesgos.

Lo anterior se hizo evidente a mediados del siglo XX, cuando se comienzan a visibilizar nuevos tipos de riesgo, que resultaban cualitativa y cuantitativamente imposibles de analizar con las categorías y conceptos existentes hasta ese entonces. En ese caso se hace referencia a los riesgos donde la actividad humana se constituye como amenaza global.

Douglas<sup>44</sup> señala con agudeza que la posibilidad de identificar responsables en la generación de riesgos, continua generando controversia y conflicto en la agenda pública: *«From here the line between natural and man-made disasters has seemed to be the direct key to understanding hostility to nuclear power and to toxic industrial chemicals-clear cases in wich human responsibility can be located»*<sup>45</sup>. De esa cuenta, la delimitación de desastres dejando de lado los factores antrópicos, contribuye a que los entes generadores de riesgo estén libres de escrutinio y regulación.

Beck complementa la idea anterior cuando propone como una de sus tesis que *«Los riesgos que se generan en el nivel más avanzado del desarrollo de las fuerzas productivas (con ello me refiero sobre todo a la radiactividad, que se sustrae por completo a la percepción humana inmediata, pero también a las sustancias nocivas y tóxicas presentes en el aire, en el agua, y en los alimentos con sus consecuencias a corto y largo plazo para las plantas, los animales y los*

---

<sup>43</sup> Beck, U. (2006) La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad. Barcelona, España.: Paidós. (primera edición en castellano). pp 50

<sup>44</sup> Douglas, M. (1985) Risk acceptability according to the social sciences. London, Great Britain.: Routledge & Kegan Paul Ltd. pp 92

<sup>45</sup> Se propone la siguiente traducción para el párrafo: La línea entre los desastres antrópicos y los desencadenados por eventos naturales, resulta ser la clave para comprender la hostilidad hacia el poder nuclear y la industria química, especialmente en los casos donde ha sido identificada responsabilidad humana.

*seres humanos) se diferencian esencialmente de las riquezas. Estos riesgos causan daños sistemáticos y a menudo irreversibles, suelen permanecer invisibles y se basan en interpretaciones causales, por lo que solo se establecen en el saber (científico o anticientífico) de ellos, y en el saber pueden ser transformados, ampliados o reducidos, dramatizados o minimizados, por lo que están abiertos en una medida especial a los procesos sociales de definición. Con ello, los medios y las posiciones de la definición del riesgo se convierten en posiciones sociopolíticas clave»<sup>46</sup>.*

La tesis de Beck encierra varios elementos no abordados con amplitud hasta ese momento: El riesgo en escenarios que pueden amenazar la existencia de la especie humana, pero como producto de la especie humana misma. Y hay un elemento clave adicional: La ciencia, en un contexto de «*mercado*», donde se posee el conocimiento, se construye, se vende y se utiliza en atención al poder del capital. De esa cuenta, la ciencia pasa a ser un elemento cooptado en muchos casos, incluyendo a los (as) científicos (as), y por lo tanto, el escenario para abordar esos riesgos tiene características especiales por no decir dramáticas.

Lo anterior en otros términos lo vuelve a expresar Beck: «*sin racionalidad social, la racionalidad científica está vacía, sin racionalidad científica la racionalidad social es ciega*»<sup>47</sup>. La falta de acceso a información científica que solo puede ser construida con los recursos del capital encierra una paradoja de los tiempos modernos, que tiene que analizarse en un contexto global.

El mismo autor señala que «*las industrias con riesgo se han trasladado a los países de sueldos bajos*»<sup>48</sup>, y si bien esto no es novedoso, para el caso de Guatemala, es una condición que merece atención, dado que no existen medios de regulación efectivos para actividades económicas como la minería que generan

---

<sup>46</sup> Beck U. (2006) La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad. Barcelona, España.: Paidós. pp 33.

<sup>47</sup> Ibid. pp 44

<sup>48</sup> Ibid. pp 59

controversia social, pero que están fuertemente respaldadas por el capital local, por los acuerdos comerciales y por un aparato de Gobierno cooptado por los grandes capitales<sup>49</sup>.

Beck enfatiza el peso de los riesgos ignorados cuando afirma que «*La evidencia de la miseria impide la percepción de los riesgos; pero solo su percepción, no su realidad ni su efecto: los riesgos negados, crecen especialmente bien y rápido*»<sup>50</sup>

Por consiguiente para Beck, los riesgos existentes o los riesgos estudiados, son tan importantes como los riesgos ignorados, los riesgos que intencionalmente no se abordan.

La contaminación asociada a actividades mineras y el rol del Estado fuertemente orientado a defender los intereses de los capitales trasnacionales (por citar un ejemplo aplicable a Guatemala<sup>51</sup>), genera controversias sociales complejas y con frecuencia se carece de medios efectivos de regulación, y protección de los sectores más vulnerables. Esto es especialmente dramático, pues incluso en países desarrollados, para una persona común es sumamente complejo probar la existencia de riesgos, incluso reclamar resarcimiento por los efectos de las actividades industriales riesgosas<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Polanco, L. (2012) La minería en Guatemala (El caso de Goldcorp: de la Mina Marlin al Escobal). Guatemala, Guatemala.: USAC, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES. pp 11

<sup>50</sup> Beck U. (2006) La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad. Barcelona, España.: Paidós. pp 64.

<sup>51</sup> Polanco, L. (2012) La minería en Guatemala (El caso de Goldcorp: de la Mina Marlin al Escobal). Guatemala, Guatemala.: USAC, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES. pp 22

<sup>52</sup> Beck. Ibid. Páginas 89 y 90, cita el hecho para ese entonces, de la aceptación de la correlación estadística como fundamento para establecer «responsabilidad legal» en Japón, indicando que en Alemania no era posible establecer esa responsabilidad sin un criterio estricto de «causalidad». Por lo tanto, la parte afectada, en condición de riesgo, se ve en la necesidad de probar que una tecnología es riesgosa o rigurosamente la causa de un mal, y no son las empresas las que deben probar la seguridad de su tecnología. Esto aplica dramáticamente en relación a la realidad guatemalteca.

En atención a las controversias sociales, es útil citar el riesgo de desastre nuclear que se percibe y visibiliza cuando ocurren esos accidentes. Es decir, el riesgo existe, pero su valoración en la opinión pública tiene coyunturas de especial atención cuando el escenario se torna real. Esos momentos son ventanas de oportunidad, pero de muy difícil aprovechamiento si no se cuenta con la información necesaria.

Eventos recientes refuerzan la tesis de Beck: El terremoto y tsunami que afectaron Japón el 11 de marzo de 2011, provocaron también el accidente nuclear más grave en 25 años reavivando el temor y la controversia social no solo en Japón, sino a nivel global. Acton & Hibbs señalan importantes problemas de seguridad no solo en Fukushima sino en plantas nucleares alrededor del planeta<sup>53</sup> y la Agencia Internacional de Energía Atómica por su parte plantea importantes retos de seguridad que requieren enormes esfuerzos públicos para ser superados<sup>54</sup>.

Anteriormente Chernobyl (URSS -1986) y Three Mile Island<sup>55</sup> (EEUU – 1979) habían redefinido no solo el cálculo de riesgos, sino la forma de abordar las controversias sociales asociadas al mismo. No obstante lo anterior, con posterioridad a esos accidentes, y con el paso de los años solo algunos países tomaron medidas concretas para la reducción de riesgos. En contraste, en 2011 Alemania<sup>56</sup> optó por apagar los 8 los reactores de mayor riesgo, y el abandono permanente de la energía atómica a partir de 2022, lo que significa el cierre de 17 plantas nucleares que abastecían el 23% de la energía eléctrica en Alemania.

---

<sup>53</sup> Acton, J. & Hibbs, M. (2012) Why Fukushima was preventable. Washington, D.C. U.S.A.: Carnegie Endowment for International Peace. Publication Department. pp 30

<sup>54</sup> International Atomic Energy Agency IAEA (2012). Nuclear Safety Review for the Year 2012. Vienna, Austria.: IAEA.

<sup>55</sup> López Cerezo J. & Luján J. (2000). Ciencia y política del riesgo. Madrid, España.: Alianza Editorial. pp 45

<sup>56</sup> International Atomic Energy Agency IAEA (2012). Technical Meeting on Evaluation Methodology of the Status of National Nuclear Infrastructure Development and Integrated Nuclear Infrastructure Review (INIR). Vienna, Austria.: IAEA.

Esta decisión no se debió únicamente a la existencia de riesgos. Tuvo que ocurrir un desastre en Japón para que el asunto estuviera en la agenda pública y se obtuviera el consenso parlamentario necesario para una decisión tan trascendental.

Como una idea complementaria a lo anterior, es pertinente visibilizar que resulta paradójico usar la expresión «*uso pacífico de la energía atómica*<sup>57</sup>», dado que las centrales nucleares a base de plutonio, tienen por lo regular dos productos: electricidad, y materia prima para la industria armamentística.

En los casos anteriores y en muchos otros estará presente la controversia social. López Cerezo y Luján<sup>58</sup>, coinciden con Beck, y presentan una interesante experiencia de participación pública, donde se analizaron no solo las preocupaciones de los actores (científicos, grupos de población representativos), sino que además se construyeron escenarios, se valoraron opciones y se tomaron decisiones. Esa experiencia es una muestra valiosa de participación que dista mucho de la opacidad con la cual se asignan concesiones mineras o petroleras en países como Guatemala.

### **La percepción social del riesgo**

El riesgo es una construcción social<sup>59</sup> y como tal el estudio del mismo reviste particularidades que es útil abordar a continuación.

La percepción del riesgo puede variar según la perspectiva individual, grupal o societal. En el nivel social, la percepción común de ciertos riesgos guarda relación con la cultura local. Esas ideas, visiones, representaciones o concepciones del

---

<sup>57</sup> López Cerezo J. & Luján J. (2000). Ciencia y política del riesgo. Madrid, España.: Alianza Editorial. pp 38

<sup>58</sup> Ibid. pp 181 -185.

<sup>59</sup> García, V. (2005) El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. Desacatos, septiembre – diciembre, número 019, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología social, Distrito Federal, México. pp. 11 - 24

riesgo son llamadas «imaginarios»<sup>60</sup> por algunos autores y representan en ocasiones una visión local que a su vez constituye un componente fundamental para el estudio y gestión de los riesgos.

En una perspectiva social, la construcción del riesgo puede verse influida por factores como la subjetividad individual, los imaginarios o las representaciones sociales, la proximidad temporal o espacial, los cambios en los elementos constitutivos del riesgo o condiciones directamente vinculadas a la clase social. A continuación se abordan de forma general algunos de estos elementos.

**El riesgo es subjetivo y objetivo a la vez.** Su construcción individual, grupal y social dependen de la percepción y de la incertidumbre (para un ámbito de decisión). Del mismo modo, en un marco de subjetividad, el riesgo puede ser objeto de cálculo, predicción y/o pronóstico. Por esa razón algunos autores mencionan que puede haber «*subjetividad en el riesgo objetivo*»<sup>61</sup> así como «*objetividad en el riesgo subjetivo*»<sup>62</sup>, toda vez que cualquier expresión racional del riesgo, está mediada por conceptos, por nociones humanas, de manera que el riesgo «*real*» no puede desvincularse del riesgo «*percibido*».

El riesgo total objetivo, dado su inconmensurabilidad corresponde más al término peligro<sup>63</sup> y no depende de la racionalidad o de la decisión humana.

---

<sup>60</sup> Baeza, M. (2000) Los caminos invisibles de la realidad social, ensayo de sociología profunda sobre los imaginarios sociales. Santiago, Chile.: RIL editores.

<sup>61</sup> Por ejemplo al evaluar una sustancia cancerígena, existen elementos objetivos, pero la subjetividad incluye los criterios para identificar qué es exposición, dosis, mecanismo responsable de la enfermedad y otros. Para más información véase: López Cerezo J. & Luján J. (2000). Ciencia y política del riesgo. Madrid, España.: Alianza Editorial. pp 93 - 95

<sup>62</sup> Loc. Cit.

<sup>63</sup> Luhmann N. (1992) Sociología del riesgo. Guadalajara, México.: Universidad de Guadalajara. pp 67



Esta característica del riesgo es fundamental para su abordaje. Es usual en ámbitos técnicos que se asuma al riesgo como una condición objetiva, que a su vez es percibida por igual en diferentes momentos y por diferentes actores. Así también, es común asumir que determinados grupos tienen percepciones similares. Esas percepciones pueden afectar los intentos por aproximarse al riesgo en un ámbito comunitario, especialmente en situaciones, como suele darse en Guatemala, donde coexisten grupos humanos con diferentes culturas, idiomas y condiciones de vulnerabilidad.

La percepción humana del mismo modo, es selectiva. El riesgo percibido en planos sociales, organizacionales, grupales o individuales varía en el tiempo, y *«es un concepto opuesto a la noción de seguridad (que en sí misma es una ficción social)»*<sup>64</sup>. Por consiguiente la subjetividad del riesgo reviste elementos de racionalidad, variación por la proximidad percibida, y variabilidad que conviene analizar a continuación.

**El riesgo es una expresión de racionalidad.** Por esa razón Foucault identifica el riesgo<sup>65</sup> con la modernidad, con el cálculo que inició en el esfuerzo por gobernar utilizando datos (y posteriormente información estadística) en un entorno de incertidumbre. Así también Foucault asocia el riesgo con los mecanismos de vigilancia<sup>66</sup> que se basan en instituciones y en un concepto de gubernamentalidad apoyado en información para la toma de decisiones<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Luhmann N. (1992) Sociología del riesgo. Guadalajara, México.: Universidad de Guadalajara. pp 62

<sup>65</sup> Foucault, M. (2006) Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina. pp 81

<sup>66</sup> Foucault, M. (2009) Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión. 2ª. Edición revisada y corregida. Buenos Aires, Argentina.: Siglo XXI editores. Véase la institucionalización de los mecanismos disciplinarios en el Panoptismo. pp 228

<sup>67</sup> Foucault, M. (2006) Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina. pp 193

La modernidad lleva implícito el riesgo, la incertidumbre, y la necesidad de tomar decisiones en un marco de información limitado. Esto se corresponde con la visión secular del Gobierno en la modernidad. Sin embargo, debe tenerse presente que diversos sistemas de creencias coexisten con la visión secular y racional atinente a los riesgos, y no solamente en el nivel comunitario. En ese sentido, Luhman destaca que la toma de decisiones como una práctica racional no es alcanzable para todas las personas e instituciones y que las decisiones no dependen solo de los datos o la racionalidad. Por el contrario, las coyunturas políticas, los conflictos sociales, o una particular construcción social del riesgo pueden incidir poderosamente en la concepción del riesgo, y en la acción en relación a este, tanto desde el Estado como desde una perspectiva individual.<sup>68</sup>

Como se anotó antes, Luhman afirmó que: «... *mientras más complejo sea el cálculo, de más aspectos nos percataremos, y con ellos vendrá mayor incertidumbre (...) y consecuentemente, más riesgo.*»<sup>69</sup> El carácter racional del riesgo implica entonces para Luhman que el mismo es susceptible de análisis, estudio y reducción. Pero Luhman como ya se mencionó, advierte que las instituciones están lejos de tomar decisiones en un marco racional exento de aspectos políticos y coyunturas sociales complejas.

Esta condición es fundamental, toda vez que la reducción del riesgo no puede concebirse de forma aséptica o aislada de un contexto político y social. Los sistemas de creencias pueden contraponerse a la seguridad de las personas aún en condiciones de riesgo extremo. Una aproximación antropológica a ese tipo de condiciones podría contribuir a que las instituciones puedan mejorar su labor especialmente cuando la prioridad es salvaguardar la vida de las personas<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Luhmann N. (1992) Sociología del riesgo. Guadalajara, México.: Universidad de Guadalajara. pp 151, 179, 199

<sup>69</sup> Ibid. pp 72

<sup>70</sup> El autor de este estudio constató personalmente que un líder religioso impidió la evacuación de una comunidad en la aldea Casas Viejas, Santa Rosa, Guatemala durante las inundaciones provocadas por la

## **El riesgo tiende a ser valorado por su proximidad en el tiempo o el espacio.**

En relación a la proximidad temporal, el riesgo percibido a corto plazo tiende a recibir mayor importancia independientemente de la gravedad del impacto esperado. López Cerezo y Luján resaltan esta característica desde una perspectiva psicológica.<sup>71</sup> Del mismo modo, a mayor plazo esperado para un impacto, menor interés se espera de quienes perciben el riesgo.

En relación a la percepción de riesgo en el tiempo, es útil visibilizar que para las personas en general existen múltiples factores de riesgo, así como infinidad de distractores o necesidades inmediatas. Por tal razón, es poco realista esperar determinadas acciones en atención al riesgo, especialmente cuando la proximidad temporal percibida no es significativa. Así como en otros planos de la vida diaria, los riesgos no percibidos como inmediatos tienden a ser ignorados<sup>72</sup>.

La proximidad temporal guarda similitud con la proximidad espacial percibida en atención al riesgo. Aquellos riesgos que se perciben como cercanos en el espacio generan un nivel de atención, interés, y valoración muy superior a los eventos percibidos como lejanos en un contexto espacial. Del mismo modo, la distancia no es necesariamente un factor que garantice la seguridad.<sup>73</sup>

Es por las razones antes expuestas, que los administradores de los sistemas de reducción de riesgos, tratan de aprovechar los periodos inmediatamente

---

Tormenta Tropical Stan (2005). El hecho colocó en alto riesgo y aislamiento a una comunidad que incluía mujeres, niños y niñas, y la argumentación del responsable era simple: «si es la voluntad de Dios nos salvaremos». La evacuación no se llevó a cabo, y después de la emergencia el citado individuo posiblemente gozó de mayor prestigio entre sus seguidores (as) dado que no hubo que lamentar la pérdida de vidas en esa comunidad.

<sup>71</sup> López Cerezo J. & Luján J. (2000). Ciencia y política del riesgo. Madrid, España.: Alianza Editorial. pp 71

<sup>72</sup> Para mayor información sobre «interpretaciones temporales» y «límites del futuro» véase: Evans V. (1994). Percepción del riesgo y noción del tiempo. Revista Desastres y Sociedad. No. 3 año 2.: La Red.

<sup>73</sup> López Cerezo J. & Luján J. (2000). Ciencia y política del riesgo. Madrid, España.: Alianza Editorial. pp 71

posteriores a los desastres, cuando existen las condiciones para promover cambios difícilmente realizables en condiciones de normalidad.

Lo anterior reviste especial importancia, en tanto existen condiciones objetivas de riesgo, que no son percibidas y priorizadas por la población en los mismos términos que el personal técnico-científico. Por ejemplo, la violencia común se percibe en Guatemala como una prioridad muy por encima de otras necesidades: *«En Guatemala, un año después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, el 20% de los guatemaltecos clasificaban la delincuencia como su principal preocupación; tres años después, en marzo de 1998, el porcentaje de guatemaltecos que se referían a los problemas de violencia era del 46%, mucho más alto que los porcentajes asignados a otros problemas»*.<sup>74</sup> Del mismo modo, el PNUD visibiliza la importancia de la violencia común para la población<sup>75</sup>, y si bien esos estudios se enfocan en la violencia, las valoraciones respecto de las preocupaciones cotidianas permiten ampliar el análisis más allá de la abstracción del riesgo de desastres en el vacío, sin considerar otros elementos percibidos en contraposición a la noción de seguridad.

**El riesgo es un proceso dinámico.** Es cambiante en tanto la sociedad es dinámica. Es dinámico en tanto se conoce, se analiza, o se estudia el riesgo en condiciones que también están variando día a día y que se valoran en atención a la posición de quien intenta observar la realidad: *«Tanto objetos como conceptos son construcciones de un observador y resultan dependientes entre sí desde un punto de vista distintivo»*<sup>76</sup>. Factores globales como el cambio climático, o localmente el uso del suelo inciden en que el riesgo se transforme y se construya socialmente de forma dinámica. El desempleo, la pobreza extrema, la

---

<sup>74</sup> Cruz M (2003) Violencia y democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra. San Salvador, El Salvador.: UCA pp 29

<sup>75</sup> PNUD. (2007) Informe estadístico de la violencia en Guatemala. Guatemala, Guatemala.: PNUD. pp. 46

<sup>76</sup> Luhmann N. (1992) Sociología del riesgo. Guadalajara, México.: Universidad de Guadalajara. pp 61

marginalidad, la urbanización crean condiciones para nuevos riesgos en sitios donde poco tiempo atrás no se daban esas circunstancias.

**El riesgo es diferenciado o relativo.** No afecta por igual a los diferentes actores en una comunidad. A ese respecto Beck anotó que: *«... la igualación mundial de las situaciones de peligro no puede engañar sobre las nuevas desigualdades sociales dentro de la sociedad del riesgo. Estas surgen en especial allí donde (de nuevo a escala internacional) las situaciones de clase y las situaciones de riesgo se solapan: el proletariado de la sociedad mundial del riesgo vive bajo las chimeneas, junto a las refinerías y las fábricas químicas en los centros industriales del Tercer Mundo. La «mayor catástrofe industrial de la historia» (Der Spiegel), el accidente tóxico en la ciudad hindú de Bhopal, ha hecho que la opinión pública mundial tome conciencia de ello. Las industrias con riesgo se han trasladado a los países con sueldos bajos»*<sup>77</sup>

En atención a lo anterior es pertinente expresar que los elementos que se suman en un escenario de riesgo, pueden individual o conjuntamente beneficiar a unos grupos humanos y afectar a otros. Su carácter diferenciado incide en las múltiples percepciones del riesgo que se construyen a nivel individual, grupal o societal. El ejemplo citado por Beck (Bhopal) puede retomarse con eventos más cercanos en el tiempo como los accidentes nucleares de Three Mile Island (1979), Chernobyl (1986) y Fukushima (2011)<sup>78</sup>. Diferentes en relación a sus causas y efectos, pero coincidentes en relación a temas como el manejo de la información hacia el público y el impacto social.

Un enfoque típico de generación de riesgos en contraposición a beneficios percibidos ocurre en Guatemala por el auge reciente de la explotación minera a cielo abierto. Mientras que algunos grupos adversan ese tipo de explotación de

---

<sup>77</sup> Beck U. (2006) La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad. Barcelona, España.: Paidós. pp 59

<sup>78</sup> Friedman, S. (2011) Three Mile Island, Chernobyl, and Fukushima: An analysis of traditional and new media coverage of nuclear accidents and radiation. Pennsylvania, USA.: Bulletin of the Atomic Scientists. pp 55 - 65

recursos por sus implicaciones en el medio ambiente o el uso del agua, otros grupos perciben beneficios inmediatos y una mejoría en sus condiciones de vida<sup>79</sup>.

Otro ejemplo de riesgo diferenciado lo constituyen los asentamientos humanos en condiciones de alto riesgo en la Ciudad de Guatemala<sup>80</sup> como en otras áreas urbanas a nivel global. Las personas que habitan en esas condiciones no tienen acceso a terrenos fuera de las laderas susceptibles de deslizamientos lo que contribuye a un crecimiento permanente del riesgo, y a la profundización de la diferenciación de la que se habla arriba. Blaikie, Cannon, Davis y Wisner se refieren al impacto del terremoto del 4 de febrero de 1976 que afectó Guatemala: *«... los habitantes de barrios pobres y los indios mayas que vivían en poblaciones pobres y caseríos sufrieron la más alta mortalidad. Los hogares de la clase media estaban mejor protegidos y con mejores cimientos y la recuperación fue más fácil para ellos. Los guatemaltecos pobres quedaron atrapados en un círculo vicioso en el cual la falta de acceso a medios de protección social y personal los hacían más vulnerables para el próximo desastre. El componente social fue lo suficientemente claro para que un columnista del New York Times hablara del suceso como un “sismo de clases”»*<sup>81</sup>

La diferenciación está condicionada por factores socio-económicos. Mansilla<sup>82</sup> menciona que *«En barrios marginales de las zonas periféricas de Bogotá, un trabajador tardaría alrededor de 49 años en adquirir un lote con servicios y 11 años un lote sin servicios y con estatus de propiedad dudosa. (...) las cifras en*

---

<sup>79</sup> Polanco, L. (2012) La minería en Guatemala (El caso de Goldcorp: de la Mina Marlin al Escobal).

Guatemala, Guatemala.: USAC, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES.

<sup>80</sup> Martínez, J. (2006). Proceso de urbanización en Guatemala. Un enfoque demográfico. 1950 – 2002.

Guatemala, Guatemala.: USAC CEUR

<sup>81</sup> Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. & Wisner, B. (1996) Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres. Bogotá, Colombia.: Tercer Mundo Editores. pp 26

<sup>82</sup> Mansilla, E. (2010) Riesgo Urbano y Políticas Públicas en América Latina: La irregularidad y el Acceso al Suelo. pp 26

*ciudad de Guatemala y Ciudad de México son absolutamente desalentadoras para cualquier ahorrador, ya que en estos casos la posibilidad de adquirir un lote con servicios no tendría que medirse en años, sino en generaciones. (...) Con estas cifras, parece que resulta evidente que la gente pobre no se asienta en lugares inseguros y ocupa el suelo de manera ilegal por gusto o por ignorancia, sino por necesidad.»*

### **La individuación.**

En contraste con la visión del riesgo afectando a grupos sociales, Beck propone un concepto adicional al que llama «individuación»<sup>83</sup>, y que consiste en la ausencia de referentes de clase, que les permitan a las personas visibilizar el riesgo como un problema social, desde una colectividad. Por el contrario, la individuación implica que cada persona conciba el riesgo como un asunto personal, de su responsabilidad y no un tema social que deba ser enfrentado por una clase social. A ese respecto Beck analiza el «efecto de ascensor» experimentado en la sociedad alemana en el contexto del Estado de Bienestar donde las clases sociales se invisibilizaron mediante la construcción de hegemonía asociada a la movilidad social. «Como consecuencia, los problemas del sistema son transformados y desmontados políticamente como fracaso personal»<sup>84</sup>

### **Otras características del riesgo en atención a la percepción individual.**

López Cerezo y Luján<sup>85</sup> ofrecen elementos adicionales que ilustran características de la percepción del riesgo a nivel individual:

---

<sup>83</sup> Beck U. (2006) La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad. Barcelona, España.: Paidós. pp 122

<sup>84</sup> Ibid. pp 124

<sup>85</sup> López Cerezo J. & Luján J. (2000). Ciencia y política del riesgo. Madrid, España.: Alianza Editorial. pp 71

Voluntariedad: Los riesgos voluntarios son mejor aceptados que los involutarios.

Control: Los riesgos que se perciben bajo control son mejor aceptados que aquellos fuera de control. Por ejemplo, el riesgo percibido por quien conduce un vehículo en relación con el riesgo percibido por la misma persona si es un pasajero.

Familiaridad: Es más fácil aceptar riesgos asociados a tecnologías conocidas o familiares como la minería, que riesgos desconocidos como las radiofrecuencias de celulares.

Compensabilidad: Los riesgos donde el daño resulta potencialmente reparable o compensable (en lo económico por citar un ejemplo), son mejor aceptados que aquellos que pueden producir daños irreparables.

### **Abordajes para la gestión de riesgos en Guatemala**

Con anterioridad, se abordaron aspectos conceptuales y algunos riesgos globales, que por su importancia para la supervivencia de la especie humana no deben quedar fuera del análisis. A continuación se abordan otros elementos teóricos, que pueden ser asociados con mayor especificidad con el contexto guatemalteco.

El cálculo de riesgos, la intervención para la reducción de los mismos, y el contexto social en el cual se lleva a cabo esa intervención, han motivado diferentes desarrollos teóricos y prácticas institucionales. Al menos dos corrientes se pueden identificar claramente en los Estados Unidos: La primera es la corriente «conductista»<sup>86</sup>, donde prevaleció el estudio del comportamiento humano en atención a eventos específicos, como las inundaciones. De forma paralela se

---

<sup>86</sup> Smith, K. (1996). Environmental Hazards. Routledge, London, Great Britain.:SD.



desarrolló lo que podría denominarse un marco categorial «estructural»<sup>87</sup>, que abarca en su análisis problemas de fondo, asociados a la base económica, en una perspectiva social y con un enfoque crítico. Ambos enfoques se pueden apreciar en la institucionalidad guatemalteca asociada a la reducción de riesgos. Por ejemplo, en los proyectos para la reducción de riesgos en cuencas se combinan ambos enfoques<sup>88</sup>. El enfoque conductista, en tanto buena parte de los proyectos se orientaron a identificar comportamientos y tratar de adecuar los mismos a los lineamientos institucionales. Esto se aprecia también en los procesos de capacitación, incluyendo aquellos dirigidos por la SE CONRED al Ministerio de Educación. El enfoque estructural es menos evidente, y su alcance ha sido limitado por las condiciones estructurales en las cuales se ha construido el riesgo en Guatemala. Sin embargo, el discurso en los proyectos, y los documentos desarrollados por la SE CONRED son coherentes con una visión integral del riesgo, y una reducción del mismo en una perspectiva social.

El enfoque conductista es coherente con la preparación y respuesta a emergencias, y el enfoque estructural es coherente con la reducción de riesgos (prevención, mitigación).

Douglas abordó el estudio del riesgo, no solo desde su visión local, sino en un contexto social más amplio y con sentido crítico: «En vez de preguntar qué riesgo consideras aceptable, la pregunta general debería ser qué tipo de sociedad deseas»<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Smith, K. (1996). *Environmental Hazards*. Routledge, London, Great Britain.:SD.

