

urbana, gestión municipal, violencia urbana, economía informal, sector privado en la gestión municipal, vivienda y salud, asentamientos humanos, ambiente urbano, grupos étnicos, abastecimiento de agua, transporte urbano y sistema vial, y tratamiento de desechos sólidos; elementos que tienen que ser solucionados por las gestiones municipales. Estas problemáticas bien podrían orientarse, como lo propone Lungo (2002: 12), con una mejor planificación urbana, la incorporación de los riesgos urbanos en el marco regulatorio de la urbanización y la construcción general, y la consideración de los riesgos urbanos en las construcciones públicas y privadas.

1. PLANIFICACIÓN URBANA

Se puede decir que una de las características en Centroamérica es la primacía de ciudades capitales (macrocefálicas) en relación con segundas ciudades, lo que provoca una expansión urbana y la concentración no sólo del poder sino de personas y problemas urbanos. El índice de primacía de la ciudad de Guatemala es del 71% (PNUD, 2003b: 209), generando diversos problemas dada la concentración de factores que la perjudican. Históricamente la ciudad de Guatemala, desde su fundación, ha pasado por varios traslados hasta llegar al Valle de la Asunción; se le han aplicado modelos de planificación urbana, políticas, programas, estrategias, planes, etc., y a pesar de ello su situación continúa con avances y retrocesos, a lo cual se suma la intensificación de los problemas urbanos. La forma de ordenamiento territorial en la capital se ha caracterizado por una segregación espacial, la concentración y centralización de poderes, un crecimiento desordenado en los últimos años, una falta de planificación y políticas territoriales estatales, desregulación y planeación que han favorecido a empresas de construcción sin estudios de impacto ambiental, obedeciendo más a una lógica del mercado que a

las necesidades de los habitantes, y el aumento del precio del suelo se ha convertido en un problema.

En la historia de la planificación y ordenamiento territorial urbano en Guatemala resalta la creación de la Dirección de Planificación de la Municipalidad y, en 1972, la publicación del plan director *Plan de desarrollo metropolitano (1972-2000) Esquema Directorio de Ordenamiento Metropolitano (EDOM)* que no fue puesto en práctica; luego, en 1990, la Unidad de Planificación Urbana (1990-1995) crea el *Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano de Guatemala (PLANDEUR)*. Ambos planes fueron el antecedente del *Metrópolis 2010: Plan de desarrollo metropolitano*. Con base en este último, en 2006 se proponen el *Plan de Ordenamiento Territorial (POT)* enfocado a la vivienda y el transporte colectivo, y el *Plan 2020, la ciudad para vivir*. Pero, a pesar de los esfuerzos, todos los planes tienen que vencer la segregación urbana. Aun así, estos ejemplos de planificación se caracterizan por ser regulatorios, tecnócratas, sectoriales, intervencionistas y coyunturales. La segregación urbana y espacial es clara ante la alianza de las municipalidades y los grupos de empresarios, el sector inmobiliario y los comerciantes, cuya incidencia en la construcción urbana se expresa en una jerarquía de infraestructura; es evidente que relegan a otro nivel los sectores más vulnerables, o sea, existe una jerarquía urbana. Por este motivo, la sociedad demanda una justicia social en el tratamiento de los problemas urbanos y su solución.

2. POBREZA URBANA

La pobreza en Guatemala, que se considera históricamente estructural, ha adquirido diferentes formas en el transcurso del tiempo. Su mantenimiento crónico se debe a políticas económicas y sociales desiguales y de exclusión. Guatemala es una sociedad que ha sufrido un proceso

de empobrecimiento crónico desde la Conquista hasta nuestros días, hecho predominante entre los grupos indígenas del área rural. En la actualidad, la población total de Guatemala, según el censo de 2002 (PNUD, 2003a), es de 12 millones de personas, indicándose que el departamento de Guatemala tiene una población de 2,541,581 habitantes y en la ciudad capital vive un millón, lo cual muestra un alto índice de concentración urbana en la ciudad capital y alrededores. Aquí son varios los grupos sociales que están en situación de pobreza y extrema pobreza, tanto jóvenes como de la tercera edad. Según estimaciones, para el año 2050 habrá una población de 28 millones en todo el país.

