

# DOCUMENTO 1: CONTEXTO GLOBAL

## INDICE

	página
<b>1. EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA</b>	<b>1</b>
1.1. Delimitación e indicaciones básicas	1
1.2. Características de la metropolización en Guatemala	6
1.3. Situación de la gestión metropolitana	7
1.3.1. El papel del gobierno central	7
1.3.2. Gestión regional	8
1.3.3. Gestión local	10
1.3.4. Organización y participación comunitaria	13
1.3.5. Planificación urbana, proyectos sectoriales y regulación normativa	15
1.4. El contexto físico	18
<b>2. EL PROCESO URBANO DE LA CIUDAD DE GUATEMALA</b>	<b>23</b>
2.1. Antecedentes	23
2.2. El traslado de la capital guatemalteca a partir de 1773	25
2.3. Fundación y configuración de la ciudad de Guatemala	27
2.4. El período entre 1821 y 1871	30
2.5. El período entre 1871 y 1944	33
2.5.1. Indicaciones globales	34
2.5.2. Fase de "modernización" entre 1871 y 1898	37
2.5.3. Fase de estancamiento a partir de 1898	40
2.5.4. Los terremotos de 1917/18 y sus repercusiones	40
2.5.5. La restauración de la ciudad a partir de 1931	44
2.6. El período de 1944 hasta la actualidad	48
<b>3. BIBLIOGRAFIA</b>	<b>54</b>
<b>ANEXO</b>	

## CONTEXTO GLOBAL

En el caso de Guatemala, la investigación-acción se centró exclusivamente en comunidades urbanas del Area Metropolitana de la ciudad de Guatemala, y corresponde a este documento ofrecer un marco referencial sobre la situación y problemática metropolitana y de la ciudad de Guatemala en especial, con énfasis en aspectos vinculados con la temática del proyecto.

### 1. EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA

#### 1.1. Delimitación e indicaciones básicas

El territorio de la República de Guatemala se divide en departamentos (22) y estos en municipios (325). En estos términos administrativos, la ciudad de Guatemala corresponde al "Municipio de Guatemala", uno de los 17 municipios que forman el "Departamento de Guatemala".

Desde 1986 existe en Guatemala también una subdivisión territorial según ocho "Regiones de Desarrollo Urbano y Rural". Dentro de este concepto, todo el departamento de Guatemala constituye la "Región Metropolitana". Sin embargo, aunque la región se llama "metropolitana" y está dominada por la ciudad capital y su creciente área urbana, existen en la misma municipios todavía netamente rurales: las estimaciones estadísticas señalaron para 1989 una población rural encima del 70% para 8 municipios de los 17 en la "Región Metropolitana", y en 11 todavía más de la mitad de los habitantes son clasificados como rurales. Además, la parte nor-occidental de la "Región Metropolitana" pertenece al altiplano, y en los correspondientes municipios predomina la población indígena hasta un 90%.

El área realmente "metropolitana" corresponde a la expansión urbana de la ciudad de Guatemala, que rompió hace más de tres décadas su delimitación municipal, expandiéndose hacia la jurisdicción de municipios vecinos. Empero, no existe una definición oficial y legal del territorio que constituye el "Area Metropolitana de Guatemala" (AMG), sino cada institución o proyecto lo delimita según sus propios criterios. Aunque en algunos casos se adjudican por los menos once municipios al AMG, la definición de un estudio reciente de

1990<sup>1</sup> nos parece aplicable respecto al área realmente urbanizada: Municipios de Guatemala, Mixco, Villa Nueva, San Miguel Petapa, Santa Catarina Pinula, así como parte de Chinautla, Villa Canales y Fraijanes.

Presentamos los siguientes cuadros como información estadística detallada que apoya y amplía las indicaciones anteriores. Además de un primer cuadro con cifras comparativas a diferentes niveles regionales, hemos incluido en los cuadros todos los municipios que forman el departamento de Guatemala, o la "Región Metropolitana", para permitir la comparación de situaciones diferentes dentro de la región. Los municipios que forman el "Área Metropolitana de Guatemala" vamos a destacar en negrilla.

Área	Extensión km <sup>2</sup>	Población total 1990	Densidad hab/km <sup>2</sup>	Concentración de población
- República	108,889	9,197,345	84	100.0 %
- Departamento de Guatemala	2,126	1,962,953	923	21.3 %
- Área Metropolitana	470	1,711,000	3,640	18.6 %
- Municipio de Guatemala	184	1,076,725	5,852	11.7 %

Fuente: The study on solid waste management in Guatemala Metropolitan Area, Progress Report, JICA (1990); en base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

<sup>1</sup> "The study on solid waste management in Guatemala Metropolitan Area", Japan International Cooperation Agency, Octubre de 1990.

DEPARTAMENTO DE GUATEMALA: DENSIDAD DE POBLACION POR MUNICIPIO Y AREA UTIL, 1990

MUNICIPIOS	AREA TOTAL km <sup>2</sup>	AREA UTIL		HABITANTES/KM <sup>2</sup> POR	
		km <sup>2</sup>	%	AREA TOTAL	AREA UTIL
01. Guatemala	229	130	57	4,702	8,283
02. Sta. Catar. Pinula	51	23	45	516	1,143
03. San José Pinula	199	38	19	95	498
04. San José del Golfo	61	2	3	70	2,127
05. Palencia	252	14	6	119	2,140
06. Chínautla	59	5	9	1,002	11,826
07. San Pedro Ayampuc	115	6	5	128	2,460
08. Mixco	99	54	54	3,499	6,416
09. S. Pedro Sacatepéquez	29	8	28	577	2,092
10. San Juan Sacatepéquez	277	21	8	229	3,022
11. San Raymundo	136	7	5	110	2,139
12. Chuarrancho	108	2	2	91	4,890
13. Fraijanes	96	19	20	163	821
14. Amatitlán	115	26	22	396	1,750
15. Villa Nueva	90	54	60	1,565	2,609
16. Villa Canales	280	111	40	193	487
17. San Miguel Petapa	21	13	62	1,212	1,958
TOTAL:	2,217	533	24	885	3,682

FUENTE: G. Sellert, en base de datos de PLANDEMET (1984), elaborados por "ESTUDIOS Y PROYECTOS DE GUATEMALA, S.A." (áreas totales y útiles). Las cifras de la extensión de los municipios no son iguales a los del "Diccionario Geográfico de Guatemala" (1978), hasta ahora comúnmente utilizadas. Las diferencias se deben a las delimitaciones municipales no definidas exactamente. La evaluación actualizada de PLANDEMET se basa en el mapa topográfico 1:50,000 del INE.