<sup>88</sup> CONRED (1996). *Proyecto para la reducción de riesgos en la cuenca del Río Coyolate*. Guatemala, Guatemala.: CONRED

<sup>89</sup> Douglas, M. (1996) *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales* (1ª. Edición en castellano). Barcelona, España.: Paidós Ibérica S.A. pp 38

Douglas asimismo, presenta la preocupación pública sobre el riesgo como una subdisciplina<sup>90</sup> asociada al surgimiento de nuevas tecnologías en los años 50: energía nuclear e hidroeléctrica, sin perder de vista que es la industrialización el ámbito del nacimiento del concepto moderno del riesgo. En esa línea de pensamiento, Douglas abordó los conceptos básicos que sirvieron posteriormente para concebir el riesgo como relaciones de amenaza y vulnerabilidad. En Guatemala, la concepción del riesgo como amenaza y vulnerabilidad es una idea dominante que ha sido incorporada en el currículum nacional base.<sup>91</sup>

Otros autores acometieron el estudio del riesgo en una visión particular, como Luhman<sup>92</sup> quien realiza su análisis basándose en sistemas autopoieticos. En este caso, el análisis de Luhman, claramente sociológico marca un hito en el estudio del riesgo como construcción social, y desarrolla categorías y perspectivas de análisis que los enfoques tradicionales no habían alcanzado.

Un poco más tarde Beck<sup>93</sup> y otros autores proponen nuevas formas de concebir el riesgo, en una perspectiva global, y en dimensiones no consideradas hasta ese entonces en la literatura sobre gestión de riesgos. En esa perspectiva, toma relevancia la «controversia social» analizada por López Cerezo y Luján<sup>94</sup>, toda vez que en atención a riesgos globales (en su mayoría de origen antrópico), es precisamente la controversia social, el conflicto de intereses, el eje donde se resuelve la tendencia posterior de las acciones humanas. O dicho en otras palabras, la controversia social constituye el punto de inflexión donde se define si la gestión de riesgos se orienta por los intereses de un grupo u otro.

---

<sup>90</sup> Douglas, M. (1996) La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales (1ª. Edición en castellano). Barcelona, España.: Paidós Ibérica S.A. pp 43

<sup>91</sup> República de Guatemala. Ministerio de Educación. (2007) Currículum nacional base. Eje de seguridad. Copia para trabajo en las comisiones técnicas.

<sup>92</sup> Luhman N. (1992). Sociología del riesgo. Guadalajara, México.: Universidad Iberoamericana.

<sup>93</sup> Beck U. (2006) La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad. Barcelona, España.: Paidós.

<sup>94</sup> López Cerezo J. & Luján J. (2000). Ciencia y política del riesgo. Madrid, España.: Alianza Editorial.

Las concepciones de Luhman, Beck, López Cerezo y Luján y otros autores, sobre la percepción social del riesgo se operacionalizaron en procesos de capacitación y en la cultura organizacional en torno a la gestión de riesgos en Guatemala. Conceptos como la percepción social del riesgo alcanzaron las instituciones mediados por compiladores, e incorporados en procesos de capacitación a nivel institucional.<sup>95</sup>

En Latinoamérica como en otras regiones, hubo construcción de conocimiento, propuestas, y análisis crítico, especialmente desde finales de los años ochenta y durante el decenio de los noventa de forma sostenida. Autores y compiladores como Mansilla<sup>96</sup>, Wilchez<sup>97</sup>, Mascrow<sup>98</sup> o Lavell<sup>99</sup> entre otros, hicieron importantes aportes a partir de las ideas centrales de los trabajos de Douglas, Cuny, Blaikie y otros. Estos trabajos colocaron a la vulnerabilidad como elemento central de la discusión, y promovieron un debate en torno al riesgo y su relación con el modelo de desarrollo. En ese contexto, surgió un diálogo académico crítico, que se enfocó en las acciones de los Gobiernos, y en ocasiones se centró en promover la acción social desde lo local. La Red de estudios sociales en Prevención de desastres en América Latina jugó un rol importante en difundir ideas desde una perspectiva social.

---

<sup>95</sup> Véanse los cursos de capacitación de USAID OFDA presentados en Latinoamérica desde 1989. Los conceptos de riesgo, amenaza, vulnerabilidad, y el énfasis en la preparación y respuesta son elementos básicos de esos procesos.

<sup>96</sup> Mansilla E. (1996). Desastres, modelo para armar, colección de piezas de un rompecabezas social. Lima, Perú.: La Red.

<sup>97</sup> Wilches-Chaux, G. (1998) Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo voy a correr el riesgo, Guía de La Red para la gestión local del riesgo. Lima, Perú.: La Red.

<sup>98</sup> Maskrey, A. (1993) Compilador. Los desastres no son naturales. Bogotá, Colombia.: Tercer Mundo Editores.

<sup>99</sup> Lavell, A. Compilador. (1994) Viviendo en riesgo: Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina. Bogotá, Colombia.: FLACSO; La Red; CEPREDENAC.

En atención a los aportes antes mencionados, La Red contribuyó a incorporar el riesgo en el debate social en Latinoamérica. No obstante lo anterior, el análisis crítico se enfocó en muy pocas ocasiones en la base económica. En otros términos, la crítica rara vez cuestionó de forma contundente la acumulación neoliberal implantada en la Región.

### **Los conceptos de desastre empleados en Guatemala.**

El riesgo, la gestión de riesgos, y los conceptos abordados arriba, no tienen un desarrollo académico uniforme y coherente. Existen operacionalizaciones de estos conceptos, que sirven para los fines institucionales pero que distan aún de constituir un cuerpo de conocimientos. El concepto de desastre, por citar un ejemplo, no cuenta con una construcción teórica que pueda ser sustentada por las ciencias sociales en general. Sin embargo, la SE CONRED como institución debe actuar conforme las normas jurídicas que definen el desastre y delimitan sus funciones.

La SE CONRED en su portal de la internet ofrece la siguiente definición de desastre<sup>100</sup>: *«Alteración intensa en las personas, los bienes, los servicios y el medio ambiente, causadas por un suceso natural o generado por la actividad humana, que excede la capacidad de respuesta de la comunidad afectada. Interrupción y alteración severa e intensa que trastorna gravemente el funcionamiento normal de una comunidad o sociedad, provocado por un evento físico potencialmente destructor, de origen natural o antrópico, determinado por condiciones de vulnerabilidad latentes en la sociedad, que puede causar importantes pérdidas de vidas humanas, materiales, económicas, productivas o*

---

<sup>100</sup> SE CONRED (2012). Glosario. Guatemala, Guatemala.: SE CONRED. / consulta del sitio [www.conred.gob.gt](http://www.conred.gob.gt) el 7 de septiembre de 2012.

*ambientales que amenaza la forma de subsistencia y desarrollo de un territorio, comunidad, grupos de personas y ecosistemas.»*

El Reglamento del Decreto 109-96 ofrece la siguiente definición de desastre<sup>101</sup>:

*«Toda calamidad pública o acontecimiento que produce, en una comunidad o población, alteración de su entorno físico y social, que puede causar pérdidas y materiales, por efecto de un suceso natural o provocado, que incide negativamente sobre la capacidad normal de respuesta de la comunidad o las comunidades afectadas, y que requiere de coordinación y ayuda externa para afrontarlo»*

Ambos conceptos son coherentes entre sí en varios elementos. El primero ha sido mediado para su uso en capacitación y para ser utilizado en procesos de organización. El segundo ha sido construido para guardar relación con la Ley de Orden Público<sup>102</sup> donde el concepto de desastre no existe, toda vez que el *estado de calamidad pública* es la figura que habilita al Estado para actuar en caso de crisis asociada a desastres.

A partir de lo anterior puede observarse, que los desarrollos teóricos en torno a la gestión de riesgos han contribuido al debate y a la comprensión del tema en ámbitos académicos e institucionales. Sin embargo, existen diferentes abordajes académicos, y múltiples factores jurídicos e institucionales que no permiten pensar en un sistema coherente y ampliamente aceptado de conceptos. Para finalizar este apartado resulta útil citar a Mansilla<sup>103</sup> *«...uno de los principales problemas que han enfrentado los estudios sobre desastres, realizados por científicos*

---

<sup>101</sup> Guatemala, Presidencia de la República. (2012) Acuerdo Gubernativo número 49-2012, Reglamento de la ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Guatemala, Guatemala.: SE CONRED.

<sup>102</sup> Guatemala, Asamblea Constituyente (1965) Ley de orden público. Guatemala, Guatemala.: Congreso de la República.

<sup>103</sup> Mansilla E. (1996). Desastres, modelo para armar, colección de piezas de un rompecabezas social. Lima, Perú.: La Red. pp 97

*sociales, es que carecen de un cuerpo teórico y metodológico como sustento. Se puede decir que cada uno de ellos representa una pieza suelta de una gran maquinaria que aún no se echa a andar».*

Más adelante se retomarán las implicaciones de ciertas definiciones en el desarrollo institucional.

## 2. La ideología neoliberal.

### Ideología. Término polisémico.

La ideología es una categoría que ha sido utilizada históricamente con significados diversos. En el marxismo<sup>104</sup> se le puede encontrar tanto como término peyorativo<sup>105</sup>, como en acepciones neutrales o claramente vinculadas a los textos oficiales soviéticos. Otros marcos interpretativos utilizan con mayor o menor rigor este término. Por esa y otras razones Eagleton<sup>106</sup> señala que el concepto debe utilizarse en un contexto particular para que sea útil a un marco de interpretación dado.

Como se mencionó antes, en el marxismo la categoría ideología ha sido utilizada tanto en el sentido peyorativo de «*falsa conciencia*» como en connotaciones positivas como «*ideología científica*». En esta investigación se empleará el término ideología, como categoría marxista en un enfoque crítico y en relación directa con el marco categorial neoliberal.

Para el efecto se interpretará el término ideología, como «*un sistema de creencias consciente y bien articulado, que se asocia a los intereses de una clase o grupo socialmente significativo, y que puede incluir deformaciones de la realidad tanto*

---

<sup>104</sup> Marx en El Capital utiliza la ideología asociada al concepto de «falsa conciencia» y como elemento superestructural e instrumento de dominación. Más tarde, otros teóricos del marxismo utilizaron el mismo concepto con una perspectiva no peyorativa, y hasta llegó a utilizarse la expresión «ideología científica» para referirse a la ideología socialista.

<sup>105</sup> Marx, K. & Engels, F. (1973) La ideología alemana. Buenos Aires, Argentina.:Ed. Pueblos Unidos. pp. 25

<sup>106</sup> Sobre el particular, una aproximación a las diferentes interpretaciones y «usos» del término se encuentra en: Eagleton, T. (2005) Ideología. Una introducción (1a. edición en castellano). Barcelona, España.: Paidós Ibérica S.A.

*para el grupo dominante, como para grupos antagónicos»*<sup>107</sup>. Para proponer esta interpretación, se ha utilizado fundamentalmente como fuente a Eagleton, y de manera complementaria se ha utilizado la categoría de hegemonía de Gramsci<sup>108</sup>, en este caso, con un análisis de contexto, dado que en Guatemala no necesariamente se observarán las condiciones que Gramsci propone para poder utilizar esa categoría.

### **Ideología neoliberal y su marco categorial.**

La expresión «*ideología neoliberal*» es entonces una construcción teórica asociada al marco categorial neoliberal. Esta construcción teórica lleva implícito un enfoque crítico, y en el caso de esta investigación, circunscrito a un contexto institucional en Guatemala.

En el caso particular de la ideología neoliberal, se empleará como referente al marco categorial propuesto por Franz Hinkelammert<sup>109</sup>. En dicho marco categorial se enfatizan ideas centrales, que giran en torno a una «*crítica de la visión utópica de libre mercado*». Esa visión utópica presentada por Hinkelammert, se construye a partir de una dualidad: El libre mercado como utopía, en contraposición a una realidad alterna y satanizada: El socialismo y asociado a este último: El Estado.

---

<sup>107</sup> Eagleton, T. (2005) *Ideología. Una introducción* (1a. edición en castellano). Barcelona, España.: Paidós Ibérica S.A. pp 53

<sup>108</sup> En términos generales Gramsci construye la categoría «hegemonía» con elementos que no necesariamente se observarán en Guatemala, dado que su análisis se centró en un contexto industrializado europeo. Por ejemplo: Para Gramsci, la hegemonía implica el sacrificio de la clase dominante, en relación a su proceso de acumulación, pero en atención a un horizonte de largo plazo donde se garantice su predominio. Elementos como el anterior, difícilmente pueden tratar de interpretarse para Guatemala. Más información sobre el uso de esa categoría puede encontrarse en: Campione D. (2008). *Para leer a Gramsci*. Buenos Aires, Argentina.: Ediciones del Centro Cultural de Cooperación.

<sup>109</sup> Hinkelammert F. (2002). *Crítica de la razón utópica*. Bilbao, España.: Desclee de Brouwer, S.A.



En el centro de la visión utópica neoliberal propuesta por Hinkelammert, está la ausencia del Estado, y la existencia de mecanismos que garanticen el orden y protejan a un «mercado» que se «autoregula» y que «promete» el bienestar general.

Alrededor de esos conceptos básicos hábilmente identificados por el autor, se construyen de manera habitual discursos secundarios del neoliberalismo, que se organizan según las circunstancias.<sup>110</sup>

Franz Hinkelammert<sup>111</sup> propone un marco categorial neoliberal, que se analiza y diferencia de los marcos categoriales conservador, anarquista, y socialista respectivamente. En cada caso, la utopía sirve de punto de partida y llegada para la crítica, algo que resulta muy útil en relación a las diversas interpretaciones asociadas al neoliberalismo moderno en Guatemala.

En el análisis de Hinkelammert, es central la crítica al fetichismo de la «*tendencia al equilibrio del mercado*» y se analizan y critican también las ideas de Popper en relación a la «*imposibilidad de planear*» el rumbo de la economía<sup>112</sup>. Esa concepción de equilibrio económico total es una de las tesis fundamentales del neoliberalismo.

Otra tesis fundamental según Hinkelammert es la imposibilidad de combinar la justicia social con el equilibrio de mercado: «... *se sostiene que una justicia social enfrentada a las leyes del mercado no se puede realizar racionalmente, a no ser en los términos de una planificación total, que prescinde de los indicadores mercantiles. Siendo imposible el conocimiento perfecto correspondiente, se concluye que la realización de la justicia social es imposible y utópica, de manera*

---

<sup>110</sup> Un ejemplo de discurso neoliberal adaptado a un «uso» específico es el «Consenso de Washington» en sus diferentes versiones.

<sup>111</sup> Hinkelammert F. (2002). Crítica de la razón utópica. Bilbao, España.: Desclee de Brouwer, S.A.

<sup>112</sup> La crítica que Hinkelammert cita de Popper se refiere a la planificación central en la modalidad del socialismo soviético.

*tal, que no hay otra alternativa económicamente racional de organización de la economía que no sea la del mercado total»<sup>113</sup>. Esta tesis explica, justifica y realimenta el afán neoliberal para evitar cualquier forma de organización de los trabajadores o la sociedad para enfrentar al modelo de acumulación.*

El marco categorial propuesto por Hinkelammert es coherente con las diferentes formas y ciclos del neoliberalismo. La utopía del mercado se mantiene, y se lucha permanentemente contra la justicia social que *«altera el equilibrio del mercado»*. En ese marco se construyeron las diferentes versiones del Estado Benefactor europeo de la posguerra, donde la justicia social se justificó como medio para evitar el avance del socialismo. Y en ese marco también se destruyeron instituciones orientadas a la justicia social en Latinoamérica y otras regiones<sup>114</sup>.

La construcción de hegemonía en torno a la ideología neoliberal como lo menciona Hinkelammert comienza desde las instituciones. A ese respecto y refiriéndose a las Universidades Chomsky<sup>115</sup> denunció la implantación de *«ideas fraudulentas»* en las escuelas de economía en los EEUU: *«... the “free market ideology” is very useful –it’s a weapon against the general population here, because it’s an argument against social spending, and it’s a weapon against poor people abroad, because we can hold it up to them and say “You guys have to follow these rules”, then just go ahead and rob them. But nobody really pays any attention to this stuff when it comes to actual planning- and no one ever has»*.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Hinkelammert F. (2002). Crítica de la razón utópica. Bilbao, España.: Desclee de Brouwer, S.A. pp 148

<sup>114</sup> En este caso, el Consenso de Washington y las medidas impuestas por el FMI, eran elementos clave para garantizar el pago de la deuda. Las razones pueden variar, pero el objetivo es el mismo: garantizar los medios de acumulación para las grandes corporaciones.

<sup>115</sup> Chomsky, N. (2002) Understanding Power. Toronto, ON, Canada.:The New Press pp 256

<sup>116</sup> Se propone la siguiente traducción: La ideología del libre mercado es muy útil aquí (EEUU). Es un arma contra la población, porque es un argumento contra el gasto social, y es un arma contra la gente pobre en el extranjero. A ellos les dicen: “Oigan, tienen que seguir estas reglas”. Luego, todo se reduce a un robo planificado y nadie pone mayor atención a ese asunto.

El elemento común en cada caso, es la lucha por liberar a los capitales de cualquier regulación que impida una acumulación sin límites. Esa lucha que puede llamarse también desregulación es parte del discurso habitual neoliberal, y su fundamento tiene relación directa con la eliminación de los sistemas de seguridad social, el combate a la organización laboral, la redistribución de la riqueza, o cualquier concepción del Estado que no sirva para el propósito de la acumulación. La globalización como proceso de acumulación capitalista y neoliberal brinda una nueva dimensión para el desarrollo de ideas hegemónicas.

Si bien la globalización es un proceso con características particulares que no se abordarán en profundidad en este material, la visión global de la economía y el control ejercido desde centros hegemónicos no puede ser ignorado. El mismo ha sido estudiado por Hinkelammert<sup>117</sup> y los mismos componentes son retomados por otros autores como Stiglitz<sup>118</sup> y Chomsky<sup>119</sup>.

Noam Chomsky analiza al sistema capitalista neoliberal orientado a las utilidades en el corto plazo, e indiferente por los costos en el futuro<sup>120</sup>. Un sistema que ha construido hegemonía haciéndole pensar a la gente su inevitabilidad. El discurso neoliberal promueve el libre mercado, pero en la práctica se fundamenta en el proteccionismo y en el Estado para hacer buenos negocios<sup>121</sup>. Otra contradicción de fondo en el capitalismo neoliberal es que el mismo declara a la libertad individual como derecho fundamental, pero el sistema se basa en enseñar obediencia<sup>122</sup> y reprimir la disidencia.

---

<sup>117</sup> Hinkelammert, F. (1983) *Dialéctica del desarrollo desigual*. San José, Costa Rica.: Editorial Universitaria Centroamericana.

<sup>118</sup> Stiglitz, J. (2002) *El malestar en la globalización*. Buenos Aires, Argentina.: Alfaguara.

<sup>119</sup> Chomsky, N. (2001) *Estados canallas. El impero de la fuerza en los asuntos mundiales*. Barcelona, España.: A&M Grafic, S.L.

<sup>120</sup> Chomsky, N. (2002) *Understanding Power*. Toronto, ON, Canada.:The New Press pp 316

<sup>121</sup> Ibid. pp 240

<sup>122</sup> Ibid. pp 234, 235 y 250

En relación con la construcción de hegemonía, Chomsky demuestra que el poder de los grandes capitales les ha llevado a construir su propia verdad. Sus intelectuales orgánicos niegan la historia, preparan recetas que ellos mismos no aplican, y utilizan a sus propios autores a conveniencia. A guisa de ejemplo: Adam Smith llegó a afirmar que la división del trabajo actuaba contra la gente destruyéndola, sin embargo, esa y otras ideas han sido eliminadas de los libros<sup>123</sup>. Se conservan únicamente las ideas que convienen a la acumulación neoliberal, y se usan de forma incoherente, ahistórica y ante todo arrogante, pretendiendo que no existe una opción al capitalismo y que el poder abrumador de los grandes capitales no puede ser cuestionado. Para Chomsky, los egresados de las escuelas de economía en los EEUU no piensan en un mundo real, son privados de una formación más allá de los dogmas neoliberales, y quienes si viven en el mundo real son los egresados de las escuelas de Negocios. Ellos si saben cómo producir utilidades valiéndose del Estado.

Chomsky se distancia del socialismo real como alternativa al capitalismo, pero enfatiza que la humanidad ha demostrado a través de la historia su capacidad de crear nuevas formas de organización social. En ese razonamiento reside para él la importancia de cuestionar al capitalismo neoliberal. Las personas tienen derecho de pensar en nuevas formas de convivencia, y las mismas no tienen por que ser modelos totalitarios ni retrocesos históricos. La utopía neoliberal se basa en no permitir que se piense la realidad más allá de su limitado discurso. Para Chomsky el capitalismo neoliberal no es viable, entre otras cosas, por que en la sociedad hay muchas tareas importantes que nadie realiza, y a la vez hay millones de personas con deseo de trabajar y ninguna posibilidad de hacerlo. Un sistema que no logra reunir a esas necesidades con las personas que desean trabajar es un sistema que no funciona.

---

<sup>123</sup> Chomsky, N. (2002) Understanding Power. Toronto, ON, Canada.:The New Press. pp 221

En Guatemala se puede observar el discurso en contra de cualquier forma de regulación en temas como el salario mínimo (y los derechos laborales en general), la tributación sobre la renta, el control de precios a los monopolios, la protección del ambiente, o simplemente el reconocimiento de los pueblos originarios para decidir sobre el uso del territorio. El discurso por lo regular adquiere la figura de «recetario» que se emplea conforme sea conveniente, empleando a voluntad fragmentos fetichizados de Von Mises, Friedrich Hayek o Adam Smith. Ese discurso es periférico, ahistórico, incoherente y tarde o temprano se reorienta al marco categorial descripto por Hinkelammert.

Un ejemplo reciente de las objeciones habituales de la oligarquía local a cualquier intento de mejorar la recaudación fiscal lo ofrece Fuentes Knight<sup>124</sup>. Los ejemplos ofrecidos por Fuentes son coherentes con el discurso neoliberal de reducción del Estado y mantenimiento de privilegios para sectores económicos bien identificados.

Al respecto Dosal<sup>125</sup> describe varios momentos históricos en los cuales la Oligarquía se opuso a cualquier incremento en la tributación, incluso, en contra de los acuerdos firmados por el Gobierno con el FMI. Particularmente en Guatemala, se profundizó la reducción del Estado mientras se preparaban los procesos de privatización ya en la administración de Oscar Mejía Víctores en 1983.

### **Ideología neoliberal y la gestión de riesgos.**

La gestión de riesgos ha sido abordada mediante diversas disciplinas científicas incluyendo enfoques eminentemente sociales. No obstante lo anterior, en la gestión de riesgos, la categoría «ideología» y la «ideología neoliberal» en

---

<sup>124</sup> Fuentes Knight, J. (2011) Rendición de cuentas. Guatemala, Guatemala.: F&G Editores.

<sup>125</sup> Dosal, P. (2005) El ascenso de las élites industriales en Guatemala 1871 – 1994. Guatemala, Guatemala.: Piedra Santa. pp 247

particular, no han recibido especial atención. De hecho, son pocos los estudios que explícitamente mencionan el tema.

Hayden<sup>126</sup> realizó un interesante análisis del caso «huracán Katrina» y con un enfoque antropológico identificó elementos neoliberales que caracterizan la sociedad estadounidense, y sus implicaciones en la respuesta y recuperación. El análisis de Hayden evidencia elementos estructurales y sus implicaciones en la gestión de riesgos para amplios sectores de la población. Hewitt en la misma línea de argumentación, llegó a comparar a los programas estructurales de ajuste con una «estrategia de promoción del desastre»<sup>127</sup>.

Otros autores han criticado el modelo de desarrollo, pero los trabajos existentes no se orientan a un análisis de la base económica, tampoco abordan la ideología neoliberal y por lo regular siguen la línea institucional de la cooperación internacional: «mejorar las condiciones de vida de las personas» pero en un enfoque aséptico y desprovisto de crítica a la formación económico y social.

Entre los autores latinoamericanos que han criticado el modelo de desarrollo se encuentra Mansilla<sup>128</sup> quien en diferentes trabajos ha visibilizado el neoliberalismo como modelo de acumulación excluyente y creador de vulnerabilidades.

En contraposición a la crítica del neoliberalismo, Popper, Smith y otros autores<sup>129</sup> niegan la posibilidad de regular eficientemente la economía desde el Estado. En esta perspectiva se tiende a «naturalizar» el liberalismo y el neoliberalismo como

---

<sup>126</sup> Hayden, B. (2006). Katrina: la ideología y representación de un desastre natural. San José, Costa Rica.: UCR Revista de Ciencias sociales. pp 140 - 141

<sup>127</sup> Hewitt, K. (1996) en Desastres, Modelo para Armar. Lima, Perú.:La Red pp 35

<sup>128</sup> Mansilla, E. (2010) Riesgo Urbano y Políticas Públicas en América Latina: La irregularidad y el Acceso al Suelo.

<sup>129</sup> Hinkelammert, F. (2002). Crítica de la razón utópica. Bilbao, España.: Desclée de Brouwer, S.A.

condiciones inherentes a la especie humana y se sataniza cualquier intento de planeación o regulación desde el Estado.

Esas ideas se reflejan en la gestión de riesgos, y particularmente en la producción académica latinoamericana, donde rara vez se critica la formación económica y social, y por consiguiente, al ignorar el paradigma neoliberal se contribuye indirectamente a legitimar el mismo. Al no criticar algo que no puede ser cambiado, se refuerza la idea de la «inevitabilidad»<sup>130</sup> del neoliberalismo en un claro ejemplo de construcción de hegemonía. Desafortunadamente, muchas personas en el ámbito académico han renunciado a la crítica del modelo de acumulación neoliberal.

Evidentemente, hay intelectuales coherentes y debe reconocerse el esfuerzo que muchos (as) realizan en condiciones sumamente difíciles y hasta riesgosas. Pero basta pedir a cualquier persona, académica o no, su opinión sobre el Estado para darse cuenta de dónde se «ubican» los problemas sociales, y también por esa vía empírica es fácil percibir que los grandes capitales rara vez aparecen en la crítica hacia el sistema. Este es uno de los éxitos del pensamiento hegemónico neoliberal.

Como se mencionó arriba, desde las ciencias sociales el concepto de ideología neoliberal en la gestión de riesgos no ha sido abordado en forma coherente y suficiente. No obstante, elementos del marco categorial neoliberal aparecen en documentos que sirven para establecer agendas de trabajo desde el plano de las instituciones financieras internacionales.

La incorporación del ideario neoliberal en la agenda de la gestión de riesgos puede ser sutil, pero no por eso menos efectiva, dado que los documentos sirven con frecuencia para la capacitación de personal, o como elementos de referencia para la planeación o readecuación de marcos jurídicos.

---

<sup>130</sup> Hinkelammert, F. (2002). Crítica de la razón utópica. Bilbao, España.: Desclée de Brouwer, S.A.

Por ejemplo: Albu<sup>131</sup> desarrolló un Manual para el análisis y mapeo de mercados en casos de emergencia. El Manual aporta elementos útiles para la respuesta, y plantea una visión desde lo local con modelos de análisis y propuestas de intervención. No obstante los aspectos positivos del documento, en el análisis no se contemplan condiciones como la asimetría entre mercados a nivel macro-económico. Del mismo modo, el discurso se orienta en todo momento a rescatar, fortalecer, no alterar y promover el intercambio de bienes y servicios con la menor intervención posible.

En el caso anterior la sutileza del discurso orientado al mercado, se mantiene en los límites de un análisis micro-económico sin abundar en otras consideraciones estructurales. En otras ocasiones el marco categorial neoliberal se visibiliza con menos dificultad. Por ejemplo, el Banco Interamericano para el Desarrollo BID, publicó en el año 2000 un reporte especial<sup>132</sup> en el cual claramente se propone la privatización de empresas públicas como un mecanismo de transferencia de riesgos. Este caso es paradigmático, toda vez que la privatización de empresas públicas<sup>133</sup> es un elemento central del marco categorial neoliberal, y la transferencia de riesgos usualmente se limita a promover la contratación de seguros desde el Estado, para favorecer intereses de Instituciones Financieras Internacionales.

En otras ocasiones, el marco categorial neoliberal se ha visibilizado en frases paradigmáticas, repetidas una y otra vez en el ámbito de la gestión de riesgos.

---

<sup>131</sup> Albu, M. (2010) The Emergency Market Mapping and Analysis Toolkit. Warkickshire, U.K.: Practical Action Publishing Ltd.

<sup>132</sup> Inter-American Development Bank (2000) Facing the Challenge of Natural Disasters in Latin America and the Caribbean. An IDB Action Plan. Washington, D.C. USA.: IDB Environment Division, Publications. pp 13

<sup>133</sup> Nótese que la privatización se realiza por lo regular, cuando las empresas ya están establecidas, tienen un mercado garantizado y han demostrado su rentabilidad.



De nuevo es útil un ejemplo a partir de una frase que ha sido utilizada en forma recurrente en la Latinoamérica «*Aunque se han logrado avances importantes desde el punto de vista técnico, no se ha logrado que la problemática de los desastres sea entendida como un déficit aún no resuelto en la agenda del desarrollo*»<sup>134</sup>. La última frase cuyo subrayado corresponde a este documento ha sido utilizada de diversas formas en congresos, conferencias y documentos técnicos. Con frecuencia, se le ha integrado al discurso después de presentar cifras sobre el impacto económico de los desastres, y en ocasiones se ha insinuado que problemas asociados al sub-desarrollo en realidad son resultado de grandes desastres, ignorando sospechosamente dinámicas globales de desarrollo desigual<sup>135</sup>.

