

REVISTA DE HISTORIA, ANTHROPOLOGÍA Y ARQUEOLOGÍA

TERCERA ÉPOCA

# ESTUDIOS

ANUARIO

# 2007



EDGAR S. G.  
MENDOZA\*

**LA CIUDAD DE  
GUATEMALA: CRISIS Y  
DIAGNÓSTICO DE SUS  
RIESGOS URBANOS\*\***

111

**INTRODUCCIÓN**

En el siglo XXI, la *globalización* es la unificación de varios gobiernos y mercados a nivel internacional que mueven capitales, tecnología y fuerza de trabajo, construyendo corporaciones transnacionales que llevan a una internacionalización del capital. La reorganización del nuevo mapa del

---

\* Doctor en Sociología por la UNICAMP de Sao Paulo, Brasil; maestría en Antropología Social por la Universidad de Brasilia; licenciado en Antropología y Arqueología, ambas por la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Académico de número de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala y académico correspondiente de la Real Academia de la Historia de España. Asimismo, profesor titular VIII e investigador de medio tiempo en el Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas (IIHAA) de la Escuela de Historia de la USAC. Miembro del Comité de lectores internacional de la *Revista Argentina de Sociología*, período 2005-

mundo en el proceso de globalización es parte del nuevo orden mundial. La globalización tiene sus impactos en los Estados nacionales, la desterritorialización de las decisiones económicas y políticas, y provoca diferentes tipos de dominación. Los grandes y profundos cambios de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI involucran aspectos tan complejos como la tecnología, las formas de organización industrial y económica, las infraestructuras y las telecomunicaciones, la cultura y sus industrias, la política económica y sus instituciones en los ámbitos nacionales, regionales y globales. ¿Cuál es el impacto del proceso de globalización en las ciudades? En el proceso de globalización nuevos sujetos y actores políticos, movimientos sociales, cambios culturales, identidades, territorios están surgiendo y son desafíos teóricos para las Ciencias Sociales. Asimismo, las ciudades globales o no juegan un papel importante en la toma de decisiones y reciben los impactos de la globalización, siendo los escenarios más dinámicos en la actualidad, donde se producen los llamados riesgos urbanos, tanto sociales como culturales. La relación globalización y ciudad es primordial.

---

2006. Miembro activo de la Red Profesional Panamericana del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), México, y de la Red Internacional de Investigación de Ambulantaje y Metropolización con sede en el Instituto Francés de Urbanismo (IFU). Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), período 2003-2005. Miembro del Consejo Editorial Latinoamericano de la ALAS, período 2005-2007. Coordinador académico de la Maestría Centroamericana en Ciencias Sociales de FLACSO sede Guatemala. E-mail: esgmendoza@yahoo.es.

\*\* El artículo que se presenta es una síntesis de las secciones 3 y 4 de mi informe anual de investigación del año 2006 que se titula: *Los imaginarios sociales: una discusión teórica* donde se trabajó la importancia de los riesgos sociales y culturales aplicados a lo urbano. El informe fue entregado al Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas (IIHAA) de la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).

Las ciudades se convierten en escenarios de ese proceso social con transformaciones económicas, sociales, culturales, políticas que son parte esencial de este proceso. De igual forma, las llamadas *ciudades mundiales o globales* han creado redes articulando individuos, segmentos, poblaciones y regiones, son situaciones que están en el orden del día. Las ciudades grandes, intermedias y pequeñas continúan con sus problemas de marginalidad, migración, crecimiento demográfico, urbanización y pobreza. ¿Cómo ignorar a la ciudad? La estructura de poder de los Estados nacionales está relacionada con el crecimiento urbano de las ciudades. ¿Por qué la ciudad?, ¿un actor clave o político? Si partimos del hecho que la ciudad es una categoría sociológica, objeto de estudio de investigación y protagonista de la historia, es necesario estudiarla en todos sus aspectos colectivos y representaciones. La ciudad es un hecho social total; es un sistema donde las partes son importantes en el todo. La ciudad debe ser tomada como un laboratorio y territorio social de investigación (Mendoza, 2005). El mundo y la sociedad son cada vez más urbanos a nivel mundial y la urbanización tenderá a estabilizarse en las ciudades, sean grandes o pequeñas, la población tiene cada vez más una vida urbana y son escenarios del proceso de globalización en un contexto global, nacional y local.