**DEPARTAMENTO DE GUATEMALA - DINAMICA POBLACIONAL, 1950 -1990**

MUNICIPIOS	HABITANTES		CRECIMIENTO POBLACIONAL EN %		
	1950	1970	TOTAL 1950-90	PROMEDIO ANUAL 1950-73	1973-90
01. Guatemala	294,344	1,076,725	266	6.0	3.2
02. Santa Catarina Pinula	5,187	26,295	407	6.5	6.0
03. San José Pinula	7,844	18,933	141	3.0	2.6
04. San José del Golfo	2,314	4,254	84	1.9	1.7
05. Palencia	12,935	29,956	132	2.0	3.4
06. Chinautla	4,948	59,130	1,095	24.4	4.7
07. San Pedro Ayampuc	7,451	14,759	98	1.8	2.5
08. Mixco	11,784	346,445	2,840	43.6	9.6
09. San Pedro Sacatepéquez	5,906	16,739	183	3.5	3.3
10. San Juan Sacatepéquez	28,380	63,465	124	2.3	2.8
11. San Raymundo	6,921	14,970	116	1.4	3.7
12. Chuarrancho	4,851	9,779	102	1.9	2.4
13. Fraijanes	4,801	15,608	225	2.8	5.7
14. Amatitlán	11,616	45,510	292	5.5	4.3
15. Villa Nueva	7,428	140,888	1,797	20.3	13.4
16. Villa Canales	20,057	54,005	169	2.5	4.1
17. San Miguel Petapa	2,146	25,457	1,086	12.0	12.3
TOTAL:	438,913	1,962,953	347	6.6	4.5

**Fuente:** G. Gellert, en base de los Censos nacionales de 1950 y 1973; "Guatemala: Población urbana y rural estimada por departamentos y municipios, 1985-1990", - INE: 1989.

**DEPARTAMENTO DE GUATEMALA: POBLACION URBANA, INDIGENA Y ANALFABETA**

MUNICIPIOS	PORCENTAJES DE POBLACION:		
	URBANA 1990	INDIGENA 1981	ANALFABETA 1981
01. Guatemala	100	6.7	10.6
02. Santa Catarina Pinula	27	1.5	19.1
03. San José Pinula	49	1.6	30.7
04. San José del Golfo	24	0.9	27.6
05. Palencia	17	1.1	41.0
06. Chinautla	88	15.4	19.5
07. San Pedro Ayampuc	35	40.6	52.1
08. Mixco	95	11.6	12.3
09. San Pedro Sacatepéquez	42	92.9	48.9
10. San Juan Sacatepéquez	14	85.5	60.3
11. San Raymundo	27	74.4	50.7
12. Chuarrancho	54	81.2	74.3
13. Fraijanes	28	2.3	29.6
14. Amatitlán	72	3.0	26.7
15. Villa Nueva	83	4.9	16.2
16. Villa Canales	8	1.7	33.9
17. San Miguel Petapa	25	3.2	18.4
TOTAL:	85	12.2	16.7

Fuente: G. Gellert, en base del Censo nacional de 1981 y "Guatemala: Población urbana y rural estimada por departamentos y municipios, 1985-1990", - INE: 1989.

## 1.2. Características de la metropolización en Guatemala

La tasa promedio de población urbana en América Latina y el Caribe es de 70%, pero, en Guatemala apenas hemos llegado al 38% según las estimaciones estadísticas para 1990. Es decir, a la par de Haití, Guatemala es el país con menos población urbana en el subcontinente. Los demás países centroamericanos muestran tasas entre el 45 y 60 % de población urbana.

Pero el otro extremo lo encontramos respecto a concentración de la urbanización, donde Guatemala muestra uno de los niveles más altos en América Latina: el 31% de la población urbana del país se concentra en el municipio de Guatemala y casi la mitad (49%) en la región metropolitana.

Otro índice es la primacía, es decir, la relación entre número de habitantes de la ciudad principal del país y la segunda, en nuestro caso Quetzaltenango: en 1950 el índice de primacía era de 10.2 y aumentó en 1990 hasta 11.8. Es uno de los más altos en América Latina como lo muestran las siguientes comparaciones: México tiene un índice de primacía de 6, Venezuela de 2.5, Colombia de 1.9, Chile de 5.5 y Ecuador de 1.3.

En base de los datos anteriores se puede destacar para el caso de Guatemala un bajo nivel de urbanización global, pero un alto grado de metropolización que se expresa en una extrema macrocefalia en relación al sistema urbano nacional. La capital es la única ciudad grande del país, con más de un millón de habitantes, a la par de 11 ciudades medianas con un número de habitantes entre 20 y 90 mil.

Sin embargo, aunque hemos alcanzado en la actualidad un alto grado de metropolización, este proceso se inició en Guatemala muy tardíamente en relación con otras metrópolis latinoamericanas. A finales del siglo XIX la población citadina creció a un ritmo de apenas 1.7%, y según el censo de 1893, solamente un 5% de la población del país vivía en la capital y un 13.4% en el departamento de Guatemala; dentro del departamento constituía la población capitalina el 46%.

Fue sino hasta la década de 1940 que se manifestó en Guatemala un acelerado proceso de metropolización. El censo de 1950 indica las siguientes cifras: el 10.5% de la población total del país vivía en la ciudad de Guatemala y el 15.7% en el departamento de Guatemala; dentro del departamento constituían los capitalinos el 67% de la población.