Empleando básicamente la frase antes citada, Cardona escribió que «*La vulnerabilidad, en sus diferentes modalidades, no es otra cosa que un déficit de desarrollo*»<sup>136</sup>. No obstante que su afirmación parece razonable, un análisis más cuidadoso permitiría hacer algunas preguntas:

¿Enunciar un déficit de desarrollo equivale a asumir que el desarrollo como tal es unilineal, como si cada sociedad avanzara o retrocediera de forma independiente en un solo modelo de desarrollo posible?, ¿La vulnerabilidad sin ser analizada desde una perspectiva histórica y global puede ser asociada tan categóricamente a un déficit en un modelo dado?, ¿No existe acaso vulnerabilidad en los Centros Hegemónicos que se consideran desarrollados?.

---

<sup>134</sup> Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN (2009) Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo. Lineamientos generales para la formulación de planes a nivel local. Lima, Perú.: Predecana. pp 5

<sup>135</sup> Hinkelammert, F. (1983) Dialéctica del desarrollo desigual. San José, Costa Rica.: Editorial Universitaria Centroamericana. pp 37

<sup>136</sup> Cardona, O. (1996) Manejo ambiental y prevención de desastres: Dos temas asociados. En: Ciudades en riesgo. Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres. Lima, Perú.: La Red. pp 10

Las preguntas anteriores llevan a plantear un un disenso con respecto a esa afirmación de Cardona<sup>137</sup>, toda vez que independientemente del contexto en el que se ubique su afirmación, la misma se presta para invisibilizar condiciones estructurales globales e históricas. Del mismo modo, enunciar un «déficit de desarrollo», puede llevar implícito que hay un solo modelo de desarrollo, algo cuestionado en este material. Y finalmente, las diferentes formaciones económico sociales que se han estudiado, históricamente han generado vulnerabilidades, amenazas y riesgos asociados a las mismas, de manera que el desarrollo, cualquiera que sea su concepción lleva implícita la generación de nuevas vulnerabilidades, y eso incluye tanto a los Centros Hegemónicos como a las periferias desequilibradas como Guatemala.

Debe recordarse en este punto, que el marco categorial neoliberal propone el mercado como única vía, niega la existencia de desarrollo fuera de su utopía<sup>138</sup> y niega la capacidad del ser humano para proponer otras formas de desarrollo económico y social<sup>139</sup>. Por lo tanto, el discurso de un solo modelo con sociedades avanzadas y sociedades atrasadas<sup>140</sup> ignora la dinámica global, ignora la historia, y naturaliza el mercado como modelo<sup>141</sup>.

El asunto se agrava cuando se utiliza al riesgo y a los desastres para tratar de explicar el subdesarrollo en abierta displicencia por la historia y la dinámica geopolítica global. Esto último no se afirma en relación con Cardona, pero sí en atención a diversas presentaciones en Congresos y Seminarios, donde se han

---

<sup>137</sup> El Dr. Omar Darío Cardona es un intelectual que ha hecho importantes aportes académicos e institucionales en torno a la gestión de riesgos. El disenso con respecto a una de sus opiniones no implica dejar de reconocer que sus aportes teóricos han sido tomados como parte de la base conceptual para este trabajo.

<sup>138</sup> Hinkelammert, F. (2002). *Crítica de la razón utópica*. Bilbao, España.: Desclée de Brouwer, S.A.

<sup>139</sup> Chomsky, N. (2002) *Understanding Power*. Toronto, ON, Canada.:The New Press

<sup>140</sup> Chomsky, N. (2001) *Estados canallas. El impero de la fuerza en los asuntos mundiales*. Barcelona, España.: A&M Grafic, S.L.

<sup>141</sup> Stiglitz, J. (2002) *El malestar en la globalización*. Buenos Aires, Argentina.: Alfaguara.

analizado eventos catastróficos, y luego se muestran indicadores de desarrollo. En esos casos, un (a) observador (a) puede ser sorprendido (a) con una asociación aparentemente causal entre desastres y las condiciones socio-económicas de grupos sociales en los casos analizados.

## **Dispositivos de seguridad y gubernamentalidad**

Dado la ausencia de trabajos que aborden específica y críticamente la ideología neoliberal en relación con la gestión de riesgos, conviene explorar algunos enfoques en torno al concepto de seguridad, que pueden resultar útiles, en tanto se presenten como nociones opuestas al concepto de riesgo<sup>142</sup>.

En esas circunstancias, un sistema de gestión de riesgos sería coherente con los «dispositivos de seguridad<sup>143</sup>» que Foucault identifica como elementos característicos de la sociedad moderna y su gubernamentalidad.

En ese orden de ideas, los riesgos que no amenacen la utopía neoliberal no serían prioridad del Estado. O dicho en otras palabras, los dispositivos de seguridad que propone Foucault, son coherentes con los mecanismos de regulación del neoliberalismo y responderán a la protección del sistema en condiciones particulares.

Lo anterior, es coherente, al menos en principio, con la acumulación capitalista neoliberal, donde el Estado es responsable en su mínima expresión de «poner orden» y velar por que se respeten las «reglas del juego del mercado».

Como lo menciona Hayden<sup>144</sup> en su estudio de caso del Huracán Katrina, los desastres no hacen otra cosa que mostrar las inequidades o injusticias que

---

<sup>142</sup> Luhman N. (1991) Sociología del riesgo. Guadalajara, México.: Universidad Iberoamericana.

<sup>143</sup> Foucault, M. (2006) Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

proviene de problemas estructurales. Por lo tanto, la solución de dichos problemas es requisito para que la construcción social de vulnerabilidades pueda ser abordada. Por consiguiente, en tanto no se intervengan los problemas estructurales, la gestión de riesgos se constituye en un mecanismo de seguridad para proteger al sistema.

Foucault afirmó que «no hay liberalismo sin cultura de peligro»<sup>145</sup>. Sin entrar en detalles sobre la concepción de Foucault del liberalismo y el neoliberalismo (que estudió en Alemania más que en EE.UU.), su pensamiento permite asociar el liberalismo económico, y los procesos de acumulación capitalista, con la generación de riesgos de diversa índole.

Para Foucault los riesgos deben ser vigilados y administrados. Esa función del Estado es la forma moderna de la gubernamentalidad orientada hacia la población y el territorio. De esa cuenta, los «dispositivos de seguridad»<sup>146</sup> de una sociedad moderna, y la protección del modelo hegemónico, bien podrían incluir como elemento crítico a los sistemas de gestión de riesgos. Esta reflexión es coherente con el marco categorial propuesto por Hinkelammert, y con la institucionalidad existente en Guatemala, especialmente en el periodo histórico posterior a la firma de los Acuerdos de Paz en cuyo texto la gobernabilidad constituye un elemento de primer orden.

En términos generales, el marco categorial neoliberal es una construcción ideológica que enmascara un modelo de acumulación basado en la inequidad. La

---

<sup>144</sup> Hayden, B. (2006) Katrina: La ideología y representación de un desastre natural. Revista de Ciencias Sociales, año/vol III-IV, número 113-114. San José, Costa Rica.: Universidad de Costa Rica.

<sup>145</sup> Foucault, M. (2007) Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France: 1978 – 1979 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina. pp 87

<sup>146</sup> Foucault, M. (2006) Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

utopía del mercado total<sup>147</sup> justifica cualquier costo social en la lógica del bienestar social siempre pospuesto «nunca hoy, siempre después»<sup>148</sup>

En dicho modelo la justicia social se contrapone al modelo mismo y debe ser mantenida en su mínima expresión. A esta minimización de la redistribución de la riqueza puede denominársele también «desregulación», constituyendo uno de los pilares ideológicos neoliberales.

De forma paralela, la gestión de riesgos y las instituciones a cargo de la misma, son coherentes con un sistema de vigilancia y control orientado a proteger la acumulación capitalista y neoliberal. Por tal razón no debe causar extrañeza que el discurso institucional incluso durante emergencias o crisis incluya la protección del mercado como elemento central. Como se mencionó antes, Albu<sup>149</sup> elaboró un manual para el análisis y mapeo de mercados en situaciones de emergencia, que expresa con claridad un discurso que indirectamente fetichiza el mercado y lo coloca en el centro de atención para los administradores de emergencias.

Finalmente, pero sin ánimo de agotar el análisis en estas líneas, la gestión de riesgos no puede ser concebida en el vacío, como una disciplina de beneficio común o como un bien público<sup>150</sup>. La gestión de riesgos es una disciplina incompleta, que variará en atención al marco de interpretación que se emplee en su análisis, y podrá depender de elementos estructurales o coyunturales en un tiempo y espacio dados. Es decir, una política pública, o una medida administrativa no puede ser calificada en relación a la gestión de riesgos sin evaluar el contexto en el cual se inscribe.

---

<sup>147</sup> Hinkelammert, F. (2002). Crítica de la razón utópica. Bilbao, España.: Desclee de Brouwer, S.A. pp176

<sup>148</sup> Ibid. pp177

<sup>149</sup> Albu, M. (2010) The Emergency Market Mapping and Analysis Toolkit. Warkickshire, U.K.: Practical Action Publishing Ltd.

<sup>150</sup> Douglas, M. (1986) How Institutions Think. New York, U.S.A.: Syracuse University Press pp. 22

Asimismo, la gestión de riesgos se ve afectada por la constante construcción de hegemonía, y como en el caso de Guatemala, la gestión de riesgos se vinculará a temas económico sociales fundamentales. En ese marco, tarde o temprano el marco categorial neoliberal deberá ser objeto de medidas contra-hegemónicas cuando se le vincule con la gestión de riesgos.

El diálogo académico es necesario, pero también es importante llevar la discusión al ámbito institucional. En ese sentido, postergar el análisis o la discusión en tanto no exista un marco categorial sólido puede constituir un grave error. Mientras la academia construye un marco de interpretación, la utopía neoliberal continúa construyendo hegemonía incluyendo el ámbito institucional en torno a la gestión de riesgos. Es necesario que haya respuestas a ese discurso, que expliquen los graves errores, los vacíos, y el carácter de clase de ese conjunto de ideas.

Para cerrar este apartado, resulta apropiado citar una frase del Dr. Carlos Figueroa Ibarra: «*los conceptos son territorios en disputa*»<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> El Dr. Carlos Figueroa Ibarra compartió esa frase en el curso de Hermenéutica de la Teoría Política II, de la Maestría en Investigación de Política y Sociedad, de la Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala, en enero de 2010.

### 3. La administración pública.

#### Elementos fundamentales de la administración pública

La administración es una actividad humana practicada desde la antigüedad. Ciertos principios como la división del trabajo, han sido habituales en diferentes grupos sociales, que se han adaptado a las necesidades y al desarrollo de las fuerzas productivas.

Diversos elementos constitutivos de la administración pública han sido practicados también desde la antigüedad, pero es hasta Bonnin<sup>152</sup> en los albores de la modernidad, cuando la administración pública se estructura como área de conocimiento, y se consolida como la visión secular que la ha caracterizado hasta la presente fecha.

Bonnin aportó a la administración pública sus elementos fundamentales, y curiosamente su obra fue prácticamente ignorada en los Estados Unidos durante el florecimiento de la «administración científica»<sup>153</sup>.

En su natal Francia, durante la Revolución, Bonnin planteó la administración como un elemento vinculado indefectiblemente con la política. De hecho, para él la administración no era una simple labor gerencial. La administración era la tarea de gobernar, de forma profesional, a través de instituciones públicas.

Por lo tanto, resulta interesante comenzar estas líneas, recordando el vínculo inicial entre la administración pública moderna y la política, un vínculo que parece

---

<sup>152</sup> Bonnin, J.C.B. (1834) Compendio de los Principios de Administración. Madrid, España.: Imprenta de José Palacios.

<sup>153</sup> Una de las denominaciones para la administración de actividades fabriles y comerciales promovida por Taylor, Fayol, Barnard y otros autores.

haberse olvidado, y que muchos administradores modernos dejan de lado, toda vez que sus esfuerzos se enfocan en la gerencia más que en la visión de la administración como «*interés público, que es además objeto de la unión social*»<sup>154</sup>.

Bonnin afirmó que «*la administración nació con la asociación o la comunidad (...) donde la conservación de la comunidad es un principio de la administración, que se constituye como Gobierno y que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general*»<sup>155</sup>

## **El debate en torno a la administración pública**

Autores como Omar Guerrero han retomado los aportes fundamentales de Bonnin, que siguen teniendo vigencia hoy en día, y que fueron invisibilizados por la literatura mecanicista de la llamada «*administración científica*»<sup>156</sup>. En ese diálogo, Guerrero<sup>157</sup> cita a autores como Karl Marx que criticaron a Bonnin argumentando que la Administración Pública, y su aparato organizativo constituían el fundamento de la acumulación capitalista, mientras brindaban los elementos de control social necesarios para la misma.

Marx no abordó el concepto moderno, informatizado, en contexto global y neoliberal de la administración de negocios o la administración pública. Sin embargo, un siglo más tarde, Holloway con un enfoque marxista retomó con claridad y perspectiva crítica la administración pública y describió cómo se constituye la administración pública de forma separada de la administración

---

<sup>154</sup> Bonnin, J.C.B. (1834) Compendio de los Principios de Administración. Madrid, España.: Imprenta de José Palacios. pp 92

<sup>155</sup> Ibid. pp 97

<sup>156</sup> George, C. (1974). Historia del pensamiento administrativo. México, México.: Prentice Hall.

<sup>157</sup> Guerrero, O. (2007) Principios de administración pública. Bogotá, Colombia.: Escuela Superior de Administración Pública, Colombia. pp 493.



privada, pero conservando los elementos fundamentales de la administración de la empresa capitalista.

En relación a la administración de negocios Holloway indica que *«Es posible diferenciar la teoría de la administración de empresas, (...) de la teoría administrativa en sentido amplio, refiriéndose a las teorías que pretenden obtener una estructura más eficiente o racional para una organización como un todo. Sin embargo, está claro que hay una relación estrecha entre ambas ...»*<sup>158</sup>

Holloway también afirmó que *«El problema para una crítica a la administración pública es el siguiente: las discusiones recientes sobre el proceso de trabajo han mostrado que la teoría de la administración de empresas es una teoría sobre cómo maximizar la eficiencia del control del capital sobre el proceso de producción; es una teoría de la dominación. Sin embargo, estas discusiones se han centrado sobre la fábrica (...) y sobre la organización del proceso de trabajo mismo (...). La administración pública, no obstante, ha estado más entrelazada con las teorías administrativas, o sea, con las teorías más generales que abordan la estructura organizativa, las ventajas o desventajas de la descentralización, los problemas de la jerarquía, de la comunicación, del reclutamiento, su estructura como carrera profesional, etcétera. El problema es si se puede extender la crítica de la teoría de la administración de empresas a las teorías administrativas; ¿Son éstas también teorías de la dominación? ¿Acaso la naturaleza del antagonismo entre el estado y los trabajadores del estado es similar al antagonismo entre la gerencia y los obreros en la fábrica?»*<sup>159</sup>

El enfoque de Holloway visibiliza los ámbitos de la administración pública y la administración de empresas, asimismo cuestiona sus vínculos fundamentales. Con su perspectiva crítica y aguda sus preguntas son parte del debate que parece

---

<sup>158</sup> Holloway, J. (1982) Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública. México, México, D.F.: Instituto de Administración Pública, México. pp 79

<sup>159</sup> Loc. Cit.

haberse diluído con la desaparición de la Unión Soviética y el inicio de ese periodo que Francis Fukuyama se atrevió a llamar «*el fin de la historia*»<sup>160</sup>.

La administración pública moderna por lo tanto, ha sido objeto de un debate profundo sobre su función principal, sobre el sentido que deben motivar sus estructuras y mecanismos. El debate ha sido promovido con un sentido crítico que no se encuentra presente en los textos de administración de negocios.

En este trabajo se ha considerado útil retomar ese debate, pues la investigación que justifica este marco teórico, sostiene una postura epistémica crítica, y la ideología constituye un elemento fundante de la forma en que se administra el Estado.

### **De la administración pública a la administración de negocios**

En relación a las corrientes de pensamiento que han influído en la administración pública moderna, es importante también, retomar la influencia del Max Weber que aborda la administración pública en sus tipos ideales y propone tareas principales: «...*creación del derecho, aplicación del mismo (...) y el Gobierno*»<sup>161</sup>. Asimismo, conceptos como la burocracia se combinan con sus propuestas de dominación racional, administración económica y sus análisis de diferentes modelos.

En relación a la organización burocrática Weber escribió «*La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad*

---

<sup>160</sup> Francis Fukuyama, politólogo estadounidense de origen japonés, escribió un controversial libro «el fin de la historia y el último hombre» (1992) donde proponía el final de las ideologías y las utopías que databan de la guerra fría. Otros autores como Habermas: Ciencia y técnica como ideología (1986) habían propuesto que el Estado Benefactor eliminaría la lucha de clases y por lo tanto las ideologías de éstas.

<sup>161</sup> Weber, M. (1944). Economía y sociedad (1ª. Edición en castellano / decimoséptima reimpresión 2008). México D.F., México.: Fondo de Cultura Económica. pp 500.

*técnica sobre cualquier otra organización»*<sup>162</sup>. Esta visión de trabajo organizado, basado en una estructura profesional tiene íntima relación con la visión de administración pública acogida en los centros hegemónicos durante el siglo XIX y XX.

Weber, como Bonnin, concebía la organización burocrática al nivel del Estado, incluyendo las tareas de impartición de justicia. En ese contexto Weber afirmó que *«...tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe en principio un sistema de «motivos» racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios»*<sup>163</sup>. Y en esa línea de pensamiento, Weber daba a la organización y a la figura de funcionario este peso: *«En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil»*<sup>164</sup>

Shafritz establece una línea de continuidad entre los aportes de Weber, y la administración de negocios en los Estados Unidos. Entre los aportes de Weber que retoma Shafritz sobresale la *«burocracia jerarquizada»*<sup>165</sup> como cuerpo profesional, así como los conceptos de *«jurisdicción, funciones o actividades regulares como obligación del puesto»*, y finalmente la *«autoridad burocrática»*, la importancia del uso de documentos, y la concepción de funcionarios públicos con formación profesional para las tareas que les son inherentes.

---

<sup>162</sup> Weber, M. (1944). *Economía y sociedad* (1ª. Edición en castellano / decimoséptima reimpresión 2008). México D.F., México.: Fondo de Cultura Económica. pp 730

<sup>163</sup> Ibid. pp 735

<sup>164</sup> Ibid. pp 1060

<sup>165</sup> Shafritz, J. & Hyde, A. (1999). *Clásicos de la administración pública*. México, México, D.F. : Fondo de Cultura Económica. pp 117

Shafritz así como Harmon y Mayer<sup>166</sup> y Gladden<sup>167</sup>, han establecido la evolución del pensamiento administrativo desde Weber hasta finales del siglo XX. Y en todos los casos es significativa la influencia de la administración de negocios, principalmente en los Estados Unidos, donde H. Fayol y F. Taylor propusieron principios y prácticas tanto a las fábricas, como al sector público. En su trabajo, Harmon y Mayer retoman también los aportes clave de Chester Barnard, Maslow y otros autores.

En términos generales conviene retomar que a partir de los trabajos de Bonnin y Weber, hubo desarrollos importantes que dieron forma a la administración pública, cuando no existía una administración de negocios propiamente dicha. A partir de la administración concebida para la fábrica y sus actividades conexas, surge una tendencia de trabajos orientados a la maximización de utilidades, a los resultados, y a la mayor dominación posible en atención a la acumulación de capital. Esa tendencia sigue siendo la base de la administración capitalista, y convive con otras formas de pensamiento administrativo.

A ese respecto, es necesario mencionar que la administración de negocios, se orienta al resultado financiero, al crecimiento o a la supervivencia<sup>168</sup> y cuando su doctrina se instituye en el aparato estatal, tiende a desvincularse del ámbito político y con frecuencia para lograr sus fines, dismantela a la organización burocrática profesional con los efectos que esto conlleva.

Junto a los trabajos y a los diferentes nombres para la administración de negocios<sup>169</sup>, se mantuvo también una línea de construcción de conocimiento en

---

<sup>166</sup> Harmon, M. & Mayer, R. (2001) Teoría de la organización para la administración pública. México, México, D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. y el Fondo de Cultura Económica.

<sup>167</sup> Gladden, E. (1989). Una historia de la administración pública II. Desde el siglo XI hasta nuestros días. México, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. pp 454

<sup>168</sup> Sallenave, J. (1985) Gerencia y planeación estratégica. Bogotá, Colombia.: Norma.

<sup>169</sup> Existe una gran cantidad de títulos en la materia y denominaciones que obedecen más a la innovación y diferenciación de mercado, que a verdaderas corrientes. Se pueden encontrar títulos sobre administración por

torno a la administración pública. Omar Guerrero<sup>170</sup> señaló las características de continuidad y cambio del Estado como ente administrativo. Asimismo, en el desarrollo histórico de la administración pública hizo énfasis en la visión de continuidad y acumulación del conocimiento administrativo, que contrasta por su coherencia con las contradicciones que se observan en otras disciplinas como la sociología.

Esto último se menciona, porque es precisamente en la dicotomía de la administración de negocios Vrs. la administración pública, donde se cuestiona la legitimidad del Estado, su importancia, y la pertinencia de retomar el bienestar de la mayoría como referente para su desarrollo.

### **El bienestar social como orientador ético de la administración pública**

Es justamente en el bien de la mayoría donde se apoya Guerrero para afirmar que *«El bienestar social no sólo es el objeto existencial de la administración pública, sino la fuente de su legitimidad científica y una herencia que, a pesar del liberalismo del Estado de derecho, fue recuperada por el Estado social de derecho como un proyecto central. Esto no debemos olvidarlo porque esa legitimidad científica de la administración pública y ese bienestar social que es su objeto vital, han sido históricamente cuestionados por todos los liberalismos, lo mismo que al Estado social de derecho»*<sup>171</sup> Es por esa razón, que Omar Guerrero llama a la administración pública la *«ciencia del interés público»*.

En el análisis del desarrollo histórico de la administración pública, Guerrero una y otra vez permite establecer que las instituciones no son entidades aisladas, ni se

---

objetivos, marco lógico gerencial, administración de empresas, calidad total, reingeniería, planeación estratégica, etc. Y en la mayoría de los casos se trata de la misma materia, y contenidos similares.

<sup>170</sup> Guerrero, O. (2000). Teoría administrativa del Estado. México, México, D.F.: Oxford University Press.

<sup>171</sup> Ibid. pp 27

desarrollan a partir de una coyuntura. Por el contrario, la burocracia es un continuo desarrollo de estructuras anteriores. Por lo tanto, las prácticas administrativas y las instituciones son una combinación de la continuidad y el cambio mencionado arriba.

Así también, el interés público se legitima por la aparición moderna del público como ente generador de institucionalidad. A ese respecto Guerrero menciona que *«El proceso de maduración del público deriva en la integración de partidos y grupos de interés, cuya existencia repercute en el parlamento para convertirlo en el escenario de sus actividades y de su influencia. Con su arribo al parlamento, los partidos y las asociaciones se elevan a la condición de corporaciones públicas que sustituyen la intervención ciudadana espontánea, y abren un ancho cauce al desarrollo del Estado social de derecho»*<sup>172</sup>.

Guerrero afirma que la administración pública es una rama de la ciencia y legitima la misma con el interés público y el bienestar social como fundamentos filosóficos. Sin embargo, en las obras analizadas el autor no demarca si el bienestar social y el interés público pueden ser antagónicos con una formación económica y social, y particularmente con el modelo de acumulación capitalista y neoliberal.

En relación a la administración pública en los Estados Unidos, Guerrero afirma: *«La administración pública en los Estados Unidos nació como un campo de negocios, que ha desterrado la contienda política de su seno y ha dejado de mirar hacia el exterior donde radica el objeto de su vida, para hundirse en los sótanos infra-estructurales de los procesos internos. Su objeto ya no es el bienestar público ni la felicidad ciudadana, según el ideario meditado por Bonnin y su gran cauda de seguidores, sino hacer exitoso al gobierno y convertirlo en eficaz, toda vez que motivarlo para que trabaje con un mínimo de costo en sus finanzas y en*

---

<sup>172</sup> Guerrero, O. (2000). Teoría administrativa del Estado. México, México, D.F.: Oxford University Press. pp 42

*las labores de los servidores públicos»*<sup>173</sup> En ese contexto, Guerrero afirma que a partir de 1990 se intensificó la tendencia privatizadora bajo nociones de mercado<sup>174</sup> La tendencia identificada por Guerrero, es coherente con el marco categorial neoliberal abordado previamente en este documento.

## **Administración pública y neoliberalismo.**

Guerrero analiza el «*anti-estatismo*» y cita a Von Mises: «*el Estado de bienestar Roosveltiano, igual que el socialismo y el nazismo, está caracterizado por un excedente de burocracia que proviene de la desnaturalización de la economía de mercado. (...) Ludwig von Mises alega que es un eufemismo dar el nombre de gobierno al régimen en el cual los gobernantes sean libres de practicar su parecer, pues el supuesto Estado de bienestar no es otra cosa que el despotismo de los gobernantes*»<sup>175</sup>. La cita anterior de Guerrero, caracteriza buena parte del marco categorial neoliberal que ha sido abordado anteriormente en esta investigación.

En este punto, es pertinente retomar que la administración pública ha experimentado un desarrollo acumulativo y generalmente coherente, que se orientó filosóficamente por la búsqueda del bien común. Sin embargo, rara vez se ha confrontado si esa idea central es coherente con determinados modelos de acumulación, particularmente con el capitalismo neoliberal y global.

Los autores analizados, rara vez abordan las profundas contradicciones entre el objetivo del «bienestar común» y los intereses de las clases dominantes especialmente en la acumulación capitalista. Esta situación se acentúa en el

---

<sup>173</sup> Guerrero, O. (2000). Teoría administrativa del Estado. México, México, D.F.: Oxford University Press. pp 207

<sup>174</sup> Ibid. pp 224

<sup>175</sup> Ibid. pp 459

modelo neoliberal, que entre sus contradicciones incluye el ataque sistemático al Estado.

Pese a lo anterior, los autores examinados evidencian que existe una corriente de pensamiento orientada filosóficamente por el bien común, y que asocia ese bien común con un proceso de administración pública acorde con ciertos principios. El neoliberalismo constituye para esa línea de pensamiento, la opción contraria: la supresión de toda estructura y todo sistema que implique gobernar a la sociedad, asumiendo que «el mercado tiende al equilibrio»<sup>176</sup> y que no se requiere de regulación.

Finalmente, este marco teórico no abarca las particularidades de la administración, es decir, los conceptos fundamentales y su articulación en procesos. Existe abundante bibliografía sobre enfoques de planeación, organización, dirección y control. En general, la bibliografía sobre administración es coherente entre sí, aunque diversa en el uso de términos, esto último por motivos mercadológicos más que por un desarrollo de la base conceptual.

En ese orden de ideas, es dominante la estructuración de procesos administrativos, que parten por lo regular de problemas y se organizan en torno a resultados.

Tanto los niveles de participación, como la legitimidad de dichos procesos en la administración pública pueden variar. Del mismo modo, la eficiencia de la administración depende de múltiples factores que debieran analizarse en cada caso particular.

---

<sup>176</sup> Hinkelammert, F. (2002). *Crítica de la razón utópica*. Bilbao, España.: Desclée de Brouwer, S.A.



### **III. El neoliberalismo y la gestión de riesgos en Guatemala. La SE CONRED<sup>177</sup>.**

#### **1. El contexto en 1996 y la nueva institución.**

##### **El Comité Nacional de Emergencia CONE y el nacimiento de la CONRED**

La gestión de riesgos<sup>178</sup> en Guatemala se institucionaliza desde el año 1996<sup>179</sup> cuando el Congreso de la República genera el marco jurídico para la creación de una institución nueva, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED. A partir de ese año, sucesivas administraciones han fortalecido la Secretaría Ejecutiva de la CONRED (en adelante SE CONRED), y se ha institucionalizado una cultura organizacional que incorpora la gestión de riesgos en su planeación y operación regulares. Es importante mencionar que el análisis e interpretación de la información en esta investigación se circunscriben a la SE CONRED, como institución.

El periodo objeto de esta investigación se establece entre los años 1996 y 2006. Sin embargo es pertinente considerar los antecedentes de la entidad Secretaría Ejecutiva de la CONRED, que ayudarán a comprender mejor su cultura organizacional<sup>180</sup>, y su orientación general en las operaciones regulares.

La SE CONRED como institución fue desarrollada sobre la base de otra entidad: El Comité Nacional de Emergencia CONE creado en 1969 para atender a las

---

<sup>177</sup> Secretaría Ejecutiva, de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.

<sup>178</sup> También llamada «gestión de riesgo de desastres» o «reducción de riesgos» dependiendo de la fuente.

<sup>179</sup> Decreto 109-96 del Congreso de la República.

<sup>180</sup> Se tomará como referencia el enfoque de Cultura Organizacional de: Robbins, S. (1993) Comportamiento organizacional. México D.F., México.: Prentice Hall

víctimas del Huracán Francelia y luego oficializado en 1971<sup>181</sup>. El CONE estaba adscrito a la Presidencia de la República, pero dependía financiera, orgánica y operativamente del Ministerio de la Defensa, elementos que le caracterizaron y que sirvieron de base para la CONRED algunos años más tarde.

Con anterioridad al CONE, las emergencias mayores y desastres fueron objeto de atención desde el Gobierno, pero no se había delegado explícitamente esa función en una institución en particular. En ese marco, el Ejército sirvió para los fines de mantener el orden y como institución de asistencia cuando el Ejecutivo así lo determinó. La ley de Orden Público<sup>182</sup> de 1965, todavía vigente, permite hacer una interpretación de cómo se concebía una calamidad y es evidente tanto en la parte doctrinaria como en el cuerpo de la norma, que la prioridad para el Gobierno en ese entonces, era mantener el control de la población y el territorio mediante la supresión de derechos constitucionales con el auxilio de las fuerzas armadas.