Es un país altamente agroexportador con un proceso de urbanización tardío, como sucede en el área más urbana que es la ciudad capital y sus municipios conurbados. Sumando a ello está el aumento demográfico y los diversos flujos migratorios como el flujo migratorio campo-ciudad, el flujo a ciudades intermedias, el transnacional (de tránsito), los regionales y el intraurbano. Si pensamos en la pobreza para el año 2002, el porcentaje de pobreza extrema era del 21.5% y de pobreza general del 57.0% (*ibid.*: 228). Desde otras formas de medición, con base en *niveles de consumo* la pobreza total general en Guatemala es del 54.3% y del 22.8% la extrema pobreza; de igual forma, la pobreza general con base en la medición de *ingresos* es del 56.7% y la pobreza extrema del 26.8% (SEGEPLAN, 2001: 10-12). Queda demostrado que hay varias pobreza y no la predominancia de una, sin embargo, se piensa que la pobreza en Guatemala es sólo indígena, existiendo otros grupos sociales en esta situación, principalmente en el oriente, norte y noroeste del país, donde se ha presentado la hambruna.

Aunque estamos concientes que la pobreza y la extrema pobreza están en el área rural, existe una pobreza urbana cada vez mayor, y no sólo en la macrocefalia de la ciudad capital, sino cada vez más en las ciudades

secundarias, donde crecen cinturones de marginalidad y pobreza urbana. Para lo que corresponde a la llamada urbanización de la pobreza, haciendo un desdoblamiento tenemos una pobreza extrema urbana del 4.9% y una pobreza general urbana del 28.1%, frente a una pobreza extrema rural del 31.1% y una pobreza general rural del 72.2% (PNUD, 2003a: 228). La pobreza urbana muestra características específicas en relación con la rural, una de ellas lo constituye la desarticulación familiar en áreas marginales dentro de un entorno social urbano, lo cual provoca una serie de consecuencias de violencia. La vida urbana en la ciudad de Guatemala será más problemática si no se hace un ordenamiento territorial, así como una mejora de los niveles de vida que están deteriorados en sus diferentes servicios (agua, luz, transporte, infraestructura, salud, educación, ambiente, etc.) y que afectan al área metropolitana y los asentamientos precarios. De igual forma, la relación entre la población del área metropolitana y la segunda ciudad del país (Quetzaltenango) es del 16.6% (Lungo, 2002: 126). Se sabe que el país tiene un alto índice de pobreza urbana principalmente en sus tres ciudades más importantes (Guatemala, Quetzaltenango y Escuintla) con una segregación, exclusión social y deterioro de los modos de vida urbanos.

3. GESTIÓN MUNICIPAL

A pesar del impulso y aplicación de una política de descentralización, en Guatemala existe una constante dificultad y relación entre el poder central y el gobierno municipal. La ejecución de una gestión municipal tiene que ver con esta relación central y local, siendo el principal obstáculo la existencia en ambas instituciones de partidos políticos diferentes o antagónicos. Sin duda estas posiciones partidistas opuestas entorpecen la administración y actividad municipal, *en este sentido, el trato entre el gobierno municipal y el estatal es difícil cuando se trata de partidos diferentes los que ocupan uno u otro nivel de gobierno* (Ziccardi, 1995: 22),

produciendo que algunos proyectos tengan tropiezos burocráticos. La tensión de relaciones entre estos dos niveles dificulta la convivencia política local, o sea, una administración urbana altamente fragmentada. Las dificultades de una gestión municipal se deben hoy a un alto grado de centralización por parte del Estado guatemalteco (AVANCSO, 2003). No obstante, no se puede dejar de decir que el control del Estado centralista en relación con un gobierno municipal es una situación electoral (Pírez, 1993: 29) puesto que los ciudadanos son electores en potencia y tienen que ser atraídos.

Las ciudades metropolitanas concentran a la población (electoralmente decisiva), por la localización de las unidades de decisión, es por eso que difícilmente son dejadas a su libre juego por los poderes centrales (Ziccardi, 1995: 29).

Los intereses electorales son más importantes que los de la gestión de servicios a la comunidad. Situación que la mayoría de las veces dificulta la división social del trabajo: lo que puede hacer la municipalidad y lo que hacen los ministerios. ¿Hasta dónde puede haber una frontera para no duplicar esfuerzos?, ¿cómo se resuelven las constantes discusiones por financiamiento de ambos lados? Se trata de buscar una libertad ciudadana tanto municipal como de actores sociales, que es el reverso del centralismo del Estado. A estos problemas se suma que la gestión metropolitana de Guatemala en vez de orientarse a la solución de los problemas de los grupos más vulnerables, se moviliza hacia la acumulación partidaria o intrapartidaria de posiciones de poder en las gestiones que vendrán en el futuro. O sea, la política de gestión es de corto plazo, una política inmediatista en cuanto a la búsqueda de poder, cuando debería ser a largo plazo. Al final, cada gobierno quiere inventar la ciudad y dejar de lado los proyectos propuestos por gestiones anteriores tanto del Estado como municipales.