Durante los décadas de 1950 y 60, el crecimiento metropolitano fue absorbido ante todo por la capital misma, pero desde entonces cada año ganaron más importancia los municipios vecinos como receptores de los migrantes, formándose un "Area Metropolitana". Así, la población del municipio de

Guatemala mostró entre 1950 y 1973 un crecimiento promedio anual de 6%, pero entre 1973 y 1990 bajó esta tasa a solamente 3.2%, mientras otros municipios del área metropolitana aumentaron su número de habitantes a un ritmo anual de hasta 13%. Aunque el municipio de Guatemala tiene en la actualidad todavía la cifra absoluta más alta en población, en el municipio de Mixco vive ya un número de habitantes que sobrepasa considerablemente la suma de la población de todas las once ciudades intermedias en el país. En consecuencia, hacia 1990 aumentó la población de la capital en relación a la del país solamente hasta el 11.7%, pero la proporción del departamento de Guatemala creció hasta el 21.3%, mientras el impacto de la población del municipio de Guatemala dentro del departamento bajó al 55%.

### **1.3. Situación de la gestión metropolitana**

A pesar de cuatro décadas de intensiva metropolización, no se ha logrado todavía una gestión adecuada para poder regular este proceso y manejar los complejos problemas que surgieron con él, ni se dispone de un plan/proyecto de desarrollo urbano-metropolitano. En los siguientes apartados se evalúan en forma breve las bases legales, características y desempeño del sector público y demás actores en la gestión del área metropolitana como funciona en la actualidad.

#### **1.3.1. El papel del gobierno central**

El gobierno central de Guatemala dispone de un alto poder de intervención en todos los niveles administrativos y está caracterizado por una extrema centralización de sus dependencias en la capital. Debido a este, y el peso específico de la capital como escenario político, la relación entre gobierno central y gobierno municipal capitalino es muy contradictoria:

- Por un lado, la capital es el "albergue" del Gobierno de la República y tiene que ser representativo en este sentido. En consecuencia, el gobierno central se preocupa, a la par de la municipalidad, de intervenciones necesarias a su criterio. Pero esto no significa una mayor atención o conciencia frente a los graves problemas del crecimiento urbano desordenado, con todas sus demandas específicas: financiamiento, fortalecimiento institucional, coordinación administrativa y sectorial, planificación urbana y solución de la gestión metropolitana. La capital es una ciudad favorecida y atractiva respecto a inversiones -públicas y privadas-, pero solamente al alcance de la población con suficientes recursos. Según nuestro criterio, a

nivel centroamericano es actualmente la ciudad de Guatemala la que muestra la segregación social más pronunciada: destaca por una proliferación intensiva e impresionante de actividades terciarias de lujo en zonas privilegiadas, pero también por un tamaño extremo de zonas precarias (ver documento 3.1.)

- Por el otro lado se dificulta la gestión administrativa de la municipalidad de Guatemala por la presencia del alto poder central. Si se toma la función del Presidente de la República por tradición más como un poder político que una función administrativa, lo mismo se puede decir respecto al Alcalde de la capital<sup>2</sup>, el cual es electo en forma directa a la par del Presidente. Al estilo de "caudillos" defiende cada uno su terreno político. Esta competencia se acentúa si los dos funcionarios pertenecen a partidos políticos diferentes, obstaculizando así, a veces hasta en forma grotesca, la libre labor de la municipalidad de Guatemala.

### 1.3.2. Gestión regional

Por tradición funciona a nivel regional el gobierno departamental en Guatemala, en nuestro caso del departamento de Guatemala, como relación jerárquica inferior al gobierno central y superior a los municipios. Pero su función se delimita estrictamente a los aspectos de orden y control, sin participación real en asuntos administrativos. Los gobernadores departamentales son nombrados por el Presidente de la República y no gozan de ninguna autonomía.

En 1965, la Constitución de la República contemplaba la creación de un Distrito Central con su respectivo organismo administrativo, legalizando también el mecanismo de aprobación presidencial para anexar los municipios a que se extienda la influencia de la capital. Esta Constitución estuvo en vigor hasta 1985, pero no se realizó ningún proyecto basado en estas disposiciones legales. Hubo estudios y propuestas técnicas, como por ejemplo junto con el primer "Plan de Desarrollo Metropolitano (EDOM)" de 1972 o el "Proyecto de ley orgánica o constitutiva del Distrito Central" de 1981, pero chocaron con la naturaleza normativa de otras leyes vigentes y con intereses específicos de grupos de poder político, y así nunca llegaron a su legalización e implementación.

---

<sup>2</sup> También llamado "Alcalde Metropolitano", aunque no representa el Ara Metropolitana.

Un esfuerzo único hasta la actualidad respecto a gestión metropolitana constituye el "Convenio de Interacción y Cooperación Técnica y Control Urbanístico" entre las municipalidades del entonces área metropolitana, que se realizó ya en 1970 por iniciativa de un alcalde ciudadano muy consciente de la problemática metropolitana. En sus consideraciones garantizaba la autonomía de los municipios y ponía énfasis en un plan de acción conjunta entre la Municipalidad de Guatemala y las municipalidades que pudieran ser afectadas por la expansión de la capital. Los acuerdos firmados en el convenio se refieren a cinco problemas principales: la colaboración técnica, el control urbanístico, la realización de obras de común interés, la armonización de normas y una justa recaudación de impuestos, arbitrios y tasas, para que estos sean percibidos por la municipalidad de que se trate, aunque los mismos estén total o parcialmente comprendidos en el área de influencia urbana de la ciudad de Guatemala.

Por consiguiente, este convenio ofreció ya hace más de dos décadas una solución a los problemas municipales en el área metropolitana. Pero el proyecto del así conocido "Convenio de San Juan" igual como las acciones subsiguientes, se desvaneció ya en 1974 ante la actitud política de rechazo del gobierno central autoritario y de los sectores pudientes hacia estos planteamientos, iniciativa de un alcalde capitalino "comunista" a su criterio, el cual tuvo que salir de Guatemala y fue asesinado en 1979, cuando se incorporó nuevamente a la política del país. Hasta el momento no se ha articulado otro esfuerzo de convenios de cooperación municipal en el área metropolitana, a nuestro criterio un paso inicial indispensable de acercamiento y concientización institucional-local frente a los graves problemas de desordenamiento e insuficiencia de servicios que sufre la ciudad de Guatemala y su área de expansión.