Durante el siglo XX y en el marco anterior, el Ejército resultaba ser la institución designada para la respuesta ante emergencias. Sin embargo, en 1960 el Gobierno delegó mediante un Acuerdo Gubernativo importantes responsabilidades en una entidad civil: La Cruz Roja Guatemalteca<sup>183</sup>. A pesar de lo anterior, la delegación de funciones no llegó a concretarse en la práctica, toda vez que en 1969 ante el impacto del Huracán Francelia el Ejército fue la institución a cargo de las operaciones de respuesta.

El CONE como institución tenía una estructura mínima. Estaba coordinado regularmente por un Oficial en retiro del Ejército de Guatemala. La línea de

---

<sup>181</sup> Creado por Acuerdo Gubernativo el 8 de septiembre de 1969, ratificado con carácter permanente por Acuerdo Gubernativo el 28 de septiembre de 1971

<sup>182</sup> Guatemala, Asamblea Constituyente (1965) Decreto No. 7 Ley de orden público. Guatemala, Guatemala.: Congreso de la República.

<sup>183</sup> Poitevin E. (1971). Vuestra Cruz Roja. Guatemala, Guatemala.: Editorial José de Pineda Ibarra. pp. 61 - 65

mando continuaba con una plantilla de oficiales y sub oficiales, personal de alta que incluía profesionales civiles asimilados y otro personal para funciones de logística. El CONE con sus instalaciones junto a la pista del Aeropuerto La Aurora, era una instalación militar entre otras, y buena parte de su logística de operación y comunicaciones descansaba en el Ejército como institución. De esa cuenta la coordinación de entidades civiles durante emergencias dependía de elementos coyunturales, planes específicos, o del estilo personal del Coordinador General de turno<sup>184</sup>.

La capacidad de respuesta del CONE fue puesta a prueba durante el sismo del 4 de febrero de 1976<sup>185</sup>. Un evento de esa magnitud, requirió entonces un esfuerzo articulado del Gobierno en su conjunto. Y en ese marco, el CONE como parte del Ejército participó en las tareas de respuesta, pero estuvo lejos de ejercer control sobre las operaciones generales, y prácticamente no tuvo injerencia en la reconstrucción posterior. Para la reconstrucción fue creado el Comité de Reconstrucción Nacional CRN que sobrevivió institucionalmente hasta 1993, adscrito a la Presidencia de la República y como un importante brazo asistencialista, político y clientelar<sup>186</sup>.

Entre 1976 y 1996, estando el país en una guerra civil, el CONE respondió ante emergencias mayores y desastres, y gracias a la iniciativa de algunos de sus Coordinadores Generales, las operaciones en el terreno se articularon de forma efectiva con otras instituciones públicas y privadas<sup>187</sup>. En esa época, hubo escasos avances en procesos de reducción de riesgos asociados a eventos sísmicos, volcánicos o hidrometeorológicos, y la discusión científico técnica estaba

---

<sup>184</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>185</sup> Santos, A. (1988) Los desastres en Guatemala, Causas y directrices para su atención. Tesis, Arquitecto. Guatemala, Guatemala.:Facultad de Arquitectura USAC.

<sup>186</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>187</sup> Loc. Cit.

encabezada por el INSIVUMEH<sup>188</sup>. No obstante lo anterior, algunas iniciativas orientadas a la seguridad escolar y la preparación para emergencias fueron incorporadas al trabajo regular del CONE y se construyó una incipiente red institucional en torno a dichas acciones.

Durante los años ochenta y principios de los noventa, algunas instituciones de respuesta se reunían de forma periódica en el Consejo Nacional de Prevención de Accidentes CONAPA, entidad creada mediante Acuerdo Ministerial y adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Es relevante mencionar al CONAPA, toda vez que se crearon comisiones de trabajo donde participaban representantes de instituciones públicas y privadas: La Comisión de Seguridad Social y Vial convocaba de forma periódica a no menos de 12 instituciones y ese ámbito constituía una instancia de coordinación que no ofrecía el CONE. También es pertinente mencionar al CONAPA, toda vez que las primeras iniciativas para crear un Sistema de Protección Civil fueron propuestas en el seno de la Comisión de Seguridad Social y Vial. Y en ese marco, es muy importante visibilizar que los accidentes viales, accidentes comunes, y los accidentes en el trabajo quedaron fuera de la iniciativa de ley que creó a la CONRED en 1996<sup>189</sup>.

Si bien la incidencia real del CONAPA era modesta, en 1996 la creación de la CONRED invisibilizó a la entidad, y el CONAPA simplemente dejó de funcionar, contribuyendo a que los accidentes tuvieran aún menos visibilidad. Hasta la fecha, la accidentalidad no está en la agenda principal de ninguna institución en el país. Algunos registros de accidentalidad en el trabajo son procesados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística INE. Otras cifras son procesadas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, pero ninguna institución retomó ese esfuerzo inicial<sup>190</sup>. Nótese que el INE

---

<sup>188</sup> Instituto nacional de sismología vulcanología meteorología e hidrología, Guatemala

<sup>189</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>190</sup> Loc. Cit.

se basa en información secundaria proveniente de los cuerpos de socorro y las instalaciones hospitalarias.

En 1993 Ramiro De León finalizó la gestión del Comité de Reconstrucción Nacional CRN dejando en la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia SCEP algunas funciones de coordinación de asistencia humanitaria, lo que mantenía a la Presidencia en control parcialmente civil de la respuesta. Para ese entonces, el CONE no tenía cuadros ni capacidad financiera para suplir al CRN como instrumento político en caso de respuesta.

En 1995 hubo varios intentos de cabildeo en el Congreso, por iniciativa de profesionales y técnicos vinculados en su mayoría al CONE y el INSIVUMEH. En 1996, el Decreto 109-96 crea a la CONRED, y la norma desde el inicio evidenció recortes especialmente en lo concerniente a regulación de actividades públicas y privadas generadoras de riesgos<sup>191</sup>. Asimismo, la normativa mantenía al Ministerio de la Defensa en la Coordinación del Consejo de la CONRED.

La nueva institución en lo jurídico, era heredera de una organización pequeña eminentemente militar, que sirvió para el desarrollo institucional posterior. En ese sentido, jugaron un papel importante profesionales civiles que habían estado de alta en el Ministerio de la Defensa, y otros profesionales civiles que también ya trabajaban para el CONE<sup>192</sup>.

Esa organización fundante, transfirió rasgos de la cultura organizacional militar a la SE CONRED. En principio, el personal orientado a la respuesta y coordinado por una gerencia de operaciones continuó trabajando de forma regular. Del mismo modo, el patrón para la compilación de información y para las comunicaciones seguía el modelo militar previo del CONE.

---

<sup>191</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>192</sup> Loc. Cit.

Curiosamente, el Ministerio de la Defensa no incidió como tal vez hubiera podido hacerlo en que se mantuviera a determinado personal en la nueva institución. Hubo un primer Secretario Ejecutivo civil en poco tiempo, y se inició la consolidación administrativa de la institución.

El aspecto organizativo más importante para este punto del desarrollo institucional, fue que los cuadros medios en 1996 tenían una fuerte orientación hacia la respuesta, y el decreto 109-96, que era una norma orgánica en su esencia, también asignaba responsabilidades de respuesta como elementos de primer orden.

De esa cuenta, la cultura organizacional inicial de la SE CONRED, se basó en un modelo organizativo creado para responder y no para prevenir y mitigar.

El contexto de 1996 para la SE CONRED incluyó la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala, y la desmilitarización de instituciones controladas por el Ejército como el Instituto Geográfico Militar, que pasó a ser el Instituto Geográfico Nacional<sup>193</sup>. Del mismo modo, el control del espectro radioeléctrico que ejercía el Ejército fue preparado para los procesos de privatización posteriores.

El CONE no era una institución codiciada por los mandos militares<sup>194</sup>.

Regularmente los oficiales asignados a la Coordinación General del CONE, así como otros oficiales subalternos, no gozaban de mejores opciones dentro de las filas militares. De esa cuenta, la creación de una nueva organización no enfrentó problemas reales en relación con el control del Ejército.

Alvaro Arzú quien fungió como Presidente de la República entre 1996 a 1999 había encargado a un grupo de personas que desarrollaran una propuesta para

---

<sup>193</sup> Vela, M. (2001) La transición en la transición: Reconversión militar en Guatemala 1997 – 1999. Tesis. Guatemala, Guatemala.:USAC.

<sup>194</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

modernizar al CONE<sup>195</sup> y establecer una entidad civil acorde a las necesidades de la época. Como se mencionó antes, se tomaron los aportes de diversos sectores, y una de las pocas directrices directas desde la Presidencia fue que el personal debía ser contratado por el renglón 029<sup>196</sup>. Más adelante se ofrece mayor información sobre las particularidades de ese renglón de gasto en la burocracia guatemalteca.

Esa forma de contratación es entonces, otro de los rasgos característicos de la SE CONRED a partir de 1996.

Todo el personal de la SE CONRED en el periodo estudiado fue contratado por renglón 029. Las implicaciones de ese tipo de contratación tienen al menos las siguientes implicaciones<sup>197</sup>: El 029 permitió contratar personal con un perfil profesional superior al que trabajaba en el CONE. Los salarios se incrementaron significativamente y se delegó en la SE CONRED un poder real para contratar y despedir personal, y por consiguiente se evitaba el «riesgo» de un proceso de organización sindical.

Otro elemento característico de la SE CONRED en 1996, es que en teoría se creaba un sistema de coordinadoras departamentales, municipales y locales. En la práctica, no existía más que una entidad con ubicación en la Ciudad de Guatemala y prácticamente ninguna presencia territorial o enlace sectorial con otras entidades del Estado. El CONE se apoyaba en el Ejército para asuntos logísticos, de comunicaciones, de administración de parte de su personal, y también se integraba a los sistemas de manejo de información del Ejército. La SE CONRED no contaba con ese respaldo y hasta 2004<sup>198</sup> se inició un proceso de fortalecimiento territorial y sectorial. Mientras tanto, se utilizó el marco jurídico recién creado para responsabilizar principalmente a las Alcaldías de la

---

<sup>195</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>196</sup> Loc. Cit.

<sup>197</sup> Loc. Cit.

<sup>198</sup> Loc. Cit.

preparación y la respuesta, pero se hizo muy poco en otras áreas<sup>199</sup>. Con lo anterior no debe interpretarse que las Coordinadoras Departamentales, Municipales o Locales eran inexistentes. Pero su labor se centró en activación, respuesta y propuesta de recuperación. En otras palabras, las tareas mínimas y asociadas a la coyuntura de eventos dañosos.

### **La nueva institución en un entorno neoliberal**

Bull describe que *«La difusión de las ideas neoliberales en Guatemala puede remontarse al quehacer de un pequeño grupo de empresarios (...) dirigido por el empresario (...) Manuel Ayau Córdón. Su trabajo se inició, en 1958, con la fundación del Centro de Estudios Socio-Económicos (CEES). (...) Ellos tenían tres preocupaciones principales: el predominio internacional de ideas que estaban promoviendo un Estado fuerte y que limitaban la libertad de las personas, la falta de interés para discutir los temas del desarrollo de Guatemala a largo plazo, y la falta de alternativas de estudio con respecto a lo que ellos consideraban como la socialista Universidad de San Carlos. El grupo compartía una preocupación fundamental acerca de la libertad individual, y despreciaba al Estado, al que consideraban sinónimo de privilegios ilegítimos. Además, compartían la convicción de que a la larga las ideas gobiernan: “si nuestro país quiere gozar de paz y prosperidad, sin la presión de grupos ideológicos, es necesario que la gente con suficiente influencia entienda con claridad la organización de una sociedad libre, y adquiera la convicción y el valor para defenderla” (...). De este modo, la estrategia de Ayau para cambiar Guatemala pasaba por el cambio de la mente de la gente.»*<sup>200</sup>

Bull señala que los procesos de privatización comenzaron con la administración de Vinicio Cerezo. La privatización de Aviateca<sup>201</sup> y el inicio de la privatización del

---

<sup>199</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>200</sup> Bull, B. (2008) Globalización, Estado y Privatización. Proceso político de las reformas de telecomunicaciones en Centroamérica. San José, Costa Rica.: FLACSO – ASDI. pp 87

<sup>201</sup> Ibid. pp 81



sector de las telecomunicaciones marcaron su administración, y generaron una reacción negativa del público en relación a la venta de activos del Estado. Posteriormente Serrano Elías, y Ramiro de León Carpio continuaron el proceso paulatino de reducción del Estado y privatización de empresas públicas mediante procesos legislativos y acuerdos con el FMI. Sin embargo, es hasta la administración Arzú cuando el sector de telecomunicaciones se privatiza, y según Bull este proceso obedeció más a intereses empresariales locales que a la influencia de IFI, particularmente del FMI.<sup>202</sup>

El Gobierno de Álvaro Arzú es descrito por Bull como el «Gobierno del sector privado y la reforma radical de las telecomunicaciones»<sup>203</sup> Esto sin embargo no alcanzó de la misma forma todas las instituciones. La reducción del Estado no se profundizó en el Ejército, que fue reducido drásticamente varios años después, en la administración Berger. Del mismo modo, la CONRED como institución, recibió asignaciones presupuestarias que se incrementaron año con año desde 1996<sup>204</sup>.

Es importante mencionar que la creación de la CONRED coincide históricamente con un evento trascendental para Guatemala: La firma de la paz.

Los acuerdos de paz<sup>205</sup> se firmaron en varios momentos a partir de 1991. Sin embargo el proceso se remonta a los Acuerdos de Esquipulas II en 1987<sup>206</sup>. Los acuerdos de paz constituyeron un consenso social amplio que en algunos de sus puntos contradecían los elementos fundamentales del marco categorial neoliberal.

El reconocimiento de los pueblos indígenas, los derechos de autodeterminación, y en general el reconocimiento de derechos civiles, constituyeron hitos que no

---

<sup>202</sup> Bull, B. (2008) Globalización, Estado y Privatización. Proceso político de las reformas de telecomunicaciones en Centroamérica. San José, Costa Rica.: FLACSO – ASDI. pp 111

<sup>203</sup> Ibid. pp 95

<sup>204</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>205</sup> Fundación Friedrich Ebert (1997) Acuerdos de paz. Gobierno de la República de Guatemala – URNG. Guatemala, Guatemala.: Magna Terra Editores.

<sup>206</sup> Ibid. pp 7

siempre son bien recibidos por quienes promueven el ideario neoliberal. Por ejemplo, el «Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado»<sup>207</sup> contemplaba la intervención del Estado para favorecer el acceso a tierra, garantías, organización y otros elementos que se resumen en reconocer la dignidad de grupos que poco tiempo antes eran considerados enemigos del Estado. Para alcanzar este y otros acuerdos, se necesitaría la intervención y los recursos del Estado.

Otros acuerdos, como el relativo al esclarecimiento histórico<sup>208</sup> no habrían de generar necesariamente una disonancia visible con el ideario neoliberal. De hecho, la experiencia reciente permite pensar que la élite económica no se identifica vehementemente con la defensa de militares acusados de delitos como el genocidio. A diferencia de lo anterior el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>209</sup> promovía reformas en la educación y en el marco jurídico que no son coherentes con el ideario neoliberal. Esto en atención a la tendencia a homogenizar el mercado y favorecer la simplificación de normas para el intercambio comercial.

Los derechos relativos a la tierra, la protección del ambiente o la participación de los pueblos indígenas para autorizar proyectos de explotación minera<sup>210</sup> generan reacciones contrarias de quienes promueven el marco categorial neoliberal<sup>211</sup>. Para la lógica empresarial, la certeza jurídica en la inversión, y la viabilidad de los resultados financieros proyectados se comprometen y ponen en riesgo en tanto haya comunidades con derechos para limitar las actividades empresariales privadas.

---

<sup>207</sup> Fundación Friedrich Ebert (1997) Acuerdos de paz. Gobierno de la República de Guatemala – URNG. Guatemala, Guatemala.: Magna Terra Editores. pp 43

<sup>208</sup> Ibid. pp 61

<sup>209</sup> Ibid. pp 67

<sup>210</sup> Ibid. pp 91. Nótese que este y otros acuerdos no llegaron nunca a operacionalizarse.

<sup>211</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

Los Acuerdos de Paz instaban a la participación social<sup>212</sup> y la toma de decisiones en relación a los asuntos que preocupan a las comunidades. De manera que esos acuerdos guardan relación con cualquier proceso de construcción de riesgos, con la prevención y mitigación de los mismos. Del mismo modo, los Acuerdos de Paz promovían la protección ambiental<sup>213</sup>, y las empresas mineras y petroleras en general rechazan los mecanismos de regulación desde el Estado o desde el nivel comunitario y procuran por los medios a su alcance, el menor nivel de regulación posible.<sup>214</sup>

Los Acuerdos de Paz promovían una política fiscal<sup>215</sup> y presupuestaria con metas de recaudación tributaria que tampoco son compatibles con el ideario neoliberal.

Los acuerdos enfocados en el cese al fuego y el desmantelamiento de los sistemas de represión avanzaron con mayor celeridad. Los acuerdos relativos a los derechos civiles y a la modernización del sistema jurídico han tenido avances, sin embargo, el cumplimiento por parte del Estado dista mucho de lo planteado en 1996.

En general, los acuerdos plantean compromisos de Estado que no se han materializado. «Promover la erradicación de la pobreza y la superación de la exclusión de los pueblos indígenas» son enunciados súmamente ambiciosos, y los acuerdos como tales no establecen la forma de alcanzar los mismos.

13 años después de la firma del último acuerdo, los avances eran modestos.

---

<sup>212</sup> Fundación Friedrich Ebert (1997) Acuerdos de paz. Gobierno de la República de Guatemala – URNG. Guatemala, Guatemala.: Magna Terra Editores pp 121

<sup>213</sup> Ibid. pp 142

<sup>214</sup> Polanco, L. (2012) La minería en Guatemala (El caso de Goldcorp: de la Mina Marlin al Escobal). Guatemala, Guatemala.: USAC, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIIES.

<sup>215</sup> Fundación Friedrich Ebert (1997) Acuerdos de paz. Gobierno de la República de Guatemala – URNG. Guatemala, Guatemala.: Magna Terra Editores. pp 144

La SEPAZ en su presentación del informe 2009 indica: «*Aunque estamos convencidos de que los Acuerdos de Paz continúan siendo una agenda vigente para la sociedad guatemalteca, reconocemos que a trece años de su entrada en vigencia los obstáculos para avanzar en su cumplimiento persisten y, en determinadas coyunturas, se acrecientan.*»<sup>216</sup>. En el informe los temas reflejan que el cumplimiento de los acuerdos implica el reconocimiento de derechos y la subsidiaridad del Estado en la salud, educación, acceso a la tierra, vivienda, seguridad y justicia<sup>217</sup>. En todos los casos, el cumplimiento conlleva institucionalidad, inversión pública, y presencia del Estado. Esto como se ha analizado antes, es incoherente con el ideario neoliberal en su conjunto.

En atención a lo anterior es pertinente mencionar que la CONRED fue creada en un entorno neoliberal, y paralelamente la firma de los acuerdos de paz creó condiciones para la demanda de derechos ciudadanos que son excluyentes con ese modelo de acumulación en términos generales. La desmilitarización de la sociedad es coherente con la creación de una Institución civil como la CONRED, y la contratación por renglón 029 desde su creación es coherente con el ideario neoliberal y el combate de cualquier forma de organización. En un plano intermedio quedan otras características que serán analizadas más tarde, como el incremento significativo de los salarios del personal de la SE CONRED, y el crecimiento sostenido aunque insuficiente de su plantilla de personal.

## **El decreto 109-96**

La norma jurídica que creó a la CONRED es fundamentalmente una ley orgánica. El proyecto inicial<sup>218</sup> incluía elementos para la regulación de actividades privadas y

---

<sup>216</sup> Guatemala, Gobierno de la República. Secretaría de la Paz (2009). Avances sobre el cumplimiento de los acuerdos de paz. Guatemala, Guatemala.: SEPAZ. pp 1

<sup>217</sup> Ibid. pp 3

<sup>218</sup> Hubo varios borradores de proyecto, algunos de los cuales fueron conocidos personalmente por el autor de estas líneas.

públicas generadoras de riesgo<sup>219</sup>. Del mismo modo, el proyecto inicial contemplaba un abanico más amplio de responsabilidades en relación a la gestión de riesgos y obligación del Estado para promover la aplicación de la ley.

En 1995 y 1996 existía un colectivo de organizaciones, cuya cohesión dependía en buena medida de espacios de participación promovidos por el CONE a través del programa escolar para emergencias. El desarrollo de guías de preparación y respuesta para centros educativos<sup>220</sup> permitió que surgieran espacios de diálogo técnico y oportunidades para plantear la modernización institucional. En ese marco hubo dinámicas de aporte, discusión y consenso que fueron aprovechadas por el equipo a cargo de presentar la propuesta a la Presidencia de la República.

En el Congreso de la República se realizaron cambios a la propuesta, que promovía una administración eminentemente civil<sup>221</sup>. Como resultado de lo anterior en el Decreto 109-96 se designó al Ministro de la Defensa para coordinar el Consejo y se eliminaron elementos como la obligatoriedad de contar con estudios de riesgo en proyectos de inversión. Sin embargo, aún con las deficiencias y alteraciones al proyecto, la nueva ley fue valorada positivamente en tanto brindaba una oportunidad importante para modernizar la institución.

A continuación se analizan algunos de los aspectos relevantes en la norma jurídica que no contó con reglamento hasta el año 2000.

**Una ley orgánica para un sistema.** La CONRED en 1997 contaba con una legislación y recursos que no tenían la mayoría de instituciones responsables del tema en la Región. De hecho, el concepto de sistema interinstitucional, y el principio de coordinación generaban expectativas en las instituciones asociadas a

---

<sup>219</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>220</sup> Comité Nacional de Emergencia (1993) Guía para desarrollar un programa de seguridad escolar en caso de terremoto. Guatemala, Guatemala.: CONE.

<sup>221</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

procesos de primera respuesta. Como entidad de coordinación para emergencias y desastres la SE CONRED (Secretaría Ejecutiva) contaba con los elementos necesarios para desarrollarse. Sin embargo, el decreto 109-96 no ofrecía una organización o un sistema interinstitucional para acometer las tareas de prevención y mitigación. Un ejemplo lo constituyeron las unidades de gestión de riesgos, que más tarde se fueron instituyendo en el Ministerios de Educación y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social<sup>222</sup>. Estas unidades no se formaron por un mandato. En su mayoría se organizaron por la dinámica interinstitucional y regularmente han contado con escasos recursos<sup>223</sup>. En el periodo 1996 a 2006 hubo intentos de organizar unidades de gestión de riesgos pero con escasos resultados debido principalmente a los recursos disponibles para el efecto.

El decreto 109-96 no estableció un mandato en relación a la prevención y mitigación. Su orientación es fuerte hacia la respuesta, y particularmente hacia eventos mayores excluyendo la accidentalidad como se verá más adelante. De manera que la ley es orgánica, no aborda elementos regulatorios, pero no es lo suficientemente amplia como para haber promovido la creación de instancias sectoriales o territoriales que incidieran en la reducción de riesgos.

El hecho que la CONRED tuviera una estructura organizada para la respuesta, heredera de una institución castrense también orientada a la respuesta, pudo haber contribuido a una invisibilización de la reducción de riesgos. Usualmente las actividades de preparación con fuerte presencia de capacitación se realizaban durante la época seca. En las temporadas de lluvias entre 1997 y 2004 el personal encargado de la capacitación tuvo que interrumpir frecuentemente sus agendas de trabajo para apoyar procesos de respuesta. Esto influyó en la continuidad de algunos procesos y limitó los avances que se lograron en materia de alerta temprana o reducción de riesgos en el ámbito escolar.

---

<sup>222</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>223</sup> Loc. Cit.

Pese a que la ley que crea la CONRED establecía la existencia de Coordinadoras Departamentales, Municipales y Locales, para extender territorialmente el alcance del Sistema, no se garantizó la creación de una estructura humana capaz de desarrollarse en el tiempo. La profesionalización del sistema implicaba contratar personal no solo en la ciudad de Guatemala, sino también en los Departamentos y los Municipios para dar soporte principalmente a las Alcaldías. Es hasta 2004 cuando se realizó el primer intento de contar con una presencia territorial<sup>224</sup> precisamente para establecer una conexión entre las Coordinadoras Departamentales y Municipales con la SE CONRED. A nivel local la coordinación era modesta y se limitaba a los proyectos piloto de reducción de riesgos en algunas cuencas con énfasis en alerta temprana ante inundaciones.

Si bien el Reglamento del Decreto 109-96 se oficializó hasta el 12 de septiembre de 2000, otras normas complementaban a la gestión de riesgos. Sánchez<sup>225</sup> analizó en 2005 el marco normativo vigente e identificó las leyes y reglamentos que tenían relación con la gestión de riesgos. Normatividad dispersa, un abordaje de la gestión de riesgos carente de integralidad, vacíos y superposición de normas entre otros factores se mencionan en el informe.

En particular, la Ley de Desarrollo que creó el Sistema de Consejos de Desarrollo, se superpuso en su parte orgánica, con el Sistema de Coordinadoras de la CONRED.

**Una legislación «sin dientes».** En el Decreto 109-96 se creaba un sistema de coordinadoras, la organización de la Secretaría Ejecutiva, y se asignaban responsabilidades con énfasis en la respuesta ante desastres. Sin embargo, los elementos fundamentales de la gestión de riesgos no se definieron, tampoco las vías para deducir responsabilidades civiles o penales. Este vacío acentuó la

---

<sup>224</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>225</sup> Sánchez, R. (2005) Análisis del marco normativo y legal relativo a la gestión de riesgo. Guatemala, Guatemala.: Segeplan.

tendencia de la SE CONRED a responder en casos de emergencia y lo mismo sucedió con las Coordinadoras que funcionaban de manera regular.

Nótese que las leyes de Desarrollo Social en 2001 y de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en 2002<sup>226</sup> generaron un sistema de coordinadoras análogo al Sistema de Coordinadoras de la CONRED. En la práctica, esta situación fue resuelta en los niveles Departamentales, Municipales y Locales mediante la separación de funciones: Desarrollo y atención de desastres.

Como resultado de lo anterior, sin que hubiera claras asignaciones de responsabilidad para los Consejos de Desarrollo (en cuanto a gestión de riesgos), las Coordinadoras de Reducción de Desastres se enfocaron de nuevo en la respuesta. Esto pudo haberse debido al afán de no duplicar esfuerzos, pero también pudieron haber influido factores como la formación del personal, los recursos disponibles y la ocurrencia misma de eventos dañinos.

En atención a las CODRED, COMRED Y COLRED<sup>227</sup> debe tenerse presente, que las Coordinadoras Municipales y Locales se integran de manera muy similar con los Consejos de Desarrollo en sus respectivos niveles. Por lo tanto, el fenómeno mencionado en el párrafo anterior, pudo haberse reproducido en niveles departamentales, municipales y locales.

Así también, es pertinente visibilizar, que la «participación comunitaria» se escenifica en muchos casos con funcionarios públicos y privados<sup>228</sup>. Es decir, que si bien los Consejos de Desarrollo incluyen un cierto nivel de representación social, en la práctica la mayor parte de dichos Consejos está conformada por

---

<sup>226</sup> Sánchez, R. (2005) Análisis del marco normativo y legal relativo a la gestión de riesgo. Guatemala, Guatemala.: Segeplan.

<sup>227</sup> CODRED Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres. COMRED es su equivalente de nivel municipal, y las COLRED se organización en el ámbito comunitario.

<sup>228</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.



funcionarios y funcionarias del Estado que responden a una estructura jerárquica y no necesariamente a los intereses o las preocupaciones del nivel local o de la población. En esas instancias, la aproximación y el análisis de las controversias sociales no son parte de la agenda regular de trabajo. Por el contrario, se procura evitar temas complejos o conflictivos que planteen problemas para esas instancias de trabajo.

**La escasa regulación es coherente con el ideario neoliberal<sup>229</sup>.** El proyecto inicial enviado al Congreso de la República incluyó elementos para regular actividades públicas o privadas generadoras de riesgo. En el Congreso esos y otros artículos fueron modificados y la ley se tornó eminentemente orgánica<sup>230</sup>. Si bien la Ley de Desarrollo y otras normas posteriores permiten la operacionalización de la gestión de riesgos, persiste un ámbito de escasa regulación, y en la práctica imposibilidad de tipificar ilícitos penales por desatender dictámenes de la SE CONRED.

En varias ocasiones, dictámenes con respecto a proyectos privados, fueron ignorados por las empresas<sup>231</sup>, y en ocasiones hubo intereses de funcionarios (as) públicos (as) involucrados (as) en ignorar los dictámenes técnicos<sup>232</sup>. Las controversias se presentaron fundamentalmente en lotificaciones y algunas otras actividades productivas que generaban riesgos, y que continuaron pese a las advertencias de la SE CONRED.

A ese respecto, un instrumento de referencia podría ser el «estudio de riesgo<sup>233</sup>», en una construcción similar a los estudios de impacto ambiental, o en estrecha relación con los mismos. Para que un instrumento de esa índole sea efectivo,

---

<sup>229</sup> Chomsky, N. (2002) Understanding Power. Toronto, ON, Canada.:The New Press

<sup>230</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>231</sup> Loc. Cit.

<sup>232</sup> Loc. Cit.

<sup>233</sup> Loc. Cit.

tendrían que desarrollarse unidades sectoriales, fortalecerse las oficinas de planificación municipal, y posiblemente una oficina central o varias oficinas regionales de soporte técnico.