La nueva Constitución de 1985 ya no se refiere a la creación de un Distrito Central, sino a una Región Metropolitana: "La ciudad de Guatemala como capital de la República y su área de influencia urbana, constituirán la región Metropolitana, integrándose en la misma el Consejo Regional de Desarrollo respectivo. Lo relativo a su jurisdicción territorial, organización administrativa y participación financiera del Gobierno Central, será determinado por la ley de la materia". Este mandato constitucional se realizó a través de la "Ley preliminar de regionalización" de 1986 y la "Ley de los Consejos de Desarrollo urbano y rural", con su respectivo reglamento en 1987. Las regiones que se establecieron representan conjuntos de departamentos, y así la "Región Metropolitana" no corresponde a la capital y su área de influencia urbana, sino a todo el departamento de Guatemala, como ya lo resaltamos en el apartado 1.1. de este documento.

La ley establece un sistema de Consejos de Desarrollo en distintos niveles: Nacional, regional, departamental, municipal y local. Sin embargo, solamente se han constituido los niveles superiores -nacional, regional y departamental-, dependiendo en su gerencia del gobierno central; los Consejos de Desarrollo a nivel municipal y local -con una prevista organización independiente del gobierno central-, no se formaron y fueron hasta declarados "inconstitucionales" por presión de poderes políticos que temen cualquier fortalecimiento de la organización local-popular fuera de su control.

El Consejo Metropolitano de Desarrollo es dirigido por un presidente, el cual es nombrado por el Presidente de la República. Además deben formar parte del Consejo hasta más de 40 miembros como representantes de diferentes instituciones y sectores. Es difícil, reunir y manejar un cuerpo tan amplio, y hasta ahora no se ha logrado su composición completa. Dispone de una entidad técnica, pero muy limitada y temporalmente "prestada" de otras dependencias estatales. Su componente participativa a nivel local es nulo y el presupuesto -dispuesto anualmente por el Presidente de la República- cubre solamente los gastos de funcionamiento. Por falta de planes/proyectos y de una definición clara y legal de sus competencias de autoridad según niveles y funciones, se trabaja ante todo en proyectos aislados de programas del gobierno central. Actualmente, el presupuesto estatal está dirigiendo sus inversiones exclusivamente hacia el área rural, la inversión en el área metropolitana es nula.

En resumen: La Región Metropolitana de Guatemala dispone formalmente de un organismo administrativo, pero después de ocho años no se logró su organización completa y su autoridad sigue sin definición clara; no cumple con sus funciones y, por ende, no tiene ningún impacto en la realidad metropolitana. Se trata de una delegación regional, hasta ahora más política que administrativa, del gobierno central. En su organización y actuación contradice los principios de una descentralización y democracia territorial-local, componentes indispensables para una gestión metropolitana dentro del contexto de una transición hacia condiciones más democráticas a través de una verdadera reforma del Estado en general, y de la administración pública en especial.

### 1.3.3. Gestión local

Son entonces los gobiernos municipales los que tienen que tomar la responsabilidad individual de la gestión urbana-metropolitana.

El municipio como gobierno local, implementado en Guatemala desde la conquista, sufrió muchos alti-bajos. Con la Revolución de Octubre en 1944, se estableció por primera vez su organización democrática y autónoma. Pero ya a partir de 1956, con los gobiernos contrarrevolucionarios, se limitó la autonomía municipal a un carácter meramente "técnico". Durante los regímenes de facto perdió totalmente la autonomía, hasta que con la Constitución de 1985 y el Código Municipal de 1988 (decreto 58-88) se fortaleció nuevamente el gobierno municipal. Pero el nuevo código también exige ciertas responsabilidades, como lo establece, por ejemplo, el título VIII: "La Municipalidad esta obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio". Hasta la actualidad, ni la Municipalidad de Guatemala ha cumplido con está obligación, como lo vamos a destacar más adelante, menos los demás municipios del área metropolitana.

Queremos señalar en lo siguiente los obstáculos más graves que impiden una gestión efectiva a nivel local:

#### *Problemas financieras:*

Los ingresos propios de las municipalidades, muy bajos por sus anacrónicos sistemas tributarios, cubren apenas los gastos de funcionamiento. Desde 1987 disponen por ley del 8% de los ingresos del Estado, pero el gobierno central cumplió solamente en el primer año con esta obligación constitucional. En los años siguientes hasta la actualidad se acumuló el retraso en los pagos trimestrales, obstaculizando seriamente el seguimiento de obras. Además se utiliza la entrega del 8% con fines políticos, pues por regla lo hace el Presidente de la República personalmente en grandes actos públicos. El Impuesto sobre Inmuebles, el ingreso más importante luego del 8%, es recaudado desde 1987 por el gobierno central a través del Ministerio de Finanzas, que debe redistribuirlo a las respectivas municipalidades, pero esta institución tampoco cumple con su obligación. De las actividades productivas localizadas en los municipios, el gobierno local no percibe ningún ingreso.

#### *Problemas de capacidad administrativa:*

Estos se muestran más que todo en insuficiencia y hasta ausencia de empleados municipales, principalmente de técnicos, igualmente en poca calificación y capacitación de los funcionarios mismos, todo ello como consecuencia:

- de clientelismo político y compadrazgo en las nombraciones, en lugar de criterios de calificación o capacidad;
- del problema financiero y de la poca remuneración de los funcionarios y del alcalde mismo; y

- la situación de educación en general: existen por ejemplo seis municipios en la región metropolitana con más de 40% de analfabetos, y no es rara la situación de que miembros del concejo municipal o hasta el alcalde mismo son analfabetos o solamente disponen de una educación primaria incompleta (menos de seis años).

Otras limitantes para una eficaz administración municipal son: sobreposición de intereses políticos y personales a los intereses comunes dentro de los propios municipios y entre los del área; obsolescencia o falta total de reglamentos, normas, catástros, registros e información en general como base de la acción municipal; poca o ninguna participación de los vecinos; presiones de sectores locales poderosos en las decisiones de las corporaciones municipales, esto como consecuencia de una larga tradición de regímenes autoritarios y represivos.