Todo lo anterior tendría implicaciones presupuestarias y repercusiones políticas.

Existe controversia en relación a la conveniencia de una rama organizacional que se enfocara en regular la construcción de riesgos. Posibilidad de que se genere corrupción, arbitrariedades o impedimentos burocráticos a los proyectos públicos y privados son algunos de los argumentos<sup>234</sup>.

La necesidad de contar con procesos efectivos de regulación a través de estudios de riesgo no es un tema agotado, y de hecho, se ha discutido poco. Es pertinente en cualquier actividad privada o pública generadora de riesgos. Tanto para una empresa importadora de juguetes que pudieran contener pintura con plomo, como para una industria que utilice grandes cantidades de agua que deba ser tratada. El sistema en las condiciones actuales no acomete la regulación, y asumir que las Alcaldías deben hacerlo para deslindarse del tema es una forma de ignorar el riesgo y permitir que el mismo adquiera complejidad o se manifieste en forma trágica.

Resulta ilustrativo analizar el papel de algunas instituciones financieras internacionales que han promovido procesos legislativos en Centroamérica y el Caribe. Estos procesos fueron posteriores a la creación de la CONRED, sin embargo, se caracterizaron de la siguiente forma<sup>235</sup>:

---

<sup>234</sup> Sin embargo, un buen sistema de regulación tendría que ser ágil y sencillo con pequeños proyectos, y bien estructurado y regulado transparente con proyectos grandes. En ese sentido, debiera explorarse la internet como medio para promover la transparencia y la socialización de la información hacia la población.

<sup>235</sup> Véanse los procesos que llevaron a la creación de la COPECO en Honduras, SINAPROC en El Salvador, SINAPROC en Nicaragua, SINAPROC en Panamá y la CNE en la República Dominicana.

- a) En los países citados existían organizaciones débiles encargadas de la defensa civil, alguna organización técnico científica, e instituciones de primera respuesta.
- b) En cada caso, se identificaron vacíos en la legislación en relación a la gestión de riesgos, y necesidad de crear un sistema.
- c) Se procedió a proponer proyectos de ley, y en todos los casos, los mismos incorporaban en un «sistema» a las organizaciones existentes, creando un ente coordinador con una de las entidades, ya sea la defensa civil, o las fuerzas armadas.
- d) Los sistemas resultantes adolecen hoy en día de enormes debilidades en sus equipos humanos<sup>236</sup>. Pareciera una equivocación o un vacío en los proyectos. Sin embargo, es imperdonable que consultores (as) con amplia experiencia hayan olvidado que un sistema necesita personal calificado, que debe ser contratado en atención a perfiles, y remunerado de manera que haya estímulos y condiciones para hacer carrera administrativa. Por el contrario, se dejó descansar a los sistemas en precarios esquemas de remuneración. No se promovió la transformación institucional, solo se colocaron las entidades existentes en un modelo ficticio y hoy en día persisten serias debilidades gracias a esos procesos de «asistencia».

Es interesante mencionar que la SE CONRED en Guatemala y la Comisión Nacional de Emergencia CNE en Costa Rica no están padeciendo esos errores en forma tan dramática. En los otros casos, dado el perfil de los consultores responsables, es pertinente sospechar de la tendencia a debilitar al Estado y evitar procesos que conduzcan a la organización laboral.

En síntesis. El decreto 109-96 creó un sistema débil en los aspectos regulatorios y relativamente fuerte en la preparación y respuesta. La política nacional para la gestión de riesgos se hizo oficial hasta 2011 pese a que se habían discutido

---

<sup>236</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

borradores de la misma desde 2003<sup>237</sup>. Este y otros instrumentos permiten incidir en procesos de construcción de riesgos visibles, pero no existe un sistema de manejo de información, estudios y generación de dictámenes, y tampoco existen medios efectivos para que esos dictámenes sean observados.

El marco categorial neoliberal es coherente con este desarrollo institucional mínimo que tiene escasa participación en la regulación o la fiscalización de actividades privadas o públicas generadoras de riesgo. Y al orientar al sistema hacia la respuesta, el mismo se convierte en un mecanismo de vigilancia para la seguridad del Estado. Estos mecanismos que Foucault identifica con la gubernamentalidad moderna se observan en la gestión de riesgos cuando se enfoca en las emergencias mayores y se desecha el monitoreo y la atención de pequeños incidentes salvo que los mismos se produzcan en un entorno visible desde perspectivas políticas.

**El fondo nacional para la reducción de desastres.** Uno de los elementos más importantes en la nueva institución, fue la creación de un fondo específicamente para la respuesta ante desastres. Este fondo es independiente del presupuesto regular y permite la acumulación de recursos sin tener que devolver los mismos en caso no se ejecuten. El fondo ha sido un instrumento importante para poder responder a desastres y emergencias mayores. En el periodo de estudio el fondo recibió recursos especialmente en atención a emergencias o desastres. No se contó con los recursos necesarios para amplios procesos de recuperación<sup>238</sup>, pero es un instrumento que guarda gran importancia especialmente si se consideran las condiciones anteriores a la CONRED.

---

<sup>237</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>238</sup> Loc. Cit.

Debe tenerse presente que cuando ocurrieron eventos mayores en el periodo de estudio: Huracán Mitch (1998), Huracán Stan (2005)<sup>239</sup> los procesos de reconstrucción fueron coordinados desde la Presidencia de la República, asignando por lo regular responsabilidades en la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, Fondos Sociales y otras instituciones del Estado. Por tal razón, es pertinente pensar en que un solo fondo puede no ser suficiente. En principio por que la finalidad del fondo existente se orienta a la respuesta, y no hay un fondo para la gestión de riesgos que fomente y respalde proyectos de importancia en la materia. Tampoco es suficiente un solo fondo, toda vez que las Municipalidades debieran contar con un fondo susceptible de fiscalización, pero orientado a la gestión de riesgos en general. Estos fondos pudieran ser alimentados con diversas fuentes, incluyendo multas, arbitrios y otros cobros asociados a actividades de regulación.

**La accidentalidad, la gran ausente en la nueva ley.** En 1993 coexistían 3 instituciones en diferentes pero relacionados planos: el Comité Nacional de Emergencia CONE, el Comité de Reconstrucción Nacional CRN y el Consejo Nacional de Prevención de Accidentes CONAPA. El CRN fue suprimido por la administración de Ramiro De León en 1993, sin embargo, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de hecho mantuvo funciones de respuesta incluso después de la creación de la CONRED<sup>240</sup>. El CONAPA que fue creado adscrito al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, tenía una activa participación en comisiones de trabajo: Seguridad Social y Vial, Seguridad en el Trabajo. Y tanto como el CONE y el CRN tenía modesta presencia circunscrita al ámbito de la Ciudad de Guatemala.

---

<sup>239</sup> Dado que la literatura cita a ambos eventos como Huracanes, se continúa usando ese término en este documento. Sin embargo, debe recordarse que en Guatemala, tanto Mitch (1998) como Stan (2005) llegaron al territorio guatemalteco degradados a Tormenta Tropical.

<sup>240</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

En diciembre de 1996, al crearse la CONRED, el CONAPA dejó de funcionar. Sus comisiones perdieron dinamismo, y prácticamente se invisibilizó la accidentalidad como fenómeno social, como fenómeno de riesgo.

El Centro de Epidemiología de los Desastres, que inició la publicación anual del Informe Mundial de Desastres<sup>241</sup>, incorporó desde los años noventa la accidentalidad como un fenómeno que debía ser estudiado y monitoreado. Sin embargo en Guatemala prevaleció el sub registro y el escaso monitoreo existente se realiza en el sistema de salud pública.

La SE CONRED en este tema ha hecho muy poco, y es conveniente mencionar que la ley no le asigna esa responsabilidad. Sin embargo, el impacto social de los accidentes es significativo tanto en un enfoque de salud, como en perspectiva sociales.

En ese orden de ideas, se percibe coherencia entre el marco categorial neoliberal y la exclusión de la accidentalidad, o en otras palabras, el abandono de las personas afectadas por accidentes a su suerte y recursos económicos. Esa coherencia con el marco categorial neoliberal también se pone de manifiesto si se analiza la micro ocurrencia de eventos dañosos, que bien pudieran incorporar el consumo de productos nocivos para la salud de producción y comercialización legal. El consumo lícito de tabaco y alcohol son los ejemplos paradigmáticos a ese respecto.

La accidentalidad entonces, como fenómeno social tiene implicaciones importantes en varias áreas donde sobresalen:

---

<sup>241</sup> Los informes para el periodo de estudio se citan en la bibliografía. Por motivos de espacio no se anotan todos en esta nota.

**Accidentalidad vial.** La misma, íntimamente ligada a procesos de urbanización, es una problemática que no recibe atención del Estado y no es objeto de monitoreo con un enfoque epidemiológico. El impacto individual y social asociado a los accidentes viales es tan dramático e importante como ignorado. Algunas normas como el uso de cinturones de seguridad, o límites de velocidad existen y se aplican parcialmente. Sin embargo, pareciera que cada persona debe correr los riesgos viales y valerse por sí misma. En ese sentido, sería importante visibilizar qué tan diferenciadamente ocurren los accidentes y quienes resultan más afectados, quienes conducen un vehículo, o quienes transitan a pié.

La segunda gran área no abordada en una perspectiva epidemiológica de los accidentes es **la seguridad e higiene en el trabajo**<sup>242</sup>. Es conocida la limitada regulación y capacidad del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en este y otros temas concernientes a los derechos laborales. Un enfoque integral de seguridad e higiene en el trabajo posiblemente visibilizaría las precarias condiciones de trabajo en una incontable cantidad de actividades laborales. Esto sin duda, sería una empresa abrumadora para quienes tienen el mandato legal de velar por la seguridad de los (as) trabajadores (as).

La accidentalidad vial y la seguridad e higiene en el trabajo son dos áreas importantes, pero no son las únicas que debieran ser acometidas por el Estado. Los accidentes en el hogar o en la escuela tienen implicaciones importantes que debieran estudiarse, y finalmente existen categorías especiales como los accidentes con materiales peligrosos tanto en su transporte, como en su almacenamiento y utilización.

La accidentalidad requiere entonces, estudio, y una institucionalidad que tenga responsabilidades para hacer cumplir la ley en lo que está establecido, y en donde

---

<sup>242</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

deba legislarse para el futuro. La CONRED no tiene ese mandato, pero no por ello el asunto debe permanecer ignorado.

### **Un asunto conceptual. La reducción del riesgo de desastres.**

Resulta interesante el nombre de la CONRED acuñado con el Decreto 109-96. En principio, el proyecto de ley contemplaba a la SINRED<sup>243</sup>, para aludir a un «sistema nacional de reducción de riesgos». También se contemplaron las siglas SINAPROC «sistema nacional de protección civil» en el proyecto presentado por el CONAPA. Este último era menos restrictivo en relación a la gestión de riesgos y planteaba funciones de regulación y figuras como el «estudio de riesgos».

El Decreto 109-96 finalmente designó CONRED a la nueva institución, y su nombre encierra un recorte conceptual: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. En principio, la designación de una Coordinadora encierra una visión de control, autoridad, centralidad. Esto pudo haberse debido a la herencia institucional del CONE y la visión de asistencialismo para-militar dominante en la región. Asimismo, la denominación CONRED lleva claramente el mensaje de «reducción del riesgo de desastres». Nótese que no se enuncia la reducción de riesgos, que es más general, y tampoco la gestión de riesgos, que es una designación aún más genérica con respecto a las anteriores.

La «reducción del riesgo de desastres» remite al concepto delimitante de desastre, que en sí mismo es polisémico, complejo, e inacabado desde la academia<sup>244</sup>. De esa cuenta, aún en la actualidad, se evita en documentos técnicos definir desastre, toda vez que el concepto tiene no solo acepciones jurídicas, sino también sociológicas, económicas, y hasta políticas.

---

<sup>243</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>244</sup> Perry, R. & Quarentelli, E. (2005) What is a disaster? New Answers to Old Questions. Washington, United States of America.: Xlibris Corporation



Hubo en los años setenta, intentos de definir desastre en atención al número de víctimas, las pérdidas económicas o las características del evento. Por lo regular las definiciones o explicaciones eran operacionalizaciones que respondían al mandato institucional. Por ejemplo, Assar<sup>245</sup> en 1971 definía desastre de la siguiente forma: *«Un desastre natural es un acto de la naturaleza de tal magnitud que da origen a una situación catastrófica en la que súbitamente se desorganizan los patrones cotidianos de vida y la gente se ve hundida en el desamparo y el sufrimiento; como resultado de ello, las víctimas necesitan víveres, ropa, vivienda, asistencia médica y de enfermería, así como otros elementos fundamentales de la vida, y protección contra factores y condiciones ambientales desfavorables»* Assar en un documento oficial de la OMS enfatizaba el origen natural de los desastres, la crisis ocasionada por un impacto súbito y las acciones que en esa época se asociaban a la respuesta. Esa y otras definiciones similares eran los referentes teóricos al momento de la formación del Comité Nacional de Emergencia en 1969.

Hoy en día, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL en su Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los Desastres<sup>246</sup> explica qué es un desastre, enfatizando elementos como el súbito aparecimiento, el origen antrópico o natural, y el desequilibrio y la afectación social, económica y ambiental.

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas EIRD<sup>247</sup> adoptó el siguiente concepto de reducción de desastres *«DESASTRE NATURAL debe entenderse como las consecuencias del impacto de*

---

<sup>245</sup> Assar, M. (1971) Guía de saneamiento en desastres naturales. Ginebra, Suiza.: Organización Mundial de la Salud. pp 14

<sup>246</sup> Naciones Unidas, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe CEPAL & el Banco Internacional de Reconstrucción y fomento / Banco Mundial (2003) Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres. SD, SD.: Cepal. Pp v a vii

<sup>247</sup> Naciones Unidas, Estrategia Internacional de Reducción de Desastres EIRD (2001) Marco de acción. Para la aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Ginebra, Suiza.: UNISDR pp 5

*un peligro natural en un sistema socioeconómico con un nivel dado de vulnerabilidad, lo que impide que la sociedad afectada le haga frente a tal impacto. La EIRD incluye los DESASTRES TECNOLÓGICOS y AMBIENTALES solamente cuando son causados por peligros naturales. Por lo tanto, la expresión “peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos” describe situaciones en las que los desastres naturales se combinan con la ocurrencia de daños tecnológicos y ambientales».* El concepto anterior, donde se evita utilizar el término *definición* gira en torno a tres conceptos:<sup>248</sup>

1. Peligros naturales, caracterizando un origen no antrópico de los desastres,
2. Vulnerabilidad en una concepción amplia como ya ha sido abordada en este documento, y
3. El Riesgo, como probabilidad de ocurrencia. Esa concepción de desastre fue adoptada desde el inicio del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales el 1 de enero de 1990.

El concepto de desastre presentado por la EIRD evidencia recortes conceptuales que reflejan el mandato de la institución. En principio, al demarcar el origen natural de los desastres, se define un ámbito institucional que deja fuera a los conflictos armados, pero también deja fuera a eventos eminentemente antrópicos como los accidentes en centrales atómicas. Esta delimitación tiene que ver más con el mandato institucional en el marco del Sistema de las Naciones Unidas, que con una aproximación académica al concepto de desastre.

La CEPAL como se enuncia arriba, sin definir desastre se aproxima de manera más integral al objeto de análisis y abarca tanto a los eventos de origen antrópico como a los generados por fenómenos naturales.

En los dos casos anteriores se utiliza el concepto de desequilibrio o la afectación grave como delimitación del desastre. Así también se incluye la afectación al

---

<sup>248</sup> Naciones Unidas, Estrategia Internacional de Reducción de Desastres EIRD (2001) Marco de acción. Para la aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Ginebra, Suiza.: UNISDR pp 5

medio ambiente, que aún en los años ochenta no se contemplaba en las definiciones de UNDRO<sup>249</sup>.

La Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja FICR enfatiza el concepto de desastre como fenómeno socioeconómico y en 1993 promovió la discusión sobre el origen antrópico de los desastres. Del mismo modo en 1993 la FICR indicaba que *«un desastre es esencialmente un fenómeno socioeconómico, una situación extrema, no por ello forzosamente anómala, de la vida cotidiana y que interrumpe provisoriamente, el funcionamiento de las estructuras y actividades comunitarias»*<sup>250</sup>.

El enfoque de la FICR se inscribe en un marco institucional orientado al respeto de los derechos humanos y no contiene el recorte que deja fuera a los conflictos armados. Esto se explica en parte por que el Movimiento Internacional de la Cruz Roja si contempla los conflictos armados en su mandato de acción a través del Comité Internacional de la Cruz Roja CICR<sup>251</sup>. El mismo documento enfatiza 3 mensajes principales: 1. La importancia de enfocarse en la preparación, 2. La importancia de visibilizar la vulnerabilidad como objeto de trabajo, y 3. El crecimiento de la *«brecha humanitaria»*, o el aumento del costo económico de los impactos que crece en relación inversa a los recursos asignados para reducir el impacto.

De lo anterior es importante retomar que la institucionalidad y su mandato delimitan el objeto de trabajo. Así como algunos órganos del Sistema de Naciones Unidas excluyen los conflictos armados, la FICR los adopta. Posteriormente, los

---

<sup>249</sup> Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el socorro en casos de desastre (1979) Prevención y mitigación de desastres. Compendio de los conocimientos actuales. Volumen 7. Aspectos económicos. Nueva York, NNUU.: UNDRO

<sup>250</sup> Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1993) Informe mundial sobre desastres 1993. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press. pp 13

<sup>251</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja CICR (1983) Normas fundamentales de los convenios de Ginebra y de sus protocolos adicionales. Ginebra, Suiza.: CICR.

conceptos refuerzan esas delimitaciones y específicamente el concepto de desastre opera en esa forma.

La discusión en torno al concepto de desastre, y la necesidad de mediar esas aproximaciones teóricas, para utilizar las mismas en capacitación, condujo a la construcción de definiciones. En los años noventa, se comenzó a utilizar la siguiente definición de desastre en la mayor parte de Latinoamérica incluyendo Guatemala:

*«Alteraciones en las personas, los bienes, los servicios y el ambiente, causadas por un suceso natural o generado por la actividad humana, que exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada»<sup>252</sup>*

La definición anterior fue operacionalizada para la capacitación de personal técnico y científico. No hubo entonces, y tampoco hay ahora, otra definición de desastre que tuviera tan amplia aceptación y uso en procesos de formación de personal<sup>253</sup>. De hecho, la misma es en 2012 parte del glosario oficial de la CONRED y otras organizaciones similares en Latinoamérica.

La definición oficial de desastre empleada por la SE CONRED, incluye los elementos centrales propuestos por la CEPAL, la EIRD, y la FICR. Se refuerza el origen antrópico o natural de los desastres, deslindándose un poco de la EIRD que aborda solo desastres «naturales» por razones ya expuestas.

Los elementos centrales de esta definición son: el concepto de comunidad y el nivel de impacto que sobrepasa las capacidades de respuesta. De otra forma, cualquier evento podría catalogarse como desastre. El asunto no queda resuelto, toda vez que el concepto de comunidad es polisémico, y la unidad de análisis

---

<sup>252</sup> USAID OFDA (1992) Curso de administración de desastres 1. San José, Costa Rica.: OFDA LAC

<sup>253</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

puede ser local, Municipal, incluso regional dependiendo del caso guatemalteco. Del mismo modo, el concepto de la capacidad de respuesta también es delimitante, pero difícil de operacionalizar.

Dado que la superación de la capacidad de respuesta comunitaria es un concepto límite, todo lo que no esté por encima de esa capacidad se excluye de la concepción de desastre, cayendo en el ámbito de las emergencias o problemas sociales de cualquier índole, pero no desastres.

La CONRED al ser creada, incorporó en su denominación el concepto delimitante de desastre antes expuesto, excluyendo eventos que no superaran la capacidad local de respuesta. Lo anterior equivale a que los accidentes viales, accidentes en el trabajo o eventos menores no son competencia de la CONRED y el contenido del Decreto 109-96 refuerza esa concepción. Por lo tanto, la exclusión de los accidentes y eventos menores tiene relación directa con una concepción de reducción de desastres, en lugar de una concepción de gestión de riesgos, que era más incluyente, y que se eliminó de las propuestas de ley en 1995 y 1996.

En este punto es conveniente retomar el concepto de individuación de Beck<sup>254</sup> abordado en el primer capítulo. La exclusión de eventos menores, y de la accidentalidad en la creación de la CONRED, es coherente con una visión de vigilancia y manejo de crisis para la gubernamentalidad<sup>255</sup> establecida en un espacio y momento dados. El marco categorial neoliberal profundiza la individuación toda vez que deja en el ámbito personal o familiar la responsabilidad de responder ante los riesgos que no son mandato para una institución, en este caso la CONRED.

---

<sup>254</sup> Beck U. (2006) La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad. Barcelona, España.: Paidós. pp 59

<sup>255</sup> Para mayor información véase Foucault, M. (2006) Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Ya sea una emergencia médica, o el incendio de una vivienda, en el marco categorial neoliberal, el Estado no debe intervenir, y es responsabilidad individual la solución de esos problemas. Naturalmente, los pequeños incidentes tienen una diferenciación asociada a la clase social.

Finalmente es necesario aclarar que en la práctica, la SE CONRED responde a eventos menores por diversas razones. Primero, la SE CONRED necesita desarrollar y mantener capacidades de respuesta que se ponen a prueba y se mejoran en tanto se utilizan en incidentes menores. Segundo, la SE CONRED debe responder a coyunturas que con frecuencia tienen implicaciones políticas, y eso incluye la respuesta a eventos menores. Pero esas funciones son más bien coyunturales y no son ni el mandato principal de la CONRED ni han llevado a retomar la accidentalidad como problemática nacional.

Si un noticiero publica que 3 viviendas están en condiciones de alto riesgo, es posible que la SE CONRED envíe personal técnico que atienda incluso necesidades de albergue de emergencia. Esto puede llevarse a cabo en coordinación con instancias locales, municipales o departamentales, pero no necesariamente es así en todos los casos.

En otras palabras, la SE CONRED emplea sus recursos con eficiencia para atender la mayor cantidad de incidentes, pero su mandato se refiere a desastres, no a incidentes o emergencias menores.

No se cuestiona la eficiencia de la entidad, la crítica en este apartado se dirige a la delimitación de funciones en el momento de legislar, y las causas pudieran estar en las estructuras asistencialistas previas, y luego los conceptos realimentaron esa visión centrada en crisis mayores.

## **2. El desarrollo institucional.**

### **Características de la institución en el periodo de estudio.**

Las entrevistas realizadas a funcionarios a cargo de la SE CONRED o que participaron en el Consejo entre 1996 y 2006 permiten caracterizar algunos aspectos del desarrollo institucional que resultan coherentes o guardan relación con el marco categorial neoliberal. En algunos casos, se realizaron consultas específicas con personal de la SE CONRED a cargo de Direcciones, posiciones técnicas y personal operativo.

El análisis se enfocó entonces en aspectos asociados al marco categorial neoliberal y no en otros que pudieran servir para fines distintos al de esta investigación. De esa cuenta, no se abordarán en estas líneas algunos elementos de la cultura organizacional de la SE CONRED, como el compromiso de su personal, la dedicación y excelencia en el cumplimiento de sus tareas, incluso el trabajo no remunerado más allá de los horarios regulares.

La institución tiene su lugar, nivel de aceptación, credibilidad y el reconocimiento de diversas instancias. Asimismo, pese a los errores que puedan identificarse, la SE CONRED se ha posicionado como una institución eficiente y valorada positivamente por la población y los medios. Lo anterior es coherente con la visión de la administración pública propuesta por Bonnin y desarrollada por Guerrero (ambos abordados en el primer apartado de esta investigación). La SE CONRED expresa a través de su cultura organizacional el sentido de la administración pública orientada al bienestar de la mayoría.

**Todo el personal en el renglón 029.** Como se mencionó antes, uno de los elementos que caracterizó a la institución en el periodo de estudio, es el sistema de contrataciones. Todo el personal a partir de la creación de la institución fue

contratado por el renglón 029<sup>256</sup>. Ese renglón de gasto se encuentra en el grupo 0 (cero) que corresponde a servicios profesionales, sub grupo 2 que corresponde a personal temporal. 029 se refiere entonces a otras remuneraciones de personal temporal. En este renglón se incluyen honorarios por servicios técnicos y profesionales prestados por personal sin relación de dependencia, asignados al servicio de una unidad ejecutora del Estado, y que podrán ser dotados de los enseres y/o equipos para la realización de sus actividades, en periodos que no excedan un ejercicio fiscal.

Si bien el Manual de Planificación y Programación Presupuestaria vigente en 1996 fue derogado y sustituido por uno nuevo en 1997, los renglones de gasto y su naturaleza no sufrieron cambios.

Incluso los Secretarios Ejecutivos y Sub Secretarios, a quienes tradicionalmente se les ha reconocido como funcionarios públicos fueron contratados por ese renglón en 1997<sup>257</sup>. Posteriormente sus contratos tuvieron que realizarse por otros renglones como 011 y 022 en los cuales si podían tener la categoría de funcionarios públicos. Todo el resto del personal permaneció en 029.

Para Ajanel De León<sup>258</sup> la contratación por el renglón 029 es una relación de trabajo disfrazada que tiene por finalidad anular, impedir o atenuar la protección que brinda la ley. La intención es desnaturalizar el contrato de trabajo mediante la utilización de un contrato civil, que no crea relación de dependencia. En esos casos la persona que presta sus servicios no tiene calidad de servidor o funcionario público ni tiene derecho a prestaciones laborales.

---

<sup>256</sup> Gobierno de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas (1989) Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala, cuarta edición. Guatemala, Guatemala.: Tipografía Nacional.

<sup>257</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>258</sup> Ajanel, M. (2007) La simulación del contrato de trabajo y sus consecuencias con relación al tratado de libre comercio. Tesis. Guatemala, Guatemala.: USAC. pp 21



Ajanel señala que «*el objetivo de aplicar estas formas de contratación es impedir la libre organización sindical y la posibilidad de que los trabajadores ejerciten su derecho a la negociación colectiva, además de evadir el pago del salario mínimo, trasladar el riesgo al trabajador y evitar el pasivo laboral*»<sup>259</sup>

Roca<sup>260</sup> opina que la contratación por ese renglón se ha incrementado significativamente y que la misma se concibió para contratar personal calificado, profesional y técnico para productos definidos y temporales. Ajanel<sup>261</sup> y García<sup>262</sup> se refieren a esa práctica como simulación de contrato coincidiendo en que una de las razones de fondo es evitar la generación de pasivos laborales y prestaciones en general. La base de esa modalidad es utilizar una figura de contrato civil para evitar las regulaciones de la ley de servicio civil.

En general, las personas entrevistadas, todas con puestos de responsabilidad en la SE CONRED ó el Consejo valoraron este régimen de contratación de la siguiente forma<sup>263</sup>:

- a) Ventajas. Mejores salarios. Todo el personal incrementó sus salarios hasta en un 300% cuando se cambió el régimen de contratación.<sup>264</sup> Al pagarse honorarios por montos mucho mayores al personal presupuestado del Estado, la SE CONRED accedió a profesionales que no hubieran aceptado una plaza en el Estado precisamente por las bajas remuneraciones. A ese respecto conviene resaltar que en general, el personal de la SE CONRED

---

<sup>259</sup> Ajanel, M. (2007) La simulación del contrato de trabajo y sus consecuencias con relación al tratado de libre comercio. Tesis. Guatemala, Guatemala.: USAC pp 22

<sup>260</sup> Roca, C. (2003) El servicio civil en Guatemala: elementos para su reforma. Guatemala, Guatemala.:SD

<sup>261</sup> Ajanel, M. (2007) La simulación del contrato de trabajo y sus consecuencias con relación al tratado de libre comercio. Tesis. Guatemala, Guatemala.: USAC.

<sup>262</sup> García, A. (2007) La simulación en contratos civiles como forma de elusión del pago del impuesto al valor agregado. Tesis. Guatemala, Guatemala.: USAC.

<sup>263</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>264</sup> Loc. Cit.

valora positivamente esa forma de contrato, incluso sin gozar de prestaciones laborales.

- b) Otra de las ventajas desde la perspectiva de los funcionarios con autoridad, es la flexibilidad, que no es otra cosa, que la capacidad de despedir a una persona si no cumple con lo requerido por el patrono. Esta condición y la anterior conduce a la tercera ventaja entendida y expresada por las personas entrevistadas<sup>265</sup>:
- c) Ausencia de oportunidades para organizar un sindicato. De hecho, hubo al menos un intento de inscribir un sindicato en la SE CONRED, pero no se consiguieron las firmas necesarias y el Ministerio de Trabajo no terminó el trámite de inscripción. Cabe resaltar, que prácticamente todas las personas entrevistadas se refirieron a la organización sindical en sentido peyorativo y como una amenaza para la organización.
- d) Desventajas: Imposibilidad de garantizar la estabilidad del personal calificado que ha desarrollado capacidades a través de años de trabajo y experiencia. Todas las personas entrevistadas coincidieron en que pese a los beneficios percibidos de contratar por renglón 029, la inestabilidad era un elemento que evitaba la consolidación de una organización profesional en el largo plazo.
- e) Otra desventaja también mencionada con frecuencia es la imposibilidad de acceder a prestaciones laborales, especialmente seguridad social toda vez que los contratistas deben pagar su propio seguro médico, y los planes disponibles no ofrecen planes de retiro como si lo hace el Estado.