#### ***Falta de cooperación y coordinación:***

La falta de coordinación por niveles y sectores en la administración pública de Guatemala en general, obstaculiza también la labor de las municipalidades. Es común la intervención de instituciones centrales o descentralizadas en los municipios sin coordinación con las respectivas municipalidades, subordinando los intereses locales a los del gobierno central. Persiste en Guatemala todavía en todos los niveles públicos una actitud de competencia en lugar de una coordinación y cooperación. En las municipalidades del área metropolitana se trata ante todo de competencias políticas entre alcaldes que pertenecen a diferentes partidos políticos. Entre la municipalidad de Guatemala y las demás municipalidades nunca se realizó una coordinación de proyectos, sino la primera solamente expande la labor de sus empresas, como la de aguas, hacia algunas colonias o barrios de municipios vecinos, pero según sus propios intereses.

Otras limitantes generales para una coordinación de acciones y proyectos de cooperación, son falta de experiencia y de apoyo técnico-profesional, pero también de conciencia y voluntad en general: es más fácil y seguro para un funcionario seguir caminos conocidos, a lo tradicional, que experimentar nuevas soluciones.

Dentro de este contexto general, destaca la situación de relativa ventaja de la Municipalidad de Guatemala en comparación con las demás municipalidades del área: dispone de más de 6,000 empleados y trabajadores y grandes empresas propias; del 23% de todos los ingresos municipales del país, aunque en el municipio de Guatemala vive solamente el 12% de la población; a nivel de la Región Metropolitana ella canaliza el 77% de los ingresos municipales con solo la mitad de la población metropolitana (a la municipalidad de Mixco, por ejemplo, con casi el 20% de la población metropolitana, le corresponde

solamente un 8% del ingreso total de la región). Si a pesar de ésta situación favorable, la Municipalidad de Guatemala no es capaz de solucionar o por lo menos aliviar la situación precaria de la mayoría de sus habitantes respecto a servicios básicos, esto se debe más que todo a una organización administrativa obsoleta y poco eficaz, con total ausencia de concepciones de trabajo que se articulan en planes y proyectos.

#### 1.3.4. Organización y participación comunitaria

El nivel de organización vecinal y su impacto en la gestión municipal está muy poco desarrollado. Aunque en los últimos años surgieron en la mayoría de comunidades precarias del área metropolitana comités de vecinos, casi siempre se trata de una organización ad-hoc para cumplir con las exigencias de "participación" en la introducción de servicios básicos -ante todo por ONG's nacionales e internacionales-, y se disuelven rápidamente, una vez solucionado el problema que los originó.

La causa principal de esta situación se encuentra principalmente en más de 30 años de represión política frente a cualquier organización popular. Aunque existe una relativa apertura democrática en el país desde 1986, persisten condiciones y comportamientos que obstaculizan todavía la organización vecinal:

- Vigencia de la inconstitucionalidad a los Consejos Locales de Desarrollo (ver arriba);
- Falta de voluntad y de interés del gobierno en todos sus niveles, en estimular la organización popular y comunal;
- Ausencia o desconocimiento de mecanismos que permitan una participación popular en gestiones/decisiones administrativas de interés común;
- Apoyo a organizaciones apegadas a partidos políticos (ante todo el gobernante) y discriminación de las demás;
- Falta de experiencia y líderes;
- Falta de perseverancia, si no se logran resultados inmediatos;
- Desconocimiento de los derechos ciudadanos y disposiciones legales existentes, debido al bajo nivel de educación en general y al alto grado de analfabetismo en especial, así como la poca divulgación;
- Creciente influencia de un sinnúmero de sectas religiosas extranjeras. Mientras las tradicionales organizaciones católicas constituyen una base de la vida comunal, las nuevas sectas evangélicas solamente indoctrinan a la población y fomentan el individualismo.

Queremos mostrar con un ejemplo concreto como el sistema caduco y autoritario de gobierno obstaculiza la capacidad de organización, participación y autogestión a nivel comunitario:

Es en las gobernaciones departamentales donde se deben realizar todavía las gestiones legales para la creación y el funcionamiento de organizaciones comunitarias, y para obtener el reconocimiento de un comité se deben enfrentar largos trámites y requisitos absurdos, pues el respectivo reglamento data del año de 1938 y en realidad se refiere a organizaciones vecinales que quieren "recaudar y manejar fondos". Como única otra opción para organizaciones comunitarias existe la posibilidad de lograr la personería jurídica de "asociación civil", pero en este caso hay que hacer los trámites directamente en el Ministerio de Gobernación (en la capital) y esto implica -además de largos y complicados trámites- también altos gastos.

Había dos intentos frustrados en los últimos años para facilitar la organización y la participación de la población a nivel local. Al primer intento fallido, la creación de consejos locales de desarrollo, ya hicimos referencia. El segundo fue el intento de emisión del Decreto Número 1391, en enero de 1991, que contenía reformas al Código Municipal. Este decreto confería a los alcaldes municipales la facultad de autorizar y fiscalizar el funcionamiento de comités de vecinos que se organizaran para realizar obras o prestar servicios de carácter municipal. Sin embargo, el decreto fue vetado por el Presidente de la República argumentando que se podía "provocar una proliferación incontrolable de personas jurídicas que actúen con independencia y sin coordinación con otras entidades que realicen o puedan realizar las mismas obras o prestar servicios similares". (MOMENTO:1993:6)

"Los argumentos que han llevado a frenar las iniciativas para facilitar la organización de la población y su participación en la gestión de los asuntos públicos a nivel local, ponen de manifiesto *la vigencia que tiene el marco doctrinario liberal guatemalteco en las esferas de poder del organismo Ejecutivo, el cual asume que la población y sus organizaciones sociales comunitarios son incapaces de identificar y satisfacer sus necesidades, por lo que la responsabilidad debe trasladarse al sector público, en especial al gobierno central*". (MOMENTO:1993:6, cit. VON HOEGEN:1991)

Manifestaciones concretas de la actual situación organizativa-participativa a nivel comunitaria en base de las experiencias del proyecto se van a encontrar en las diferentes evaluaciones de la investigación-acción a nivel comunitario (documentos 3.2. y 3.3.).

### 1.3.5. Planificación urbana, proyectos sectoriales y regulación normativa

Hasta la actualidad nunca se institucionalizó un plan de desarrollo urbano o metropolitano en Guatemala. Se elaboró en 1945 un Plan Gobernador de la Ciudad, pero solamente para aspectos de sistema vial, y 20 años más tarde un "Plan Regulador" de la Municipalidad de Guatemala, el cual no fue aprobado por el gobierno central. Hay que mencionar el "Plan de Desarrollo Metropolitano-EDOM" de 1972, un intento serio y profesional respecto a un Esquema de Ordenamiento Metropolitano y su reglamentación, el cual tampoco fue aceptado por el gobierno central por intereses políticos. Después ya no se elaboró ningún proyecto de ordenamiento metropolitano. A principios de la década de 1980, una empresa privada fue encargada por la Municipalidad de Guatemala para trabajar en un PLANDEMET, pero nunca se concluyó por falta de financiamiento. En 1990 fue elaborado la propuesta a un PLANDEUR 1991-95, pero no se aprobó por las respectivas instituciones. Actualmente, la Municipalidad de Guatemala elabora un proyecto de planificación urbana bajo el nombre METROPOLIS 2010, pero sin concretizarse todavía.

A través de la Municipalidad de Guatemala<sup>3</sup>, y en cooperación con agencias extranjeras, se realizaron en los últimos años varios estudios sectoriales para plantear soluciones respecto a problemas urgentes en el área metropolitana, como son el servicio de agua potable, transporte, mercados, manejo de desechos sólidos, etc. Pero en ningún caso se ha logrado una implementación de las soluciones propuestas. En la explicación de las razones y comportamientos que impiden hasta la actualidad la puesta en práctica de planteamientos y estudios, nos apoyamos en los señalamientos de un diagnóstico reciente sobre la situación ambiental en el área metropolitana de Guatemala (BARRIENTOS MARTINEZ:1993:8-12):

- Al parecer, lo que ha sucedido es que los estudios tienen apellido político y al darse los cambios de administración, aquellos se desechan y se realizan otros que sustituyen a los anteriores; de ahí que cada administración tiene sus propios estudios, que generalmente no le da tiempo a ejecutar, siendo luego abandonados por la siguiente administración y así sucesivamente. En conclusión, políticamente no ha existido interés en desarrollar proyectos elaborados por administraciones anteriores, sin tomar en cuenta los intereses y beneficios hacia la población. De esta cuenta, las soluciones no se implementan, más bien se posponen, agravándose cada vez más la situación.

---

<sup>3</sup>No se cuenta con ningún estudio realizado por otras municipalidades del área metropolitana.

- Aunque los estudios representan efectivamente soluciones técnicas, económicas y sociales, las mismas no se han desarrolladas e implementada a pesar de que existe cierta permanencia, en las organizaciones, de los mismos técnicos que han elaborado los estudios. Es decir, que los técnicos no han respaldados administrativamente las soluciones por ellos planteadas y avaladas anteriormente, plegándose muchas veces a las circunstancias impuestas por las nuevas corrientes político-administrativas.

- Lamentablemente, los estudios dejan de tener validez técnica, económica y socialmente hablando al pasar el tiempo; las circunstancias cambian sensiblemente y ya los problemas han trascendido la dimensión de la solución planteada. Si bien, es posible que la dimensión y visión general de la concepción de los estudios aún sea válida, lo más probable es que la solución tecnológica desarrollada ya no sea viable técnicamente o bien socialmente y, más aún, económicamente quede fuera de toda posibilidad o conveniencia.

- Al parecer, en la actualidad existe una corriente "ejecutivista" que no le da lugar a la planificación, sin darse cuenta que, de esa forma, se niegan las soluciones globales y consecuentes con la cantidad y calidad de los problemas existentes, afectando la adecuada prestación de los servicios.

- Las administraciones se han embarcado en un círculo vicioso, en el que "urge" resolver los problemas y se dedican los esfuerzos más bien, a "apagar los fuegos" de forma tal que los recursos económicos sólo sirven para palear los problemas, no quedando, entonces ni tiempo ni dinero para plantear nuevas soluciones o darle seguimiento a soluciones globales. Todo lo cual conduce a que la infraestructura para la prestación de servicios cada vez se deteriore más, siendo que, a la vez, la demanda es cada vez mayor y, con ello, mayor déficit y presión social.

Además de estos factores que obstaculizaron hasta la fecha la implementación de planteamientos sectoriales, el carácter mismo de los estudios implica dificultades para encontrar soluciones reales y su ejecución:<sup>4</sup>

- Tanto en los estudios de "Agua Potable" como los de "Alcantarillado y Drenajes" y "Manejo de Desechos Sólidos", se han duplicado esfuerzos para su elaboración. Por ejemplo, cada estudio hace su propia delimitación geográfica para la solución del problema, estima la población actual y futura, y sólo reproduce elementos de los estudios análogos sin mayor análisis aduciendo falta de tiempo para cumplir con los términos de referencia contractuales. En todo caso, la visión de la solución de los problemas se ha producido

---

<sup>4</sup>Seguimos citando los señalamientos de BARRIENTOS MARTINEZ (1993:10-12)

aisladamente para cada caso y no integralmente, para los tres rubros o subsectores mencionados.

- Hay estudios, como el caso del "Proyecto Noroccidental en Agua Potable", que trascienden, en mucho, la dimensión del área o región metropolitana, que no toman en cuenta las necesidades de las poblaciones de donde se toma el recurso ni aquellas por donde la infraestructura pasa; es decir, que se plantea solucionar el problema de la ciudad de Guatemala más no el de las comunidades que están vecinas a la infraestructura del sistema. Este es el caso del Proyecto Lo de Coy, que está en jurisdicción de Mixco y no es capaz de darle servicio de agua potable a ese Municipio.

- Si ha existido algún desarrollo y crecimiento de la ciudad de Guatemala, lo mismo ha sucedido en los municipios vecinos. De esta cuenta la competencia por los recursos naturales agua y suelo se ha incrementado con el tiempo, tal el caso de diferentes municipalidades que reclaman una misma fuente de agua, o bien, un cuerpo de agua es contaminado por otro municipio, o un municipio se niega a recibir desechos sólidos de otros municipios. Es este un elemento importante que generalmente no se ha tomado en cuenta en la concepción de los estudios.