Al crearse la CONRED, hubo instrucciones directas de la Administración Arzú<sup>266</sup> para que no se contratara a nadie de forma presupuestada, y que todo el personal nuevo debía estar en renglón 029. Esas instrucciones en 1996 tenían relación con los esfuerzos sistemáticos para evitar la sindicalización y las demandas por

---

<sup>265</sup> En todos los casos, personas con puestos de responsabilidad en relación con la SE CONRED.

<sup>266</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

convenios colectivos de trabajo<sup>267</sup>. El Gobierno no quería más sindicatos, aunque la expresión utilizada por las personas entrevistadas fue: «el Gobierno quería evitar el crecimiento de pasivos laborales»<sup>268</sup>.

Lo anterior coincide con la tesis de Köhler y Wannöffel<sup>269</sup> que describen como los Gobiernos en Latinoamérica desecharon la relación con los grandes sindicatos corporativos que no eran otra cosa que sindicatos instrumentados por el Estado. Köhler y Wannöffel indican que *«El cambio radical neoliberal implicó, sin embargo, no sólo una reducción de las funciones económicas del Estado sino también una nueva definición de la relación Estado-sindicato. En esta relación, las estructuras corporativistas han pasado de moda, pues la política neoliberal en primer lugar se concentra en la descolectivización de los derechos de los trabajadores...»*<sup>270</sup>

En suma, con respecto al régimen de contratación, la vía de contratar al personal por el renglón 029 ofreció ventajas en la selección discrecional del personal, acceso a profesionales con calificación adecuada al puesto, y se evitó la organización laboral. Del mismo modo, la ausencia de prestaciones laborales y estabilidad, se identifican como problemas no resueltos incluso a la fecha actual.

Esta visión de la contratación, llamándola «flexible» denota el ideario neoliberal en su expresión más clara, excepto por una cosa: Las remuneraciones por honorarios en la SE CONRED son muy superiores al promedio salarial del Estado. Incluso el personal operativo, a cargo de bodegas, devenga hasta el triple del salario de un empleado con funciones similares en una entidad del Estado. Esa diferencia de honorarios continúa valorándose positivamente por el personal.

---

<sup>267</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>268</sup> Loc. Cit.

<sup>269</sup> Köhler, H. & Wannöffel, M. (1993) en *Modelo Neoliberal y Sindicatos en América Latina*. México D.F., México.: Fundación Friedrich Ebert. pp 25

<sup>270</sup> Loc. Cit.

En una perspectiva distinta y necesaria para los fines de esta investigación, es pertinente pensar en que la precariedad de los salarios de los (as) funcionarios (as) públicos (as) es tal, que la mayoría prefiere sacrificar sus derechos laborales para acceder a una remuneración que les permita cubrir sus necesidades básicas.

### **Recursos y organización en crecimiento permanente.**

Desde su creación en 1996 hasta 2006, la SE CONRED recibió asignaciones presupuestarias en aumento. Del mismo modo, la plantilla de personal se incrementó significativamente en ese periodo. En 1997 laboraban en la Secretaría Ejecutiva alrededor de 100 personas y en 2000 la cantidad era alrededor de 200. Estas cifras siempre variaron por el tipo de contratación, y se mantienen ciertos niveles de opacidad en los datos presupuestarios y de contratación.

El presupuesto en aumento, y el fortalecimiento sostenido de la estructura organizativa no son elementos coherentes con las medidas neoliberales tendientes a la reducción del Estado. A ese respecto, se percibe que en la Administración Arzú<sup>271</sup> hubo una visión menos apegada al ideario neoliberal en algunos aspectos. Lo mismo pudo apreciarse en la administración Portillo<sup>272</sup>, cuando hubo también aumentos de presupuesto. En la Administración Berger<sup>273</sup>, los presupuestos se incrementaron pero de forma modesta, y se logró ampliar la cobertura territorial gracias a un reajuste salarial de los cuadros gerenciales y grandes sacrificios del personal operativo que con algunos incentivos logró desarrollar las primeras sedes Regionales de la CONRED.

---

<sup>271</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>272</sup> Loc. Cit.

<sup>273</sup> Loc. Cit.

**El crecimiento institucional tuvo relación directa con la ocurrencia de desastres y con procesos de respuesta<sup>274</sup>:**

En el periodo de estudio, hubo siempre visibilidad política de la institución y una adecuada comunicación con la Presidencia de la República. En todos los casos, los Secretarios Ejecutivos y Sub Secretarios han guardado alguna relación con estructuras político partidarias. Esa circunstancia junto a una adecuada comunicación hacia la Presidencia de la República generaron una valoración positiva de los Gobernantes de turno en torno a la SE CONRED. En otras palabras, desde su nombramiento todos los Secretarios Ejecutivos han tenido un aceptable acceso a la Presidencia de la República, y contrario a lo ocurrido en otros países de la Región<sup>275</sup>, durante emergencias o desastres, la institución fue reconocida públicamente como la encargada de responder en nombre del Gobierno de Guatemala.

En ese sentido, Olson<sup>276</sup> destaca la importancia que los funcionarios como el Secretario Ejecutivo de la CONRED, tengan un perfil que abarque más que las competencias técnicas, y construyan una interacción permanente con los niveles políticos de decisión. Esa visión política además de técnica, ha sido parte del quehacer de los Secretarios Ejecutivos en la CONRED en todo el periodo de estudio y con posterioridad a este.

**El enfoque en la respuesta guardó relación con el acceso a recursos**, toda vez que los desastres pueden ser ventanas de oportunidad para los estamentos políticos, y por el contrario, atender deficientemente una emergencia por lo regular se valora negativa y severamente por los medios de comunicación y por la

---

<sup>274</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>275</sup> Olson, R., Sarmiento, J., Olson, R.A., Gawronski, V., and Estrada, A. (2000) The Marginalization of Disaster Response Institutions. Boulder, Colorado, U.S.A.: The Natural Hazards Research and Applications Information Center.

<sup>276</sup> Ibid.

población. A ese respecto, Olson<sup>277</sup> y Slettebak<sup>278</sup> destacan la relación entre la ocurrencia de desastres y el apareamiento de violencia e inestabilidad política.

En el caso de la SE CONRED, se observó siempre un tratamiento cuidadoso tanto de la relación con los medios, como en la comunicación hacia los niveles políticos<sup>279</sup>.

La producción de información y una eficiente entrega de la misma hacia los niveles políticos y los medios, guardó relación con el desarrollo de un Centro de Operaciones de Emergencia, dotado con instalaciones, equipo, personal permanente, un sistema de enlaces, planes y procedimientos de operación.

El Centro de Operaciones de Emergencia (COE), se basó en una estructura bipolar<sup>280</sup> que permite su activación por etapas asociadas a niveles de alerta. Su monitoreo, captura, registro, procesamiento de datos y producción de informes estaban en 2007 muy por encima de las capacidades Regionales. Esos y otros elementos durante las crisis mayores entre 1996 y 2006 deben haber posicionado a la CONRED como una institución indispensable para el manejo de crisis asociadas con desastres<sup>281</sup>.

Si bien la SE CONRED desarrolló áreas de monitoreo y estudio de riesgos, con personal calificado, las mismas no recibieron los recursos que si recibió el componente de respuesta que incluye al COE, y equipos de desplazamiento rápido al terreno que permiten conectar el área de decisiones políticas con datos recabados en la zona de operaciones.

---

<sup>277</sup> Olson, R. (2003) Disasters as Critical Junctures? Managua, Nicaragua 1972 and Mexico City 1985. Miami, FL, USA.: International Journal of Mass Emergencies and Disasters Volume 21, No. 1. pp 5 - 35

<sup>278</sup> Slettebak, R. & Theisen, O. (2011) Disaster Dips? The Link between Natural Disasters and Violence in Indonesian Provinces, 1990-2003. Oslo, Norwegian.: International Peace Research Institute.

<sup>279</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>280</sup> Berganza, R. (2007) Centros de Operaciones de Emergencia. Sistematización de experiencias regionales. San José, Costa Rica.: USAID OFDA LAC.

<sup>281</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

Las emergencias que regularmente se asocian a las temporadas de lluvias y dos desastres mayores (Mitch 1998 y Stan 2005) guardan relación con posteriores asignaciones de recursos<sup>282</sup>. Ambas crisis, contribuyeron a un posicionamiento de la SE CONRED ante el Gabinete de Gobierno en turno.

Al respecto, es pertinente hacer notar que cada Presidente de la República en el periodo de estudio ha demostrado diferentes formas de relacionarse con la CONRED. Alvaro Arzú, durante la respuesta ante el Huracán Mitch (1998), mostró un involucramiento directo en la toma de decisiones a diferentes niveles. De hecho, su participación excedió lo esperado en un Mandatario<sup>283</sup>, y concentró excesivamente la toma de decisiones. Pese a los errores cometidos, la mayoría de las decisiones las tomó en las instalaciones de la SE CONRED, y sus autoridades permanecieron en el puesto durante la crisis. En ese momento el procesamiento de datos del COE era básico y enfocado en indicadores clave. Pese a lo anterior, la Presidencia valoró la información y el trabajo realizado por la aún pequeña estructura organizativa.

El impacto de la Tormenta Tropical Mitch generó condiciones para fortalecer el Centro de Operaciones de Emergencia, COE, con el apoyo de donantes extranjeros y recursos provenientes del Estado de Guatemala. Posteriormente, durante el Gobierno de Alfonso Portillo no hubo emergencias o desastres mayores<sup>284</sup>. En algunas operaciones que merecieron la atención del gobernante, hubo expresiones positivas con respecto al trabajo realizado por la SE CONRED.

En 2005, el impacto de la Tormenta Tropical Stan ocurrió cuando ya la SE CONRED contaba con un COE más experimentado, y pese a que hubo problemas en el manejo de información, nuevamente la gestión de la emergencia fue

---

<sup>282</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>283</sup> Loc. Cit.

<sup>284</sup> Loc. Cit.

valorada positivamente<sup>285</sup>. En ese entonces, Oscar Berger tomó decisiones como la declaración del Estado de Calamidad en las instalaciones de la SE CONRED, y escuchó al personal técnico de esa Secretaría Ejecutiva y el INSIVUMEH.

Nótese, que los problemas en el manejo de información son frecuentes en cualquier Centro de Operaciones de Emergencia, dado que las capacidades de captura, depuración, procesamiento y construcción de datos se realizan en atención a un nivel de impacto o un escenario<sup>286</sup>. La Tormenta Tropical Stan sobrepasó las capacidades instaladas en 2005.

En relación con lo anterior, es pertinente mencionar que la respuesta es ineludible para la CONRED dado su mandato, y no es de extrañar que haya recursos para fortalecer sus sistemas para el manejo de información. Después del impacto del Huracán Stan (2005) hubo un esfuerzo sostenido para desarrollar COEs de nivel Departamental y Municipal. Y posteriormente se ha desarrollado un Sub Sistema específico para el Comando de Incidentes basado en modelos utilizados en los Estados Unidos<sup>287</sup>.

En el plano de la respuesta, es importante mencionar que la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, se mantuvo siempre como enlace entre la Presidencia de la República y la SE CONRED<sup>288</sup>. Esto no interfirió con el rol de otros Ministerios de Estado que mantienen presencia por ley en el Consejo de la CONRED. Básicamente, por que durante las emergencias mayores, la coordinación se realizó a través de la SCEP y en determinados momentos directamente desde la Presidencia.

---

<sup>285</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>286</sup> Berganza, R. (2007) Centros de Operaciones de Emergencia. Sistematización de experiencias regionales. San José, Costa Rica.: USAID OFDA LAC.

<sup>287</sup> US Department of Homeland Security, (2008). National Incident Management System. Washington, D.C.: US Department of Homeland Security.

<sup>288</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.



Entre 1996 y 2006, el nombramiento de los Secretarios y Sub Secretarios Ejecutivos se llevó a cabo con el beneplácito de la Presidencia de la República, lo que de alguna forma generaba canales de comunicación y apoyo político. Esa circunstancia junto a un manejo políticamente adecuado de las crisis mayores en 1998 y 2005 generaron valoraciones positivas en la Presidencia de la República<sup>289</sup>.

El único incidente significativo entre un Secretario Ejecutivo y un estamento superior ocurrió cuando se exigieron puestos de trabajo para el partido gobernante dentro de la planilla de la SE CONRED. En esa ocasión el Secretario Ejecutivo se negó a acatar esas directrices y tras algunos días de tensión fue ratificado en su puesto por el Presidente de la República. Ese evento fue excepcional, y como tal evidencia que en general hubo buena comunicación con la Presidencia de la República en las diferentes administraciones entre 1996 y 2006.

Lo anterior visibiliza que la SE CONRED a los pocos años de su formación, se había constituido, como otras instituciones públicas, en una fuente potencial de empleos para funcionarios afines al Gobierno de turno.

No existe un registro de cuántas personas fueron despedidas y cuántas fueron contratadas en cada cambio de administración. Sin embargo, esa rotación se produjo en 2000 y 2004. En 1997 dado que la institución era muy pequeña no hubo necesidad de despedir personal para contratar otros cuadros en su lugar.

Pese a lo anterior, las rotaciones de personal no fueron tan drásticas como para perder los procesos fundamentales de operación, y en general hubo cierta continuidad y conservación de aprendizajes de una administración a otra.

---

<sup>289</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

**Desde su formación, hubo relación de cooperantes externos** con la SE CONRED, y la institución estuvo en la agenda de asistencia. Lo anterior incluyó una serie de proyectos de preparación, respuesta y reducción de riesgos en cuencas donde se implementaron sistemas de alerta temprana<sup>290</sup>.

Hubo esfuerzos permanentes para mejorar las capacidades de preparación y respuesta, así como algunas capacidades de reducción de riesgos desde los ámbitos municipales y locales. En esos procesos se invirtieron recursos provenientes de donantes como Japón y Alemania a través de sus respectivas Agencias de Cooperación. Otras Agencias representando a países nórdicos, España, Italia o Taiwán también cooperaron en proyectos de organización comunitaria y desarrollo de capacidades. La Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, enfocó su asistencia en procesos de preparación y respuesta, y particularmente en procesos de capacitación que tenían un enfoque regional.

La cooperación externa también contribuyó a fortalecer el modelo de preparación y respuesta de la SE CONRED, toda vez que la institución había desarrollado planes de trabajo, así como programas y proyectos. Sin embargo, es indiscutible que la cooperación enfatiza áreas de trabajo, y al asignar recursos se capta especial atención y horas de trabajo del personal.

Nótese que la asistencia a países afectados por desastres mayores, cuenta con un conjunto de instituciones tanto humanitarias como financieras, algunas como la Federación Internacional de la Cruz Roja, con amplia trayectoria e independencia, otras Agencias representan a Gobiernos, y también existe un conjunto de Organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, que se especializan en la respuesta a desastres. Todas esas organizaciones procuran acceder a información en caso de desastre, y de una u otra forma, a todas esas

---

<sup>290</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

organizaciones les resulta conveniente que exista un modelo de preparación y respuesta como el desarrollado por la SE CONRED.

Debe considerarse asimismo, que los desastres constituyen ventanas de oportunidad para hacer política, tanto internamente, como entre Estados. En ese contexto, debe entenderse que la presencia de grandes, medianas y pequeñas organizaciones no gubernamentales (ONG), tiene relación con el acceso a fondos públicos nacionales y extranjeros en procesos de respuesta y recuperación.

Finalmente, la brecha humanitaria, entre los recursos para la respuesta y los recursos para la prevención y mitigación ha crecido de forma sostenida desde que fue publicada por el Informe Mundial de Desastres de 1993<sup>291</sup>. Esa brecha, se atribuye, como ocurre en Guatemala, a la coyuntura de crisis asociada al desastre, donde se combina tanto una demanda de asistencia, con una oportunidad política de aprovechar la crisis para posicionarse favorablemente con el público. Lamentablemente, el aumento de recursos para la respuesta no siempre se ha visto acompañado de la aplicación de estándares mínimos de atención.

Otros problemas en la atención de desastres tienen relación directa con la actuación de la CONRED como sistema, y por lo regular se asocian con los recursos asignados para la respuesta. Los problemas más frecuentes tienen que ver con la administración de albergues de emergencia, albergues temporales unifamiliares, y los procesos de reconstrucción donde el principal problema ha sido el acceso a terrenos en condiciones aceptables de riesgo.<sup>292</sup>

---

<sup>291</sup> Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1993) Informe mundial sobre desastres 1993. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press. pp 12

<sup>292</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

**Sectorialmente, la SE CONRED ha desarrollado algunos procesos sostenidos que han trascendido más de una administración.** Entre esos procesos destaca el desarrollo de capacidades en el Ministerio de Educación. Ese proceso comenzó en el CONE en los años ochenta, como un programa escolar para emergencias que tuvo gran aceptación tanto en el ámbito escolar, como en organizaciones no gubernamentales que se sumaron a los procesos de capacitación.

Con el paso de los años, y ya con la existencia de la CONRED, se continuó el trabajo en coordinación con el Ministerio de Educación, y se promovió la institucionalización de la preparación para emergencias. Así también, hubo esfuerzos sostenidos para que el Ministerio de Educación formara una unidad de gestión de riesgos, que ha tenido diferentes niveles de actividad y efectividad durante su existencia.<sup>293</sup>

En esos procesos sectoriales, la SE CONRED promovió un discurso consistente orientado a la reducción del riesgo de desastres, y logró articular el mismo con otras instituciones como la Universidad de San Carlos de Guatemala. El discurso de reducción de riesgos, se plasmó en guías, planes y otros instrumentos que luego se extendieron a la internet y redes sociales. De esa cuenta la CONRED se fue posicionando en la población al nivel de otras instituciones como los cuerpos de bomberos, que tradicionalmente eran el referente de respuesta en caso de emergencia o desastre.<sup>294</sup>

### **Los procesos de respuesta como conyunturas políticas.**

Los desastres constituyen por lo regular oportunidades para fortalecer y legitimar a un Gobierno, asimismo, los desastres pueden propiciar el apareamiento de violencia social, afectar la gobernabilidad e incidir en procesos electorales

---

<sup>293</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>294</sup> Loc. Cit.

posteriores. Guatemala es un ejemplo citado por Olson<sup>295</sup>, dado que en 1976 el manejo de la respuesta y los medios fueron elementos clave que afectaron a la administración Laugerud García.

Olson<sup>296</sup> propone variables independientes que pueden generar inestabilidad política: Nivel de desarrollo, represión política, asistencia internacional, la severidad del desastre, así como condiciones previas de inestabilidad e inequidad en el ingreso. En otra publicación, el mismo autor destaca la importancia del manejo de la información hacia la población como elemento clave para la gobernabilidad<sup>297</sup>: «*The most useful place to start deepening our understanding of the politics-disaster connection is with an often overlooked but fundamentally important fact: In any disaster, government officials are confronted with the need to not only manage the situation but also explain it.*»<sup>298</sup>

En otros términos, la dimensión política de los desastres no puede ser ignorada. Los desastres no pueden ser administrados únicamente como crisis que requieren decisiones técnicas. La dimensión política de los desastres puede afectar seriamente a la institucionalidad, especialmente si esa institucionalidad no está preparada para lidiar con una demanda súbita de información.

Y en ese sentido, las sucesivas administraciones de la SE CONRED tuvieron siempre el cuidado de fortalecer sus sistemas para el manejo de información y mantuvieron una visión política y técnica de los desastres<sup>299</sup>.

---

<sup>295</sup> Olson, R. (1998) Disasters and Political Unrest: An empirical investigation. Dallas, Texas, U.S.A.:Southern Methodist University.

<sup>296</sup> Ibid.

<sup>297</sup> Olson, R. (2000) Toward a Politics of Disasters: Losses, Values, Agendas, and Blame. International Journal of Mass Emergencies and Disasters 18. Pages 265 – 287. Los Angeles, CA, U.S.A.: University of Southern California. pp 154

<sup>298</sup> Se propone la siguiente traducción: Un buen lugar para iniciar la indagación de la conexión entre política y desastres, es un elemento importante pero a veces ignorado: En cualquier desastre, los oficiales de Gobierno deben no solo manejar la situación, deben también explicarla.

<sup>299</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

En tal sentido, la SE CONRED desarrolló y fortaleció sus sistemas de información, así como la comunicación hacia los niveles políticos. Cada Secretario Ejecutivo tuvo el cuidado de mantener esos canales, y después de las crisis más importantes, hubo recursos que fortalecieron a la institución.

Evidentemente, no es posible garantizar el éxito de operaciones tan complejas como las que demandaron los desastres de 1998 (Mitch) y 2005 (Stan). Las características de la respuesta, la recuperación, y la diferenciación social del impacto observado hacen prácticamente inalcanzable un resultado satisfactorio para todos los sectores afectados. En esa coyuntura, mantener una perspectiva política sin perder el sentido técnico de la respuesta es un verdadero reto. Del mismo modo, la información pública debe construirse con anticipación y prever un discurso que genere confianza en la población así como en grupos de poder. El discurso debe asimismo, corresponderse con las acciones, toda vez que la tolerancia a la corrupción tiende a ser mucho menor en lo que Olson llama el «tiempo especial»<sup>300</sup>.

El desarrollo institucional entre 1996 y 2006 también guardó relación con otros eventos menos dañosos, pero importantes en la perspectiva comunitaria. Hubo en esos momentos controversias sociales, especialmente cuando se confrontaron intereses empresariales.

La construcción de bordas para proteger cultivos de caña de azúcar, por citar un ejemplo, constituyó un generador de controversia social, cuando hubo comunidades que fueron afectadas seriamente por inundaciones, y los dictámenes técnicos indicaban que las bordas eran causantes de esos impactos en la población. No hubo sin embargo, todo el apoyo político que se requirió en esos

---

<sup>300</sup> Olson, R. & Gawronski, V. (2010) From Disaster Event to Political Crisis: A "5C+A" Framework for Analysis. *International Studies Perspectives*, Volume 11, No. 3. SD.: International Studies Association. pp 208

casos, y en prácticamente todas las administraciones hubo algún nivel de confrontación con actividades empresariales privadas generadoras de riesgos.<sup>301</sup>

### **El reto de cumplir con los estándares mínimos de asistencia humanitaria**

Las emergencias que habitualmente administran las Coordinadoras Municipales, Departamentales y la SE CONRED, guardan alguna relación con el uso inadecuado del suelo. Y la respuesta para que las personas no estén en alto riesgo, por lo regular tiene que ver con la posibilidad de reubicar familias, o barrios completos en sitios con un nivel de riesgo aceptable. Por supuesto, esa demanda permanente contrasta con la ausencia de programas de Gobierno o políticas públicas que atiendan el déficit de vivienda en el país. Cuando se han producido eventos mayores como Stan (2005) la demanda de estudios técnicos para emplazar albergues sobrepasó por mucho las capacidades de la SE CONRED, y el problema se complicó cuando fue necesario ofrecer soluciones permanentes. Por esa razón, las familias afectadas por eventos hidrometeorológicos como Stan, han permanecido entre seis meses y cuatro años en Albergues Temporales Unifamiliares ATU<sup>302</sup>. Esa situación es incompatible con los estándares mínimos para procesos de respuesta que han sido aceptados por el Gobierno de Guatemala.<sup>303</sup>

Pese a que el proyecto Esfera fue lanzado en 1997 y ha sido difundido en ámbitos institucionales, en raras ocasiones se cumplen los estándares mínimos de asistencia humanitaria, y en Guatemala regularmente el espacio mínimo por familia ha constituido uno de los principales retos junto al agua y el saneamiento.

---

<sup>301</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>302</sup> Nombre que comenzó a utilizarse en 2005 cuando se aplicó por primera vez en Guatemala un programa para construir 4500 ATU.

<sup>303</sup> Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria, Organizaciones Voluntarias para la Cooperación en Situaciones de Emergencia, y el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (2004) El Proyecto Esfera. Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre. Ginebra, Suiza.: Proyecto Esfera.

No obstante lo anterior, la SE CONRED y el Gobierno no han recibido serias críticas por la asistencia brindada en materia de albergues de emergencia, albergues temporales unifamiliares y soluciones permanentes de vivienda. En relación con lo anterior, es posible pensar que ha habido un adecuado manejo del «tiempo especial» durante la respuesta y recuperación.

Posiblemente el momento más crítico para la CONRED en una operación de respuesta, lo constituyó el impacto en la población de Panabaj, Sololá en 2005. Un flujo de lodo descendió sobre la comunidad sepultando a cientos de personas, muchas de las cuales dormían. Un número significativo de familias fueron desplazadas de la zona de impacto.

En ese momento, esa zona del país estaba prácticamente incomunicada de la Ciudad Capital y la información no llegaba prontamente al COE Nacional. Mientras tanto la cobertura de medios internacionales de prensa generó una demanda de atención a la población que no se producía desde el terremoto de 1976<sup>304</sup>. La pobreza extrema de los habitantes de Panabaj hizo más dramático el escenario, y las condiciones de riesgo de toda la zona hacían casi imposible el emplazamiento de albergues temporales o nuevos asentamientos en la zona aledaña al impacto.

En esa ocasión la visibilidad del impacto, y la demanda de acciones motivaron al Presidente de la República a ofrecer una reconstrucción inmediata<sup>305</sup>. El Presidente Berger ordenó que se iniciara la construcción de casas para las personas afectadas y pese a que no había estudios que lo respaldaran, se iniciaron las labores de reconstrucción. Algunas semanas después, la SE CONRED recibió el estudio de riesgo de la zona impactada<sup>306</sup>, que fue encargado

---

<sup>304</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>305</sup> Loc. Cit.

<sup>306</sup> Cordillera S.A. (2006) Informe técnico y científico de riesgos por deslizamiento y flujo de detritos en sectores de Santiago Atitlán. Guatemala, Guatemala.: Cordillera S.A.



precisamente para las tareas de reconstrucción. Todas las casas que se estaban construyendo por orden del Presidente estaban en la zona de alto riesgo. La obra tuvo que ser abandonada, y se procedió a reconstruir en otros sitios. Sin embargo, de nuevo, no hubo una gran cobertura de prensa sobre un error Presidencial ni se culpó a la CONRED.

En contraste con el error antes descrito, el Gobierno de Guatemala implementó un programa de albergues temporales unifamiliares, que fue manejado con eficiencia y coordinó asimismo, a otras organizaciones que se involucraron en el esfuerzo de recuperación.

Una planta de construcción de ATUs fue instalada en la SE CONRED, que contaba con diseños y un proceso previo de socialización técnica. El Gobierno a través de la SCEP asignó personal y recursos para el proyecto, y se emplazaron los primeros 1000 albergues cuando muchas ONG apenas estaban identificando zonas de intervención.

En total, fueron más de 4,500 ATU<sup>307</sup> emplazados, y la operación constituyó un hito en Latinoamérica por la eficiencia en el emplazamiento y la construcción. Sin embargo, hubo problemas en garantizar la seguridad de los terrenos para el emplazamiento temporal y en las condiciones de agua y saneamiento que debían procurarse.

Finalmente, el problema más serio fue el tiempo que transcurrió hasta la reconstrucción. De hecho, el periodo de Gobierno de Oscar Berger terminó y todavía había comunidades viviendo en albergues temporales.

---

<sup>307</sup> Ligorria, V. & Quan, O. (2012) Catálogo nacional de alojamiento. Albergues de transición. Guatemala, Guatemala.: Serviprensa, S.A. pp 67

En el balance final, pareciera que la SE CONRED resultó indemne a los errores, y se capitalizaron aciertos que también se debieron, estos últimos a funcionarios públicos de varias instituciones.

En términos generales, en la respuesta ante la Tormenta Tropical Stan se evidenció eficiencia en algunos procesos como el emplazamiento de Albergues Temporales Unifamiliares ATU. Se procedió a reparar la red vial, con énfasis en las zonas de interés económico para el Gobierno<sup>308</sup> y se brindaron algunos recursos a instituciones de respuesta. En contraste, la reconstrucción, especialmente de viviendas para familias pobres, fue lenta, e incompleta, y la afectación en los medios de vida de las comunidades más pobres no fue atendida de forma integral. Esto ocasionó que miles de familias permanecieran años en ATU entre otros problemas.<sup>309</sup>

La T.T. Stan como oportunidad de analizar una operación mayor, evidenció tanto luces como sombras en la respuesta humanitaria. La SE CONRED durante los primeros días del impacto, tenía serios problemas logísticos por la altísima demanda de asistencia y los flujos de insumos que eran donados por la población y por empresas privadas. En ese marco, hubo al menos dos empresas que apoyaron a la SE CONRED en forma inmediata: La Cervecería Centroamericana y DHL. La primera asignó personal, vehículos y otros recursos a resolver la logística de almacenes de la SE CONRED. La segunda cooperó con las operaciones e incluso absorbió costos de transportación para insumos de emergencia. Junto a estos ejemplos hubo otros que no fueron registrados, donde se evidenció que algunas empresas hacen que sus acciones sean coherentes con el discurso de la responsabilidad social empresarial.

---

<sup>308</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

<sup>309</sup> Loc. Cit.

En contraste con los ejemplos anteriores, en las entrevistas se señaló en más de una oportunidad a personas individuales y a empresas, por aprovecharse de las situaciones de crisis para su beneficio económico.

La SE CONRED como puede apreciarse, ha tenido que enfrentar retos operativos, y también su personal ha puesto en riesgo su integridad física. Esto último ha ocurrido en zonas de desastres, y también en situaciones de conflictividad social. En 2003 hubo personas fallecidas como consecuencia de conflictos por tierras y fuentes de agua en Nahualá, Sololá<sup>310</sup>. En más de una ocasión, el personal de la SE CONRED se encontró en medio de grupos en confrontación directa, esto último por que la CONRED tenía roles de apoyo técnico en el reasentamiento de población en zonas de alto riesgo.