- A pesar de que aparentemente existe en Guatemala suficiente recurso humano capacitado, las soluciones a los problemas han sido influenciadas por las aplicaciones tecnológicas foráneas y, más aún, las agencias financieras demandan que sea personal técnico foráneo el que realice los estudios; por ello en ocasiones se dan soluciones que quedan al margen de la realidad guatemalteca, convirtiéndose en soluciones difíciles cuando probablemente si las reglas del juego hubiesen sido adecuadas a nuestra realidad, las soluciones fueran más simples y fáciles de desarrollar.

- Los estudios tienen una visión propositiva hacia el futuro, más no tienen una visión correctiva hacia el presente, es decir, no se mencionan las necesidades de optimizar técnica, administrativa, financiera y económicamente la prestación actual de los servicios. Esto quiere decir que, actualmente, no se enfatiza la eficiente prestación de los servicios hasta optimizarla, para luego desarrollar los nuevos proyectos.

Por la ausencia de un plan de desarrollo urbano y estrategias sectoriales viables, de los cuales se desglosan los marcos reglamentarios, no existe actualización en las diferentes leyes, códigos o normas que rigen los procesos de urbanización y uso de suelo. Así, el "Reglamento de urbanizaciones y fraccionamientos en el municipio y área de influencia urbana de la ciudad de Guatemala" está vigente desde 1963, cuando la realidad urbana era otra. Además, cada municipio lo maneja según sus propios criterios o ni dispone de

reglamentos. Es decir, las normas jurídicas que directa o indirectamente regulan ciertas decisiones sobre la propiedad y el uso del suelo urbano, son muy heterogéneas, fragmentadas y en algunos casos contradictorias.

Aún más, son las mismas instituciones públicas que menos respetan las normas vigentes, como lo demuestra el siguiente ejemplo:

"El crecimiento de la ciudad de Guatemala en gran medida, se ha dado por medio de las lotificaciones particulares, las que han sido autorizadas por la Municipalidad de Guatemala en el seno de sus diferentes dependencias; por ello, los servicios de Agua Potable y Alcantarillado se han diseñado y construido de acuerdo a sus reglamentos. No es el caso de las lotificaciones de interés social construidas por el BANVI (Banco Nacional de la Vivienda, anteriormente INVI), las cuales no han respetado dichos reglamentos ya que, tratando de minimizar sus inversiones, han sacrificado en alguna medida las especificaciones técnicas de diseño y construcción. Dichas lotificaciones nunca fueron autorizados por la Municipalidad de Guatemala y, a la fecha, no han sido 'recibidas' por la misma, puesto que presentan problemas serios para la prestación de los servicios de acuerdo al criterio municipal." (BARRIENTOS MARTINEZ:1993:12)

Respecto a la problemática de nuestra investigación-acción, la prevención y mitigación de desastres en el área metropolitana, no existe ningún reglamento específico. Así, por ejemplo, por acuerdo ministerial, ya en 1986 se declaró de urgencia la creación de un Código de diseño antisísmico, pero hasta la fecha no se logró la aprobación de dicho código, aunque se han elaborado propuestas.

#### 1.4. El contexto físico

La **Región Metropolitana** de Guatemala se ubica en la parte central de las "Tierras Altas Volcánicas", que atraviesan la República de oeste a este. Esta región fisiográfica presenta un relieve complejo, conformado por una cadenas montañosas y una cadena volcánica al sur.

En el **SECTOR NORTE** de la región existe una topografía bastante accidentada, correspondiente a cordones montañosos del sistema de la Sierra Madre, que representa verdaderas barreras de acceso difícil que han impedido el desarrollo de los centros poblados localizados en dichas zonas. Por otra parte, la situación de toda esta área subregional norte se hace más difícil por la carencia de una actividad agrícola que permita generar recursos para el desarrollo local que absorba la mano de obra disponible. Tal situación se

deriva de las condiciones ecológicas existentes, así como de las fuertes pendientes que provocan las formaciones orográficas. El deterioro del medio ambiente se debe a la eliminación de la cubierta vegetal primitiva, lo cual ha empobrecido los suelos a través de un fuerte proceso erosivo. Los valles de los ríos son en general estrechos y encajonados. El paisaje predominante es de arbustos achaparrados, cactáceas y árboles espinosos, paisaje al que contribuye la relativa escasez de precipitaciones que presenta el área.

El SECTOR CENTRAL Y SUR presenta relieves menos abruptos y en general los valles de los ríos son amplios, existiendo además una serie de planicies que han permitido el desarrollo de todo un sistema vial que conecta adecuadamente los centros poblados entre sí y a estos con la ciudad capital. Las condiciones ecológicas son más favorables y la existencia de terrenos de poca pendiente, con suelos volcánicos fértiles, permite una actividad agrícola de importancia, destinada en parte al gran mercado consumidor de la capital, y a la exportación. En los últimos veinticinco años el sector industrial aprovechó también en su favor (con un gran número de empresas multinacionales) las condiciones favorables en este sector de la región: terrenos extensos disponibles, carretera con conexión al Pacífico, mano de obra más que suficiente por la creciente población en los municipios al sur de la capital, desague fácil (y sin control y tratamiento) hacia el lago de Amatitlán, etc.

La delimitación natural del Área metropolitana, se define al norte por la parte alta de la Cuenca del río de las Vacas, al oeste por la montaña de Mixco (Cerro Carmona-Alux y San Pedro Sacatepéquez); al este por la Montaña de Santa Catarina Pinula y al sur por el parte agua de la cuenca del río María Linda hasta las faldas del Volcán de Pacaya.

**REA METROPOLITANA\* : RELIEVE SEGUN SUPERFICIE**

Pendiente	Relieve	Superficie	
		km <sup>2</sup>	%
0 - 4	Plano	7.41	0.9
4 - 8	Ligeramente plano ondulado	88.89	11.3
8 - 12	Ligeramente inclinado-ondulado	83.73	10.6
12 - 16	Inclinado ondulado	78.79	10.0
16 - 32	Plano inclinado ondulado	88.42	11.2
< 32	Escarpado	117.04	14.8
< 32	Complejo inclinado-escarpado	70.93	9.0

\* El área metropolitana corresponde aquí a la definición del "Cinturón ecológico".