En suma, las operaciones de respuesta más importantes que coordinó la SE CONRED, y muchas operaciones menores ofrecen un balance positivo para la institución en términos del posicionamiento ante los estamentos políticos, los medios de comunicación y la población. Todas las personas entrevistadas con puestos de responsabilidad reconocieron la existencia de errores, y también todas perciben que la institución se fortaleció después de cada operación.

El desarrollo de la institución guarda relación con los principios de administración pública analizados en el marco teórico de esta investigación. El sentido de servicio y la orientación al bienestar colectivo prevalecen por encima de otras consideraciones, y por supuesto se ven limitados por la disponibilidad de recursos.

De forma simultánea, el desarrollo institucional también contiene elementos de la administración de negocios y aspectos coherentes con el ideario neoliberal que se analizan a continuación.

---

<sup>310</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

### **3. Elementos de la ideología neoliberal coherentes con el desarrollo institucional en el periodo estudiado.**

El análisis del desarrollo institucional de la SE CONRED entre 1996 y 2006, permite identificar algunos aspectos, que resultan coherentes con el marco categorial neoliberal propuesto por Hinkelammert<sup>311</sup> y autores (as) como Beck, Luhman, López & Luján, Evans, Douglas, Mansilla, Chomsky, Stiglitz, Holloway y otros (as) que han sido citados (as) antes en este documento. A continuación se abordan los elementos que resultaron más significativos a partir de la información analizada.

#### **Un marco legal que no establece mecanismos de regulación**

El primero de los elementos del desarrollo institucional, que resulta coherente con el marco categorial neoliberal es el Decreto 109-96 que crea a la CONRED. Como se mencionó antes, el 109-96 es una ley orgánica, en tanto crea una estructura y le asigna funciones, sin embargo, la ley no incorporó los elementos de regulación que se discutieron en diferentes instancias y que se enviaron al Congreso.

La nueva institución entonces, en una coyuntura marcada por los acuerdos de paz, se creó en un ámbito civil, se fortaleció con personal y recursos, y cumplió con su propósito de administrar crisis desde una perspectiva de Estado. No obstante, la ausencia de elementos de regulación y el recorte conceptual del «desastre» como objeto de trabajo dejaron a la SE CONRED fuera de la dinámica de prevención y mitigación que corresponde más a los Consejos de Desarrollo.

---

<sup>311</sup> Hinkelammert, F. (2002). Crítica de la razón utópica. Bilbao, España.: Desclée de Brouwer, S.A.

En relación con el cumplimiento de su mandato, la SE CONRED preparó anualmente sus planes de operación, y se concentró en el mandato del Decreto 109-96 y en su momento en el Reglamento del año 2004. El decreto en cuestión señala funciones que no se atienden por falta de recursos, y en algunos casos por que la norma en sí misma adolece de errores.

Como se mencionó arriba, la SE CONRED cumplió con el mandato que la ley asigna, y por esa razón es necesario separarse del ámbito jurídico para retomar el componente de regulación desde una perspectiva un tanto más política y social. Evitar la construcción de nuevos riesgos y la reducción de los ya existentes es una tarea de Estado, que requiere no solo de una institución que promueva acciones de preparación, respuesta y algunas intervenciones de mitigación. Se requieren capacidades para el manejo de información orientadas precisamente a la regulación de actividades públicas y privadas generadoras de riesgo. Asimismo, se necesitan figuras legales que tipifiquen delitos tanto en funcionarios públicos, como en personas individuales o jurídicas que causen perjuicio a terceros. Para el efecto, la figura del «estudio de riesgo», y la obligación de su cumplimiento resultan indispensables.

Los estudios de riesgo deben entonces ser más que dictámenes de una Dirección o Gerencia de la CONRED, y pueden guardar relación con los estudios de impacto ambiental. Así también, los estudios de riesgo tienen que concebirse en un sistema de instituciones que los exijan en atención a determinadas condiciones, y en atención a montos invertidos y la magnitud del riesgo generado. Esto implica inversiones estatales en personal y recursos para su funcionamiento. Nótese que la ley de desarrollo, y otros esfuerzos para ordenar la inversión pública se impulsaron con posterioridad, pero los planes de ordenamiento territorial en 2012 son esfuerzos incompletos que se orientan más por el afán de recaudación que por la reducción de riesgos.

Lo anterior, como es de suponer, estaría asociado a la creación de nuevos requisitos para la apertura de empresas, para establecer la viabilidad de proyectos, y mayores costos para actividades productivas asociadas a la generación de riesgos. En el fondo, el rechazo a la regulación tiene sus bases en los costos de la misma en términos de la lógica del negocio. En el plano del sector público, las inversiones contratadas con empresas privadas también estarían sujetas a estos procesos y por consiguiente habría mayores costos. Pese a lo anterior, debe tenerse presente que el bienestar social, especialmente cuando se trata de proteger vidas humanas, trasciende los análisis de costo beneficio.

Por lo tanto, el vacío jurídico e institucional antes mencionado guarda coherencia con el marco categorial neoliberal por la ausencia de mecanismos de regulación, que permitan que se planifique con criterios de gestión de riesgos, y se obligue mediante privación de libertad, multas, arbitrios u otros mecanismos a personas individuales o jurídicas para acatar lo establecido. Junto a este vacío normativo debe colocarse el recorte, en principio conceptual, y operativamente limitante de orientar a la institución a la reducción del riesgo de desastres.

### **El enfoque en los desastres es excluyente de los incidentes en escala individual.**

El desastre, tanto en las definiciones de la SE CONRED, como en la legislación que le sirve de soporte<sup>312</sup>, se concibe, se identifica, y se aborda a partir de un umbral de capacidades locales, municipales, departamentales o nacionales. Ese umbral por definición, deja fuera del objeto de trabajo institucional a la gran mayoría de eventos menores que comúnmente se conocen como accidentes.

---

<sup>312</sup> Guatemala, Asamblea Constituyente (1965) Decreto No. 7 Ley de orden público. Guatemala, Guatemala.: Congreso de la República.

Excluir a los incidentes menores, o en otras palabras a la accidentalidad, es excluir las crisis del plano individual y familiar, ignorando el impacto social que esos eventos tienen en forma combinada. Algunos estudios como el de Alfaro<sup>313</sup> mostraban ya en los años setenta la importancia del tema en Guatemala y otros países de América Latina. Alfaro en su momento, y en 2011 el Instituto Nacional de Estadística INE, han visibilizado ante todo los accidentes de tránsito<sup>314</sup>. Recientemente también hubo algunas aproximaciones al tema de Jiménez<sup>315</sup> y Ortiz<sup>316</sup>. Sin embargo, no existe información sobre el impacto económico y social de los accidentes, y algunas áreas como la accidentalidad en el trabajo permanecen invisibilizadas.

Por lo tanto, jurídicamente la gestión de riesgos en general no es el objeto de trabajo de la CONRED, sino apenas una parte: la reducción del riesgo de desastres, por lo que el mandato institucional resulta coherente con la visión de manejo de crisis que amenacen el sistema de acumulación vigente. En contraste con ese vacío jurídico la seguridad e higiene en el trabajo junto a la accidentalidad común, especialmente la accidentalidad vial, constituyen en forma combinada, mayores impactos sociales que los sismos o los eventos hidrometeorológicos. Las pérdidas humanas son significativas, y las mismas conllevan efectos directos e indirectos en miles de familias. Sin embargo, esos eventos no se abordan, y quedan en el ámbito privado, en la respuesta de cada persona o cada familia.

---

<sup>313</sup> Alfaro, C. & Díaz-Coller, C. (1977) Los accidentes de tránsito: Creciente problema para la salud pública. Washington, USA.: PAHO.

<sup>314</sup> Guatemala, Instituto Nacional de Estadística (2011). Accidentes de tránsito ocurridos en la República de Guatemala, por año, según Departamento, periodo 2001 – 2011. Guatemala, Guatemala.: INE

<sup>315</sup> Jiménez, J. (2006) Perfil socio-demográfico de la mortalidad por hechos de tránsito en el área metropolitana. Guatemala, Guatemala.: USAC tesis

<sup>316</sup> Ortiz, O. (2008) El Estado ante la problemática del tránsito por las vías públicas terrestres. Guatemala, Guatemala. USAC tesis.

«La individuación» que Beck<sup>317</sup> señala y asocia con el neoliberalismo, se corresponde con un vacío normativo e institucional, donde las personas están a merced de sus capacidades en la respuesta. Esa respuesta es precaria, en manos de instituciones que operan en muchos casos sin coordinación y que reciben recursos del Estado solo en tanto haya voluntad del Congreso para el efecto.

En el área metropolitana de Guatemala no existe un sistema para la coordinación y el despacho de unidades de emergencia como el sistema 911 de Costa Rica el 066 de Guadalajara Jalisco México o el 123 de Bogotá en Colombia. Esos sistemas están concebidos en atención a la seguridad pública, y procesan reportes de incidentes tanto para emergencias médicas, como para búsqueda, rescate, incendios y seguridad ciudadana. Ha habido estudios y propuestas<sup>318</sup> para promover un sistema troncalizado para el manejo de emergencias, sin embargo el asunto requiere de adecuaciones a la legislación vigente, y por supuesto recursos, sistemas de regulación y un esfuerzo institucional completamente nuevo. En otras palabras, el sistema requiere procesos de planeación y no solamente infraestructura de comunicaciones para los precarios recursos de atención prehospitalaria existentes.

Fuera de la Ciudad de Guatemala la situación se torna un tanto más precaria, toda vez que más de la mitad de los Municipios carece de unidades de respuesta, y en general, los cuerpos de socorro adolecen de serias deficiencias en la disponibilidad de personal profesional, equipamiento, y recursos en general.

En 1996 existía una instancia de estudio y promoción de la prevención de accidentes, el CONAPA. En 2006 esa instancia de hecho ya no existía, y se volvió

---

<sup>317</sup> Beck, U. (2006) La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad. Barcelona, España.: Paidós. (primera edición en castellano)

<sup>318</sup> Velásquez, N. (2006) Diseño de un sistema de seguridad pública 911 con tecnología de radio digital troncalizado en la Ciudad de Guatemala. Guatemala, Guatemala.: USAC Tesis.



a escuchar de la misma casi en 2010. De manera que el escaso interés institucional en la materia se desvaneció en 1996, y el fenómeno de la individuación se hizo dramáticamente presente en la cotidianidad. Este problema guarda relación con el marco categorial neoliberal, en la medida en que si bien, se trata de un problema nacional, los sectores que pueden pagar por un servicio de ambulancias contratan empresas privadas. Las personas que no tienen acceso a servicios de salud, tampoco tienen acceso a servicios de atención prehospitalaria. Del mismo modo, no existe un ente regulador de los servicios de emergencia, ni en la formación del personal, tampoco en el equipamiento, y evidentemente tampoco en la coordinación de operaciones.

Para reducir la accidentalidad y sus costos sociales, se requiere de una institucionalidad que estudie, registre, analice escenarios, causas, y promueva normas y sanciones. No es suficiente que cada Policía Municipal de Tránsito PMT o la Policía Nacional Civil PNC impongan multas por el incumplimiento de normas de tránsito. Se requieren procesos de mayor alcance. Tampoco es suficiente un Ministerio de Trabajo enfocado escasamente en elementos salariales como para acometer la problemática de la higiene y la seguridad en el trabajo.

La lógica de que cada quien pague por sus problemas y la ausencia de un Estado que proteja a los sectores más vulnerables se evidencia dramáticamente en este asunto. El marco categorial neoliberal es coherente con la ausencia del Estado en un asunto donde las personas más vulnerables están a merced de sus posibilidades, y donde las empresas privadas de ambulancias ofrecen servicios de calidad superior, pero únicamente para quienes pueden pagar. Por supuesto, sin regulación.

El último acto del Ministro de Salud del Gobierno de Alfonso Portillo fue un intento de regular los servicios de atención prehospitalaria. No hubo seguimiento a ese acuerdo Ministerial, y al parecer el tema no está en la agenda política nacional.

## **El modelo organizativo se basó en la «flexibilidad» del renglón 029.**

El Decreto 109-96 en uno de sus artículos establecía que los recursos del Comité Nacional de Emergencia pasaban a formar parte de la nueva institución. El personal que trabajaba para el Comité Nacional de Emergencia tuvo la opción de renunciar, recibir sus prestaciones e incorporarse a la SE CONRED. No había más que una posibilidad: Contratación por el renglón 029, que está concebido para servicios temporales.

Desde la Presidencia de la República se había recibido una directriz<sup>319</sup>: Ninguna persona será presupuestada. De esa cuenta, todo el personal, incluyendo los Secretarios Ejecutivos, fueron contratados por ese renglón.

Si bien años más tarde se modificó esa forma de contratación para los funcionarios con nivel de responsabilidad, en 1996 y todavía en 2006 todo el personal se encontraba contratado temporalmente, renovando su contrato cada año y en condiciones que se analizan a continuación.

La contratación por el renglón 029 ofrece luces y sombras, tanto desde la perspectiva de la dirección de la SE CONRED, como desde el plano laboral. En general, el personal de la SE CONRED que laboró en ese periodo, valora positivamente las nuevas condiciones de contratación. Algunas personas en el nivel operativo triplicaron sus ingresos mensuales de forma inmediata. Por supuesto, el nuevo contrato no reconocía prestaciones de ley como vacaciones, bono 14, aguinaldo, tampoco indemnización por despido o un procedimiento para rescindir contratos. El personal no tenía tampoco cobertura social a través del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Regularmente, cada administración tramitó un bono especial, y para compensar la ausencia de vacaciones se el personal podía optar por al menos una semana anual de descanso justificando la misma como reposición de tiempo extra laborado.

---

<sup>319</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

No debe ignorarse, que si bien el personal del CONE y luego la SE CONRED tuvieron siempre una mística especial de servicio, sus jornadas siempre han sido agotadoras. Y lo fueron, especialmente en los primeros 10 años de funcionamiento, toda vez que los cuadros operativos no eran lo suficientemente fuertes como para cubrir las tareas de respuesta. Por tal razón, durante las emergencias mayores era común que cualquier persona trabajara en la SE CONRED 12 ó 14 horas diarias. A veces más.

Los salarios en el sector público guatemalteco son tan precarios, que la mayoría de los (as) empleados (as), contratistas a partir de 1996, pasaron con alegría al nuevo régimen. Muchos optaron por contratar seguros médicos y otras coberturas en empresas privadas. Otros no lo hicieron y quedaron a merced de sus propias capacidades cuando requirieron atención médica o un soporte por incapacidad.

La estructura de la SE CONRED esencialmente comenzó siendo la misma que el CONE en sus primeros años. Es decir, un esquema lineal desde el Secretario Ejecutivo, un nivel asesor, y un componente central de operaciones, un componente logístico, otro administrativo, y uno que se orientó a la mitigación, al manejo de información, apoyo a proyectos y capacitación. En 2000 se organizaron Direcciones, y se incorporaron funciones de coordinación por la creación del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional. En 2004 se retomó el modelo basado en Gerencias, se amplió la presencia territorial y para lograr ese importante paso, el Secretario Ejecutivo de turno se rebajó a sí mismo la remuneración e hizo lo mismo con sus Gerentes.

Para el personal en general, trabajar en la SE CONRED constituía una oportunidad de superación. La finalidad social y solidaria de la institución contribuyó a construir una cultura organizacional sólida orientada al servicio. Del mismo modo, la entidad contaba con personal profesional en sus cuadros directivos.

En 2006 la SE CONRED tenía 203 personas en nómina, de las cuales 90 tenían responsabilidad para la operación del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional, lo que constituye una parte muy importante y demuestra la orientación de la entidad hacia la respuesta. En ese entonces se estimó que entre el 20 y el 25 de personal tenía algún nivel de formación universitaria<sup>320</sup>.

Desde la perspectiva del personal, regularmente se valora el ingreso mensual que mejoró con la contratación por el renglón 029. Para el personal que se incorporó posteriormente a la institución también resultó atractivo el monto a cobrar por honorarios mensualmente. El personal menciona la importancia de la seguridad social, pero se prefiere el ingreso y las personas aceptan que están en riesgo pero lo asumen.

Desde la perspectiva del patrono el asunto reviste importancia. Si bien los Secretarios y Sub Secretarios estuvieron contratados también por renglón 029, su posición de autoridad era indiscutible, y para ellos en general, el renglón 029 evitaba la formación de un sindicato. Ese punto es central en el análisis del sistema de contratación. En la época en la cual se formó la CONRED, el INSIVUMEH había tenido una fuerte actividad reivindicativa y en palabras de un funcionario de la CONRED: «el sindicato mató al INSIVUMEH»<sup>321</sup>

En las entrevistas, prácticamente todos los ex Secretarios y ex Sub Secretarios coincidieron en que es deseable que las personas cuenten con prestaciones y estabilidad. Todos coincidieron en que hubo coyunturas que favorecieron la conservación del personal calificado, pero ninguno se pronunció a favor de que exista organización laboral y que la misma se exprese en un sindicato.

---

<sup>320</sup> Berganza, R. (2007) Centros de Operaciones de Emergencia. Sistematización de experiencias regionales. San José, Costa Rica.: USAID OFDA LAC.

<sup>321</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

Por el contrario, desde su posición de poder, todos valoraron la posibilidad de rescindir contratos cuando fue necesario y la posibilidad de elegir al personal de confianza para coordinar a la SE CONRED.

Las instrucciones desde la Presidencia en 1997 para no presupuestar personal, y la creación de un esquema «flexible»<sup>322</sup> de contratación tienen coherencia con el marco categorial neoliberal. El modelo resultante permitía al Estado la contratación discrecional de personal. Esto para los Secretarios Ejecutivos era una ventaja importante por cuanto pudieron conformar un equipo de trabajo acorde con las necesidades de su administración. Del mismo modo, cada Secretario Ejecutivo tuvo la autoridad para rescindir cualquier contrato y por consiguiente contaban con el poder administrativo para evitar que el personal se organizara y exigiera un sistema de contratación más estable.

En este punto es conveniente recordar, que en general, el personal de la CONRED estaba incorporado a una cultura de servicio, y rara vez se escuchaba de problemas laborales en términos colectivos. Por lo regular, los conflictos disfuncionales en cualquiera de las gerencias o direcciones eran resueltos por la persona a cargo de la unidad. En ocasiones, las quejas de algunos (as) directores (as) o gerentes (as) se centraban en personal contratado por su afinidad con el partido gobernante y la falta de mística y compromiso con el trabajo, o bien con su desconocimiento de procesos.

Este último fenómeno se presentó en la SE CONRED en forma irregular. Algunas administraciones incorporaron más personal que otras no existe un registro confiable sobre la cantidad de personal que se contrató con esos criterios.

El modelo de contratación por el renglón 029 constituye no solo un ejemplo de coherencia con el marco categorial neoliberal. Las instrucciones giradas desde la Presidencia, y el discurso peyorativo en relación a la organización laboral revelan

---

<sup>322</sup> Fuente. Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales. Véase anexo.

una relación entre ambos elementos, y podría inferirse que el principal efecto del modelo neoliberal en la institución lo constituyó el modelo de contratación.

No debe confundirse lo anterior, con el peso que tiene la creación de un modelo que deja de lado la regulación. Este punto que se analizó con anterioridad es muy importante, sin embargo, no existen elementos suficientes para interpretar que hubo una motivación ideológica en el Congreso de la República cuando se redactó el Decreto 109-96 en su versión final. La posibilidad existe, pero no hay fundamento para afirmar tal cosa.

El marco categorial neoliberal podría resultar incoherente con un modelo institucional en crecimiento permanente. La CONRED en 2006 había cuadruplicado el tamaño de la organización del CONE, y tenía un presupuesto de veinte millones de quetzales y veinte millones más como parte del proceso de reconstrucción post Stan.

La lógica de reducción del Estado no se observa en este caso. Sin embargo, el neoliberalismo se caracteriza por las contradicciones en el seno de su marco categorial, y también por la utilización de sus principios a conveniencia. En eso coinciden Bull<sup>323</sup>, Chomsky<sup>324</sup>, Hinkelammert<sup>325</sup>, Holloway<sup>326</sup> y Stiglitz<sup>327</sup> entre otros.

De manera que basta observar el modelo neoliberal aplicado en países como México, Chile, o Colombia para observar que la reducción del Estado se enfoca en los sectores como el magisterio, la salud, y la obra pública, especialmente cuando

---

<sup>323</sup> Bull, B. (2008) Globalización, Estado y Privatización. Proceso político de las reformas de telecomunicaciones en Centroamérica. San José, Costa Rica.: FLACSO – ASDI

<sup>324</sup> Chomsky, N. (2002) Understanding Power. Toronto, ON, Canada.:The New Press

<sup>325</sup> Hinkelammert, F. (2002). Crítica de la razón utópica. Bilbao, España.: Desclée de Brouwer, S.A.

<sup>326</sup> Holloway, J. (1982) Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública. México, México, D.F.: Instituto de Administración Pública, México.

<sup>327</sup> Stiglitz, J. (2002) El malestar en la globalización. Buenos Aires, Argentina.: Alfaguara.

esos servicios se pueden privatizar, y cuando existen sindicatos que pueden servir de freno al modelo de acumulación.

Para el modelo neoliberal es necesario fortalecer al Estado en su capacidad para proteger los intereses corporativos. De esa cuenta es preciso contar con fuerzas armadas (ejército o policía) para garantizar el control del territorio y reprimir los movimientos sociales cuando sea necesario. Véanse como ejemplos, los presupuestos y desarrollos de capacidades militares y policiales en los países antes citados. De esa cuenta, las reformas fiscales se orientan a garantizar la capacidad policial del Estado. Lo anterior es relativamente evidente. Lo que no resulta tan evidente es la necesidad del Estado de vigilar, monitorear a la población, y tener la capacidad para gestionar crisis que pueden afectar su viabilidad política.

En ese contexto la CONRED juega un papel fundamental. Y si bien la SE CONRED no es un organismo de seguridad en sentido estricto, contribuye al Estado con información sobre riesgos, y permite monitorear y resolver las crisis asociadas a desastres. Esas condiciones son coherentes con los sistemas de vigilancia<sup>328</sup>, monitoreo y control de territorio y población<sup>329</sup> que señala Foucault y que coinciden con la SE CONRED como institución secular producto de la modernidad y orientada a la toma de decisiones con base en datos.

Por lo tanto, la SE CONRED en el periodo de estudio, evidenció un modelo coherente con el marco categorial neoliberal. Los elementos más importantes para afirmar lo anterior son los siguientes:

---

<sup>328</sup> Foucault, M. (2009) Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión. 2ª. Edición revisada y corregida. Buenos Aires, Argentina.: Siglo XXI editores.

<sup>329</sup> Foucault, M. (2006) Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

- a) El sistema de contratación no permite que exista organización laboral y demanda de mejoras en las condiciones de trabajo, pese a que las mismas tienen serias deficiencias en lo atinente a seguridad social por enfermedad, incapacidad y retiro.
- b) El modelo de operación de la SE CONRED enfocado en la preparación y respuesta, es coherente con los mecanismos de vigilancia y monitoreo del Estado, como forma de gubernamentalidad<sup>330</sup> moderna, secular y orientada a la detección de las irregularidades con una visión epidemiológica y correctiva.
- c) El modelo fue concebido desde 1996 para concentrarse en desastres, no en otros eventos no catalogados como desastres, y ese recorte conceptual se operacionalizó en una exclusión de la crisis en el nivel familiar o personal. La individuación allí manifestada es coherente con el marco categorial neoliberal.

En atención a la concentración de poder mencionada arriba, el Decreto 109-96 creó órganos de Gobierno. El Consejo es la autoridad máxima de la institución. Sin embargo, en el periodo de estudio la representación de los Ministerios de Estado en el Consejo era parte de una formalidad burocrática. Regularmente en temas de importancia el Ministro de la Defensa tenía mayor influencia, pero ese Ministerio no tuvo un rol interviniente y decisivo en la institución, y se respetó la institucionalidad y las decisiones del Secretario Ejecutivo. Los representantes de los Ministros en el Consejo en el periodo 1996 a 2006 rara vez contaban con autoridad para tomar decisiones y para asignar recursos, su poder real en la institución era entonces limitado y tanto los éxitos como los errores en el desarrollo institucional son responsabilidad de los Secretarios Ejecutivos, que por supuesto, dependían de los montos presupuestarios asignados, pero en ese último punto, es el Congreso el responsable más que el Consejo. Estas líneas tienen entonces por

---

<sup>330</sup> Foucault, M. (2007) Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France: 1978 – 1979 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina.



objeto, razonar por qué el análisis de la concentración de poder se centra en el Secretario Ejecutivo como figura principal de la Institución.

## **IV. Conclusiones**

La SE CONRED experimentó un desarrollo institucional atípico para el periodo de estudio que comprende de 1996 a 2006. La entidad construyó capacidades de preparación, respuesta, monitoreo y procesamiento de información. Del mismo modo, construyó capacidades para promover proyectos de reducción de riesgos y procesos de recuperación cuando fue necesario. La organización desarrolló una cultura de servicio y eficiencia que ha sido reconocida por los estamentos políticos, por la población y por los medios de comunicación.

Es una institución que hoy en día merece la atención de políticos (as), la prensa y tiene credibilidad en la población. Pese a las carencias, errores y otros elementos que puedan señalarse, la SE CONRED es una institución con un balance positivo no solo en el periodo de estudio sino también en el periodo que siguió al mismo. El bienestar social como principio de la administración pública se observa en el funcionamiento regular de la entidad.

En esta investigación se analizó el mandato de la SE CONRED fuertemente orientado hacia la preparación y la respuesta. Se analizaron las implicaciones de tal orientación institucional, dado que no se alcanzan a cubrir tareas fundamentales de prevención y mitigación. No obstante lo anterior, es necesario mencionar que la prevención y la mitigación trascienden a la SE CONRED y la ley asigna también esas funciones otros órganos del Estado.

La prevención y mitigación son elementos complementarios del mandato principal de la SE CONRED, y sería irresponsable proponer una organización que abandone su función de coordinación, y ante todo su función para monitorear eventos, procesar información y distribuir la misma a diferentes actores institucionales y la población. Desde el periodo estudiado y hasta la fecha existen sistemas de alerta temprana en las principales cuencas del país, y muchas vidas

se han salvado con los mecanismos de respuesta desarrollados a través de años de trabajo. Es preciso reconocer esos y otros logros institucionales en estas líneas.

Esta investigación se centró en la identificación de elementos del marco categorial neoliberal, que pudieran haber tenido coherencia, relación o influencia directa en el desarrollo institucional.

Con base en la información recopilada, a partir de la investigación documental y de campo, se pueden proponer algunas conclusiones:

- a) En la SE CONRED en general se observan elementos coherentes con el marco categorial neoliberal en el periodo de estudio (1996 al 2006). Esos elementos abarcan el mandato legal, el sistema de contratación, el modelo institucional, la ausencia de mecanismos de regulación y en algunos casos los momentos de respuesta ante desastres.
- b) El Decreto 109-96 que creó a la CONRED, no incluyó elementos fundamentales para regular actividades públicas y privadas generadoras de riesgos. Los procesos de diálogo previos a la nueva ley siempre hicieron énfasis en esos elementos. Sin embargo los mismos no aparecieron en la redacción final del Decreto. Ese vacío es el principal problema en la concepción de la institución y es coherente con el marco categorial neoliberal.
- c) No obstante que el mandato legal se concentra en la reducción del riesgo de desastres, el mismo excluye elementos del riesgo que son muy importantes en planos individuales, organizacionales y sociales. La accidentalidad vial, la seguridad e higiene en el trabajo, y los incidentes menores en general no son objeto de trabajo de la CONRED y tampoco lo son de forma integral de ninguna institución del Estado. La exclusión de los eventos no catalogados como desastres, es coherente con el marco

categorial neoliberal, porque constituyen una individuación del riesgo, y una visión donde cada persona tiene que protegerse a sí misma en atención a sus recursos. Esa individuación reviste carácter de clase y es claramente diferenciada entre sectores sociales.

- d) La coherencia del modelo institucional de la SE CONRED con el marco categorial neoliberal es evidente en el sistema de contratación, que suprimió las condiciones para que los trabajadores se organizaran en un sindicato o que tuvieran formas de dialogar como colectivo con la contraparte patronal.<sup>331</sup> Lo anterior permite inferir una relación causal entre la ideología neoliberal y las decisiones tomadas desde la Presidencia de la República en atención al sistema de contratación.
- e) El crecimiento de la organización, la asignación de presupuestos y el apoyo político también son coherentes con el marco categorial neoliberal. Los elementos anteriores favorecen la gubernamentalidad moderna, secular, orientada al monitoreo de riesgos y fortalecen también la capacidad del Estado para gestionar crisis que pudieran afectar su viabilidad para controlar territorio y población. El papel protagónico de la SE CONRED en condiciones de crisis asociadas a desastres justifica plenamente su fortalecimiento en un modelo de acumulación neoliberal, y es coherente con el mismo.

---

<sup>331</sup> Es justo mencionar que esa situación está siendo abordada en 2012 con miras a una regularización de todos los contratos.

## **Una reflexión ineludible**

Más allá de las conclusiones propuestas, y del ámbito de la SE CONRED. Es ineluctable pensar en qué debería hacerse en el futuro, para que la gestión de riesgos ocupe el lugar que la sociedad necesita.

En 1996 se mutilaron los proyectos de ley presentados al Congreso, y se creó una institución con un mandato restringido y sin medios efectivos para regular la generación de riesgos en actividades públicas y privadas. El desempeño institucional observado hasta la fecha, no debe dejar de lado esas consideraciones, por una razón fundamental: Lo bueno puede mejorarse, y en este caso, la institucionalidad existente es un buen punto de partida para un enfoque integral, a la altura de los riesgos existentes y los que serán construidos en el futuro.