Fuente: ALVARADO CABRERA (1993:34)

La cubierta vegetal natural en los sectores norte es de bosque subtropical seco y en la parte sur bosque húmedo de montaña baja. En la actualidad casi ya no existen bosques en la región, debido a una descontrolada deforestación en las últimas décadas y al creciente número de habitantes que tiene que usar leña para cocinar por la incapacidad económica de pagar otros energéticos. Según ASIES (1992), en 1986, el porcentaje de los hogares consumidores de leña en el área metropolitana era de 35% y el mercado de leña de la región metropolitana para 1986 era el mayor y más concentrado de Guatemala y Centroamérica (se estimó en 172 mil toneladas de leña al año).

El clima no presenta grandes diferencias en la Región Metropolitana, aunque se destacan diferentes tipos según el sistema Thorntwaite (Instituto Geográfico Nacional, 1975): en el norte el clima es cálido seco con invierno benigno seco; hacia el noreste, este y sur el clima es semicálido húmedo con invierno benigno seco y al oeste el clima es templado húmedo con invierno benigno seco.

En el siguiente cuadro se muestran los datos climáticos más importantes reportados entre 1980 y 1989 para la Región Metropolitana:

Promedios meteorológicos anuales seleccionados 1980-1989:

Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
PRECIPITACION (Milímetros)	875	1057	990	1106	1083	1067	989	1079	1655	1202
DIAS DE LLUVIA	113	143	111	143	125	138	106	100	125	137
TEMP. MEDIA (centígrados)	19.0	18.7	18.9	19.2	18.1	18.5	18.5	19.1	18.9	18.7

Fuente: INSIVUMEH, 1991.

La CIUDAD DE GUATEMALA está situada en el valle llamado "La Ermita" o "De las Vacas", que forma parte del altiplano central del país, con una orientación de norte a sur, y a una altitud media de 1,500 metros sobre el nivel del mar.

En términos geológicos, el valle es un "graben", que parte de la Sierra Madre de Guatemala, y está limitado en sus extremos oriental y occidental por

dos cadenas de montañas orientadas de norte al sur con una altura de aproximadamente 1,900 metros sobre el nivel del mar. Originalmente, el fondo del graben estuvo a esta altura y en el transcurso de millones de años ha descendido hasta su nivel actual, debido a la actividad de un sistema de fallas geológicas que surcan el valle a lo largo de la depresión. Aunque el descenso de nivel es imperceptible, ocasionalmente se manifiesta con un sismo violento y localmente dañino.

"Como casi todos los valles del altiplano guatemalteco, el Valle de Guatemala está parcialmente relleno de cenizas y arenas volcánicas que forman un piso de topografía uniforme apropiado para desarrollos urbanos. Este valle en particular tiene debajo de la superficie actual un fondo irregular cubierto por cenizas en espesores de 100 a 200 metros. Los máximos espesores tienen unos 250 metros y se localizan bajo las zonas 13 y 14 de la ciudad de Guatemala. El fondo original del graben, rocoso e irregular, apenas sobresale del relleno de cenizas y arenas en unos pocos puntos, como la zona 8, el promontorio del Teatro Nacional, el Cerro del Carmen y el Cerro del Naranjo."<sup>5</sup>

La superficie plana en la mayor parte del valle ofreció buenas condiciones para la fundación de la ciudad en 1775, y se hizo la traza en una planicie al centro del valle sobre la vertiente norte. Sin embargo, con la expansión de la ciudad desde finales del siglo XIX, pero ante todo desde mediados del siglo presente, se evidenciaron las "desventajas" de la formación del valle: la presencia de un sistema de profundos barrancos que fueron excavados por el agua en un proceso continuo desde hace milenios.

Coinciden dos fenómenos en la formación de este sistema de barrancos:

- El material volcánica del relleno se erosiona fácilmente con el agua, y
- la ciudad de Guatemala está asentada exactamente sobre la línea divisoria de las vertientes hidrográficas del Atlántico y del Pacífico, que divide el valle en dos cuencas diferentes.

"El valle literalmente cabalga sobre la Sierra Madre; por tanto, hay un espinazo que lo atraviesa y lo parte en dos (Calzada Roosevelt, Boulevard Liberación y Calzada Los Próceres); la mitad sur drena hacia el Océano Pacífico, la mitad norte drena al Mar Caribe.

A lo largo del eje central norte-sur del valle hay un camellón ligeramente realzado (Calzada Aguilar Batres, Avenida Bolívar y 2ª Avenida). El valle

---

<sup>5</sup> MONZON DESPANG (1991); también los demás datos geológicos sobre el valle de la ciudad de Guatemala se basan en la misma fuente.

queda dividido en cuatro cuadrantes, en cuyo centro está ahora El Trébol, antiguo Guarda Viejo, que es una encrucijada natural.

Cada cuadrante tiene su propia red de barrancas: la del Río Naranjo - El Zapote, al Norponiente; la del Río Las Vacas, al Nororiente; la del Río Pinula -Hincapié, al Suroriente, y la del Río Molino - Villalobos, al Surponiente."(MONZON DESPANG:1991)

El patrón de la expansión física de la ciudad tuvo que adaptarse entonces a esta configuración, invadiendo las penínsulas que quedan entre barrancos. No hay pasos naturales de un sector a otro, excepto la franja que une Mixco al oeste con Santa Catarina Pinula al este, sobre la línea divisoria de las vertientes hidrográficas. "Los otros pasos son artificiales, infraestructura de mediano y alto costo: los pasos de Vista Hermosa y de Santa Rosita; los puentes de La Asunción, Belice, El Incienso, San Cristóbal y todos los pasos y puentes futuros que permitirán que la ciudad funcione en el siglo XXI. Estamos tan acostumbrados a vivir dentro de un laberinto de barrancos, que ni notamos los rodeos que nos vemos obligados a hacer." (MONZON DESPANG:1991)