En retrospectiva, y retomando las normas que rigen el sistema, es pertinente pensar que una ley que estableciera mecanismos de regulación para la prevención y la mitigación, tal vez hubiera quedado en letra muerta en 1996, y no hubiera sido sorprendente que la institución no recibiera los recursos y los medios para hacer su trabajo. Basta con observar la actual y precaria protección del medio ambiente, o la debilidad del Estado para hacer efectiva la tributación sobre la renta. En un primer caso, es evidente como la figura del «estudio de impacto ambiental» y otros medios de regulación son burlados sistemáticamente, y en el caso de la tributación, los intentos de legislar para aumentar la carga tributaria, han sido descarrilados con recursos legales, y en la práctica, por el veto que ejercen los grupos de poder económico en el país.

Por lo tanto, no es aventurado pensar que un sistema integral de gestión de riesgos, hubiera tropezado con esos y otros problemas.

Existen experiencias exitosas de diálogo para a construir imaginarios cercanos entre diversos grupos de interés y discutir sobre aspectos controversiales a nivel social. Por supuesto, la participación de la gente para tener algún control sobre sus vidas, no siempre es bien recibida. Tristemente, la evidencia histórica muestra cómo el tejido social ha sido mutilado una y otra vez en Guatemala para proteger los intereses de las élites y sin considerar la viabilidad del sistema económico social en el corto, mediano y largo plazo.

Los eventos de origen antrópico son a nivel global y local, los mayores causantes de pérdidas humanas, y también agravan las ya deplorables condiciones de vida de grandes sectores de la población. En el caso guatemalteco, un sistema de gestión de riesgos, tendría que servir como medio para que las comunidades construyeran sus escenarios de riesgo y se empoderaran sobre la necesidad de evitar nuevos desastres. Por consiguiente, actividades como la minería, generadoras de controversia social, no podrían imponerse al amparo de legislaciones laxas y tratados comerciales que hoy en día tienen un lugar privilegiado en la agenda política. Del mismo modo, la contaminación de cuerpos de agua en actividades industriales ya establecidas, tendría que ser abordada, y tanto en ese, como en otros casos, la única vía es que quien contamine pague por los daños causados, y que se haga efectiva regulación y prevención hacia el futuro.

Hoy en día existen planes de ordenamiento territorial en algunos Municipios del país incluyendo a la Ciudad de Guatemala. En general, esos planes se orientan más a la captación de arbitrios por licencias, y no se ha desarrollado ningún plan que realmente analice riesgos, y sirva para la planeación de la reducción de riesgos existentes y se eviten riesgos en el futuro de manera integral y participativa. Los Municipios entonces, en el marco de un Sistema de Gestión de Riesgos, tendrían un papel fundamental, pero no puede esperarse que los Municipios por sí solos acometan acciones que tienen que estar respaldadas por el Estado desde el nivel central. Se necesitan órganos de regulación central con

elementos descentralizados, y una institucionalidad que permita el acceso de las comunidades organizadas a la protección de su entorno.

Sumado a lo anterior, otro elemento ya mencionado en este documento, es el abandono de la accidentalidad vial, así como la accidentalidad en el trabajo y en el entorno familiar. Como se mencionó antes, no existe en Guatemala ni siquiera un buen sistema de monitoreo que aborde la epidemiología de los accidentes.

Los accidentes en forma combinada producen más daños, costos sociales y económicos que los desastres mayores.

Del mismo modo, los accidentes no son competencia principal de ninguna institución, y en la actualidad la gran mayoría de guatemaltecos (as) deben valerse por sus propios medios en un claro y dramático ejemplo de individuación. De manera que en un sistema de gestión de riesgos, es ineludible (entre otros elementos) un sistema de salud reformado, que brinde acceso a cualquier persona trabajadora, y que permita un real sistema de seguridad social.

En suma, un sistema de gestión de riesgos debe contar con una legislación que le permita hacer «regulación» en atención al tipo y tamaño de la actividad generadora de riesgo. La legislación debe prevenir, pero también debe sancionar el incumplimiento. Un sistema de gestión de riesgos debe empoderar a la gente para que construya sus propios imaginarios y se construya la capacidad de exigir acciones de mitigación. En ese sentido el «estudio de riesgos» debe concebirse en sentido amplio y absorber a los estudios de impacto ambiental en un nuevo instrumento. Por supuesto, y como se mencionó antes, la dimensión del esfuerzo de regulación debe tener relación directa con el tipo, tamaño de la actividad, y la gravedad de los efectos dañosos esperados.

En la actualidad las normas, reglamentos y la política de reducción de riesgos existentes permiten inferir un punto de partida. Sin embargo, el sistema en su condición actual, tiene muy limitadas capacidades para mitigar riesgos. ¿Existe acaso capacidad de reducir los accidentes en el trabajo?, ¿Es posible que una

Empresa Minera o un proyecto Hidroeléctrico sean detenidos en tanto no garanticen que su tecnología o su proyecto son seguros para la población?

En Guatemala como en otros países, el neoliberalismo ha construido hegemonía de forma eficiente. La satanización del Estado, en muchos casos a partir de casos comprobados de corrupción, se ha sumado a la construcción de una ideología que invisibiliza los casos de corrupción e ineficiencia en el sector empresarial y la incapacidad del sistema neoliberal para generar bienestar para la mayoría. Por citar un ejemplo entre otros: Es frecuente escuchar declaraciones en medios de prensa, donde la cúpula empresarial se muestra interesada en crear empleos, sin hacer referencia a sus intereses reales. A ese respecto, cualquier persona que tenga mínimas nociones de administración, sabe que a un (a) Gerente (a) se le califica por los resultados financieros o por el crecimiento de la empresa, y no por la cantidad de empleos que genere. Basta recordar que para la empresa capitalista, la mano de obra es una mercancía más. Un elemento del costo. En otras palabras, el discurso de las élites no se corresponde ni con sus intereses reales, ni con sus acciones. Reconocer esa contradicción no implica dejar de reconocer que existen empresas que cumplen con la ley y generan empleo de calidad. Sin embargo, esas empresas son escasas en relación a aquellas que no cumplen ni siquiera con el salario mínimo.

Otro elemento incorporado al discurso neoliberal en Guatemala, es la sacralización de la propiedad privada que forma parte del imaginario colectivo guatemalteco. Es decir, en las condiciones actuales, es casi impensable una expropiación para beneficio público. Y ese recurso, la expropiación, de forma regulada y justificada es indispensable para resolver graves inequidades, y también para garantizar obras de infraestructura en condiciones de riesgo aceptable.

Por ejemplo: No se pueden emplazar casas «seguras» después de eventos como Stan (2005) o Mitch (1998), porque los terrenos aceptablemente seguros están acaparados y en muchos casos ociosos. En esa situación debería justificarse una



expropiación, y compensar a quien posea los terrenos, el valor declarado para fines fiscales o el valor de mercado siempre que no se trate de grandes extensiones de tierra. Del mismo modo, en la construcción de carreteras, para construir con el peralte adecuado, y para transitar por la vía más conveniente, es indispensable que el Estado pueda expropiar, y compensar conforme a la ley.

En ese sentido, no es posible continuar concibiendo la propiedad privada y la propiedad individual como conceptos equivalentes. La propiedad privada, referida a medios de producción, especialmente cuando se trata de recursos naturales debe ser regulada. Los bienes públicos se regulan en todas las sociedades desarrolladas, y la tierra y el agua son algunos de esos bienes.

Finalmente, el sistema de acumulación global neoliberal no es sostenible. Sus crisis periódicas, propias del capitalismo lo demuestran, y el empobrecimiento sostenido de la población solo agrava las ya deplorables condiciones de vulnerabilidad. Más de 30 años de neoliberalismo en Guatemala demuestran un pobre crecimiento económico y una peor redistribución de la riqueza. Es evidente, que el sistema permite acumular capital, más rápida y libremente que otros sistemas anteriores. Sin embargo, la mayor parte de la riqueza generada por el trabajo permanece en pocas manos, y la famosa «mano invisible» que tanto prometió el «derrame de riqueza» no apareció nunca ni aparecerá por una sencilla razón: no existe.

Este material es un intento modesto para visibilizar la ideología neoliberal, como una ideología que engaña y que está construida para perpetuar un modelo obsoleto. Es justo por lo tanto pensar en un horizonte posneoliberal, sin ataduras ideológicas hacia modelos que han fracasado.

Es frecuente que quienes defienden el modelo de acumulación neoliberal, satanicen cualquier intento de crítica. Es frecuente también, que se piense en un esquema dualista, maniqueo, donde el neoliberalismo y la economía de mercado

se contrapongan a un modelo socialista de corte Estalinista. Ese discurso ha sido ridiculizado por Noam Chomsky, quien plantea acertadamente que la humanidad siempre ha encontrado formas creativas y novedosas de hacer mejor las cosas.

Es ridículo pensar en un modelo de planificación central con un Estado que impida la actividad empresarial privada como se intentó en la desaparecida Unión Soviética. Pero también es ridículo pensar que el Modelo Neoliberal ofrece un futuro mejor para la mayoría, y todos tenemos el derecho y la obligación de pensar en formas de tener una vida más digna y que las generaciones futuras estén mejor que las presentes.

## **V. Bibliografía**

Acton, J. & Hibbs, M. (2012) Why Fukushima was preventable. Washington, D.C. U.S.A.: Carnegie Endowment for International Peace. Publication Department

Ajanel, M. (2007) La simulación del contrato de trabajo y sus consecuencias con relación al tratado de libre comercio. Tesis. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala, Guatemala.: USAC

Albu, M. (2010) The Emergency Market Mapping and Analysis Toolkit. Warkickshire, U.K.: Practical Action Publishing Ltd.

Alcaldía de Manizales, Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres (2002) Informe final microzonificación sísmica de la Ciudad de Manizales. Manizales, Colombia.: OMPAD.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Fondo de Prevención y Atención de Emergencia (2010) Zonificación de la respuesta sísmica de Bogotá para el diseño sismo resistente de edificaciones. Bogotá, Colombia.: FOPAE.

Alfaro, C. & Díaz-Coller, C. (1977) Los accidentes de tránsito: Creciente problema para la salud pública. Washington, USA.: PAHO.

Assar, M. (1971) Guía de saneamiento en desastres naturales. Ginebra, Suiza.: Organización Mundial de la Salud.

Baeza, M. (2000) Los caminos invisibles de la realidad social, ensayo de sociología profunda sobre los imaginarios sociales. Santiago, Chile.: RIL editores.

Beck, U. (2006) La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad. Barcelona, España.: Paidós. (primera edición en castellano)

Beck, U. (2007) La sociedad del riesgo mundial. Barcelona, España.: Paidós.

Berganza, R. (1998) El método factible para el diagnóstico de riesgos de desastres en Guatemala. Guatemala, Guatemala.: Tesis, Administrador, Facultad de Ciencias Económicas, USAC.

Berganza, R. (2007) Centros de Operaciones de Emergencia. Sistematización de experiencias regionales. San José, Costa Rica.: USAID OFDA LAC.

Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. & Wisner, B. (1996) Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres. Bogotá, Colombia.: Tercer Mundo Editores.

Bonnin, J.C.B. (1834) Compendio de los Principios de Administración. Madrid, España.: Imprenta de José Palacios.

Bull, B. (2008) Globalización, Estado y Privatización. Proceso político de las reformas de telecomunicaciones en Centroamérica. San José, Costa Rica.: FLACSO – ASDI

Campione D. (2008). Para leer a Gramsci. Buenos Aires, Argentina.: Ediciones del Centro Cultural de Cooperación.

Cardona, O. (2008) Medición de la gestión del riesgo en América Latina. Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo, año 2008, No. 3. Barcelona, Cataluña, España.: Universitat Politècnica de Catalunya.

Chomsky, N. (2001) Estados canallas. El impero de la fuerza en los asuntos mundiales. Barcelona, España.: A&M Grafic, S.L.

Chomsky, N. (2002) Understanding Power. Toronto, ON, Canada.:The New Press

Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria, Organizaciones Voluntarias para la Cooperación en Situaciones de Emergencia, y el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (2004) El Proyecto Esfera. Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre. Ginebra, Suiza.: Proyecto Esfera.

Comité Internacional de la Cruz Roja CICR (1983) Normas fundamentales de los convenios de Ginebra y de sus protocolos adicionales. Ginebra, Suiza.: CICR.

Comité Nacional de Emergencia (1993) Guía para desarrollar un programa de seguridad escolar en caso de terremoto. Guatemala, Guatemala.: CONE

CONRED (1996). Proyecto para la reducción de riesgos en la cuenca del Río Coyolate. Guatemala, Guatemala.: CONRED

Cooper, A. & Olson, R. Drury, A. (2001) Domestic Unrest and Natural Disasters: How Shocks Affect the Political System.” Paper presented at the International Studies Association annual meetings, Chicago, IL.: SD

Cordillera S.A. (2006) Informe técnico y científico de riesgos por deslizamiento y flujo de detritos en sectores de Santiago Atitlán. Guatemala, Guatemala.: Cordillera S.A.

Cruz, M. (2003) Violencia y democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra. San Salvador, El Salvador.: UCA

Cuny, F. (1983) Disasters and development. New York, U.S.A.: Oxford University Press.

Dosal, P. (2005) El ascenso de las élites industriales en Guatemala 1871 – 1994. Guatemala, Guatemala.: Piedra Santa.

Douglas, M. (1986) How Institutions Think. New York, U.S.A.: Syracuse University Press

Douglas, M. (1985) Risk acceptability according to the social sciences. London, Great Britain.: Routledge & Kegan Paul Ltd.

Douglas, M. (1996) La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales (1ª. Edición en castellano). Barcelona, España.: Paidós Ibérica S.A.

Eagleton, T. (2005) Ideología. Una introducción (1a. edición en castellano). Barcelona, España.: Paidós Ibérica S.A.

Estrada, M. (2010) Falta de cobertura social por parte del programa IVS del IGSS a los trabajadores de nuevo ingreso de las empresas privadas del Municipio de Guatemala que por accidentes laborales quedan discapacitados. Tesis. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala, Guatemala.: USAC

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Las Américas, ONU/EIRD. (2004) Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres. SD, SD.: EIRD

Evans, V. (1994) Percepción del riesgo y noción del tiempo, Desastres & Sociedad. Lima, Perú.: La Red.

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1993) Informe mundial sobre desastres 1993. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press.

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1994) Informe mundial sobre desastres 1994. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press.

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1995) Informe mundial sobre desastres 1995. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press.

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1996) Informe mundial sobre desastres 1996. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press.

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1997) Informe mundial sobre desastres 1997. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press.

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1998) Informe mundial sobre desastres 1998. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press.

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2003) Informe mundial sobre desastres 2003. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press.

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2004) Informe mundial sobre desastres 2004. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press.

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2006) Informe mundial sobre desastres 2006. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press.

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2008) Informe mundial sobre desastres 2008. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press.

Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2009) Informe mundial sobre desastres 2009. Bruselas, Bélgica.: Oxford University Press.

Figueroa, C. (2010) ¿En el umbral del posneoliberalismo? Izquierda y Gobierno en América Latina. Guatemala, Guatemala.: F&G Editores.

Foucault, M. (2009) Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión. 2ª. Edición revisada y corregida. Buenos Aires, Argentina.: Siglo XXI editores.

Foucault, M. (2006) Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Foucault, M. (2007) Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France: 1978 – 1979 (1ª Edición en castellano). Buenos Aires, Argentina.: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Friedman, S. (2011) Three Mile Island, Chernobyl, and Fukushima: An analysis of traditional and new media coverage of nuclear accidents and radiation. Pennsylvania, USA.: Bulletin of the Atomic Scientists.

Fuentes, J. (2011) Rendición de cuentas. Guatemala, Guatemala.: F&G Editores.

Fukuyama, F. (1992) El fin de la historia y el último hombre. México, D.F., México.:Planeta.

García, A. (2007) La simulación en contratos civiles como forma de elusión del pago del impuesto al valor agregado. Tesis. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala, Guatemala.: USAC



García, V. (2005) El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. Desacatos, septiembre – diciembre, número 019, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología social, Distrito Federal, México.

George, C. (1974). Historia del pensamiento administrativo. México, México.: Prentice Hall.

Gladden, E. (1989). Una historia de la administración pública II. Desde el siglo XI hasta nuestros días. México, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Gobierno de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas (1989) Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala, cuarta edición. Guatemala, Guatemala.: Tipografía Nacional.

Gobierno de Guatemala – Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (1997) Acuerdos de Paz. Guatemala.: Friedrich Ebert Stiftung Guatemala.

Gramsci, A. (1973) El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce. Tucumán, Argentina.: Ediciones Nueva Visión.

Guatemala, Asamblea Constituyente (1965) Decreto No. 7 Ley de orden público. Guatemala, Guatemala.: Congreso de la República.

Guatemala, Congreso de la República (1996) Decreto 109-96 Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Guatemala, Guatemala. : SE CONRED.

Guatemala, Presidencia de la República. (2012) Acuerdo Gubernativo número 49-2012, Reglamento de la ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Guatemala, Guatemala.: SE CONRED.

Guerrero, O. (2000). Teoría administrativa del Estado. México, México, D.F.: Oxford University Press.

Guerrero, O. (2007) Principios de administración pública. Bogotá, Colombia.: Escuela Superior de Administración Pública, Colombia.

Habermas, J. (1986) Ciencia y técnica como «ideología». Madrid, España.:Tecnos.

Hayden, B. (2006) Katrina: La ideología y representación de un desastre natural. Revista de Ciencias Sociales, año/vol III-IV, número 113-114. San José, Costa Rica.: Universidad de Costa Rica.

Hewitt, K. (1996) en Desastres, Modelo para Armar. Lima, Perú.:La Red

Hinkelammert, F. (2002). Crítica de la razón utópica. Bilbao, España.: Desclée de Brouwer, S.A.

Hinkelammert, F. (1983) Dialéctica del desarrollo desigual. San José, Costa Rica.: Editorial Universitaria Centroamericana.

Holloway, J. (1982) Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública. México, México, D.F.: Instituto de Administración Pública, México.

Guatemala, Instituto Nacional de Estadística (2011). Accidentes de tránsito ocurridos en la República de Guatemala, por año, según Departamento, periodo 2001 – 2011. Guatemala, Guatemala.: INE

Inter-American Development Bank (2000) Facing the Challenge of Natural Disasters in Latin America and the Caribbean. An IDB Action Plan. Washington, D.C. USA.: IDB Environment Division, Publications.

International Atomic Energy Agency IAEA (2012). Nuclear Safety Review for the Year 2012. Vienna, Austria.: IAEA.

Jimenez, J. (2006) Perfil socio-demográfico de la mortalidad por hechos de tránsito en el área metropolitana. Tesis. Guatemala, Guatemala.: USAC

Köhler, H. & Wannöfchel, M. (1993) en Modelo Neoliberal y Sindicatos en América Latina. México D.F., México.: Fundación Friedrich Ebert

Lavell, A. Compilador. (1994) Viviendo en riesgo: Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina. Bogotá, Colombia.: FLACSO; La Red; CEPREDENAC.

Lavell, A. & Franco, E. editores. (1996) Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido. Lima, Perú.: La Red – FLACSO – ITDG Perú.

Ligorria, V. & Quan, O. (2012) Catálogo nacional de alojamiento. Albergues de transición. Guatemala, Guatemala.: Serviprensa, S.A.

López Cerezo J. & Luján J. (2000). Ciencia y política del riesgo. Madrid, España.: Alianza Editorial.

Luhmann, N. (1991) Sociología del riesgo. Guadalajara, México.: Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara.

Mansilla, E. (1996). Desastres, modelo para armar, colección de piezas de un rompecabezas social. Lima, Perú.: La Red.

Mansilla, E. (2010) Riesgo Urbano y Políticas Públicas en América Latina: La irregularidad y el Acceso al Suelo.

Martínez, J. (2006). Proceso de urbanización en Guatemala. Un enfoque demográfico. 1950 – 2002. Guatemala, Guatemala.: USAC CEUR

Maskrey, A. (1993) Compilador. Los desastres no son naturales. Bogotá, Colombia.: Tercer Mundo Editores.

Naciones Unidas, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe CEPAL & el Banco Internacional de Reconstrucción y fomento / Banco Mundial (2003) Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres. SD, SD.: Cepal.

Naciones Unidas, Estrategia Internacional de Reducción de Desastres EIRD (2001) Marco de acción. Para la aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Ginebra, Suiza.: UNISDR

República de Guatemala. Ministerio de Educación. (2007) Currículum nacional base. Eje de seguridad. Copia para trabajo en las comisiones técnicas.

Olamendi, L. & Bokser-Liwerant, J. & Castañeda, F. & Cisneros, I. & Fernández, G – compiladores - (2000) Léxico de la política. México D.F., México.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Boll, Fondo de Cultura Económica.

Olson, R. (1998) Disasters and Political Unrest: An empirical investigation. Dallas, Texas, U.S.A.:Southern Methodist University.

Olson, R. (2003) Disasters as Critical Junctures? Managua, Nicaragua 1972 and Mexico City 1985. Volume 21, No. 1. Miami, FL, USA.: International Journal of Mass Emergencies and Disasters

Olson, R., Sarmiento, J., Olson, R.A., Gawronski, V., and Estrada, A. (2000) The Marginalization of Disaster Response Institutions. Boulder, Colorado, U.S.A.: The Natural Hazards Research and Applications Information Center.

Olson, R. & Gawronski, V. (2010) From Disaster Event to Political Crisis: A “5C+A” Framework for Analysis. International Studies Perspectives, Volume 11, No. 3. SD.: International Studies Association.

Olson, R. (2000) Toward a Politics of Disasters: Losses, Values, Agendas, and Blame. International Journal of Mass Emergencies and Disasters 18. Pages 265 – 287. Los Angeles, CA, U.S.A.: University of Southern California.

Ortiz, O. (2008) El Estado ante la problemática del tránsito por las vías públicas terrestres. Tesis. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala, Guatemala. USAC

Pearce, L. (2003) Disaster Management and Community Planning and Public Participation: How to Achieve Sustainable Hazard Mitigation.

Perry, R. & Quarentelli, E. (2005) What is a disaster? New Answers to Old Questions. Washington, United States of America.: Xlibris Corporation

PNUD. (2007) Informe estadístico de la violencia en Guatemala. Guatemala, Guatemala.: PNUD

Poitevin E. (1971). Vuestra Cruz Roja. Guatemala, Guatemala.: Editorial José de Pineda Ibarra.

Polanco, L. (2012) La minería en Guatemala (El caso de Goldcorp: de la Mina Marlin al Escobal). Guatemala, Guatemala.: USAC, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES.

Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina –  
PREDECAN (2009) Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la  
planificación del desarrollo. Lineamientos generales para la formulación de planes  
a nivel local. Lima, Perú.: Predecana

Robbins, S. (1993) Comportamiento organizacional. México D.F., México.:  
Prentice Hall

Roca, C. (2003) El servicio civil en Guatemala: elementos para su reforma.  
Guatemala, Guatemala.:SD

Sallenave, J. (1985) Gerencia y planeación estratégica. Bogotá, Colombia.:  
Norma.

Sánchez, R. (2005) Análisis del marco normativo y legal relativo a la gestión de  
riesgo. Guatemala, Guatemala.: Segeplan.

Santos, A. (1988) Los desastres en Guatemala, Causas y directrices para su  
atención. Tesis, Arquitecto. Guatemala, Guatemala.:Facultad de Arquitectura  
USAC.

SE CONRED (2012). Glosario. Guatemala, Guatemala.: SE CONRED.

SE CONRED (2004). Guía para la organización comunitaria. Guatemala,  
Guatemala. :SE CONRED.

Shafritz, J. & Hyde, A. (1999). Clásicos de la administración pública. México,  
México, D.F. : Fondo de Cultura Económica.

Sistema de Naciones Unidas. «Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015» acordado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres del 18 al 22 de enero de 2005, Kobe, Hyogo, Japón.: OCHA

Slettebak, R. & Theisen, O. (2011) Disaster Dips? The Link between Natural Disasters and Violence in Indonesian Provinces, 1990-2003. Oslo, Norwegian.: International Peace Research Institute.

Smith, Keith (1996). Environmental Hazards. Routledge, London, Great Britain.: SD

Stiglitz, J. (2002) El malestar en la globalización. Buenos Aires, Argentina.: Alfaguara.

Thompson, P. & Heggen, E. (1987) Disaster Preparedness. Madison, Wisconsin.: University of Wisconsin, Disaster Management Center.

University of Wisconsin (2009) Disaster Risk Reduction (DD04) Self-Study Course. Madison, Wisconsin.: Disaster Management Center.

US Department of Homeland Security, (2006). Civil Defense and Homeland Security: A Short History of National Preparedness Efforts.

US Department of Homeland Security, (2008). National Incident Management System. Washington, D.C.: US Department of Homeland Security.

USAID OFDA (1992) Curso de administración de desastres 1. San José, Costa Rica.: OFDA LAC.

USAID OFDA (1995) Curso de evaluación de daños y análisis de necesidades. San José, Costa Rica.: OFDA LAC.

USAID OFDA (2012) Curso de reducción de riesgo de desastres. San José, Costa Rica.: OFDA LAC.

USAID OFDA (2000) Planes locales de emergencia y contingencia. San José, Costa Rica.: OFDA LAC.

USAID OFDA (2011) Manejo y control de operaciones de emergencia . San José, Costa Rica.: OFDA LAC.

Vela, M. (2001) La transición en la transición: Reconversión militar en Guatemala 1997 – 1999. Tesis. Guatemala, Guatemala.:USAC.

Velásquez, N. (2006) Diseño de un sistema de seguridad pública 911 con tecnología de radio digital troncalizado en la Ciudad de Guatemala. Tesis.Facultad de Ingeniería. Guatemala, Guatemala.: USAC

Weber, M. (1944). Economía y sociedad (1ª. Edición en castellano / decimoséptima reimpresión 2008). México D.F., México.: Fondo de Cultura Económica.

Wilches-Chaux, G. (1998), Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo voy a correr el riesgo, Guía de La Red para la gestión local del riesgo. Lima, Perú.: La Red.



## VI. ANEXOS

### Anexo 1 - Entrevistas realizadas

Durante la investigación se realizaron dos tipos de entrevistas.

- a) **Entrevistas directas semi-estructuradas y confidenciales a tomadores de decisiones.** Estas tuvieron diversos grados de profundidad. Las mismas se llevaron a cabo con la intención de establecer la coherencia entre momentos de decisión para el desarrollo institucional y elementos del marco categorial neoliberal. Estas entrevistas fueron esenciales para el análisis y la construcción de este informe de tesis.

Las personas entrevistadas fueron:

No.	Nombre y apellido	Cargo desempeñado durante el periodo de estudio: 1996 - 2006
1	Mario Chang	Sub Secretario Ejecutivo y otros puestos.
2	Hugo Hernández	Secretario Ejecutivo y otros puestos.
3	Alejandro Maldonado	Secretario Ejecutivo.
4	Jorge Ayala	Secretario Ejecutivo.
5	José Luis Gándara	Miembro del Consejo. Vice Ministro del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda.
6	Julio Balconi	Ministro de la Defensa y posteriormente asesor en la SE CONRED.

Para garantizar la confidencialidad de la información, se han omitido algunos datos ofrecidos en las entrevistas.

- b) **Entrevistas por excepción.** Estas entrevistas fueron breves y se orientaron a la verificación de algunos aspectos que surgieron en las entrevistas a tomadores de decisión. Por ejemplo, la opinión de trabajadores de la SE CONRED con respecto a la conveniencia de determinados tipos de contratación.

Información adicional sobre aspectos metodológicos relativos a las entrevistas se consignó en el diseño de investigación.

## **Anexo 2 – Acrónimos**

<b>ATU</b>	Albergues temporales unifamiliares
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>CNE</b>	Comisión Nacional de Emergencias, Costa Rica
<b>CODRED</b>	Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres, Guatemala
<b>COE</b>	Centro de Operaciones de Emergencia
<b>COLRED</b>	Coordinadora Local para la Reducción de Desastres, Guatemala
<b>COMRED</b>	Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres, Guatemala
<b>CONAPA</b>	Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes
<b>CONE</b>	Comité Nacional de Emergencia, Guatemala
<b>CONRED</b>	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Guatemala
<b>COPECO</b>	Comisión Permanente de Contingencias, Honduras
<b>CRID</b>	Centro Regional de Información sobre Desastres para América Latina y el Caribe
<b>CRN</b>	Comité de Reconstrucción Nacional, Guatemala
<b>DC</b>	Defensa Civil
<b>EIRD</b>	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
<b>FICR</b>	Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>IGM</b>	Instituto Geográfico Militar
<b>IGN</b>	Instituto Geográfico Nacional
<b>IGSS</b>	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística

<b>INSIVUMEH</b>	Instituto de Sismología Vulcanología Meteorología e Hidrología, Guatemala
<b>MSPAS</b>	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
<b>OCHA</b>	Oficina del Sistema de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
<b>OFDA</b>	Oficina para asistencia en casos de desastres en el exterior, de la Agencia para el Desarrollo Internacional
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>POT</b>	Plan de ordenamiento territorial
<b>RRD</b>	Reducción del riesgo de desastres
<b>SCEP</b>	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, Guatemala
<b>SCI</b>	Sistema de Comando de Incidentes
<b>SE CONRED</b>	Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Guatemala
<b>SEPAZ</b>	Secretaría de la Paz, Guatemala
<b>SINAPROC</b>	Sistema Nacional de Protección Civil. Término aplicable a la institución rectora para la Gestión de Riesgos en El Salvador, Panamá, y también se empleó ese término en uno de los proyectos que precedieron al Decreto 109-96 que creó a la CONRED.
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>WASH</b>	Agua, saneamiento e higiene