La estructura del artículo se divide en tres partes: la primera trata de una discusión teórica sobre la definición del riesgo social y cultural aplicado a lo urbano como un concepto que nos puede dar nuevos caminos para el estudio de la ciudad. De igual forma nos interesa estudiar la relación sociedad-cultura, a diferencia de la relación sociedad-naturaleza. La segunda parte trata sobre la ciudad de Guatemala como un estudio de caso de este nuevo escenario del riesgo urbano para sus habitantes, con el objetivo de conocer no sólo aspectos físicos sino sociales como un riesgo urbano, social y cultural. Es por eso que esta sección tiene como objetivo ofrecer una visión actual de ella conociendo 16 temas que se han convertido en problemas urbanos y de riesgo. Luego tenemos las conclusiones

y se hacen algunas recomendaciones y, finalmente, un anexo con los indicadores de riesgo urbano en las ciudades centroamericanas.

## **EL RIESGO SOCIAL Y CULTURAL APLICADO A LO URBANO**

Se parte del hecho que el riesgo pertenece a una racionalidad mundial, en un sistema mayor que es la sociedad contemporánea globalizada analizada por la teoría de sistemas. El riesgo puede ser estudiado desde varias perspectivas. Una de ellas, la más tradicional y que conocemos en Guatemala, es la relación entre sociedad-naturaleza, que deriva en los estudios del riesgo ambiental y/o ecológico. La otra perspectiva que nos interesa es la relación sociedad-cultura, a través del estudio y análisis del riesgo social y cultural que es más próxima a nuestras disciplinas, la Antropología, la Arqueología y la Historia. De igual forma no se trata de oponer riesgo ambiental a riesgo social, ambos poseen amenazas y vulnerabilidades así como otros componentes que los diferencian pero no los oponen.

El riesgo social y cultural aplicado a lo urbano y la ciudad puede tener varios niveles, como una mala política de planificación urbana, posiciones partidarias, luchas de poder, corrupción, venta ilícita de licencias de construcción en áreas consideradas de riesgo, gobiernos municipales sin ninguna idea de lo que es un plan de ordenamiento territorial (POT), escaso financiamiento, inseguridad y violencia, poca participación social, desarrollo de áreas precarias y/o marginales, crecimiento demográfico sin control, pobreza urbana, degradación del ambiente e infraestructura de transporte poco adecuada para una ciudad (ver el anexo al final del texto). En otra dirección, Gellert (2003a) trata sobre la gestión de riesgos como un proyecto de desarrollo sostenible a nivel regional, nacional y local. Se intenta contribuir a una mayor divulgación del concepto de gestión de riesgo ya que tiende a comprenderse de diferente forma en

la región centroamericana. En otro artículo, Gellert y Gamarra (2003b) están más centrados en Guatemala y, desde una comprensión general de los riesgos y desastres, tratan de aclarar ambos conceptos y presentan diversas concepciones de los desastres naturales, para lo cual utilizan dos estudios de caso; de igual forma, presentan una base de datos sobre los desastres en Centroamérica. Por otro lado, Lungo (2002) recopila varios estudios que analizan el riesgo urbano en Centroamérica tomado como universo de estudio las ciudades y su posición geográfica. La gestión del riesgo es usada como un instrumento que se integra a políticas, planes y programas de desarrollo de modo tal que sea empleada para reducir el riesgo en las ciudades.

Las ciudades se han convertido en una representación colectiva y escenarios de los cambios, transformaciones y problemas sociales y son parte de la historia de los procesos sociales, políticos, ideológicos, económicos y culturales que han provocado la construcción de imaginarios sociales. A las ciudades se les han aplicado diversos modelos de planificación urbana, políticas, programas, estrategias, planes, etc., y su situación continúa con avances y retrocesos. Sabemos que la vida social sucede tan intensamente en este espacio de interacción colectiva; las ciudades continúan siendo los espacios públicos y privados donde existe una interacción de personas, memorias individuales y colectivas, comportamientos, símbolos, trabajo, consumo, identidades, educación, alegrías, frustraciones, luchas etc., en una palabra, una articulación con su entorno político y social. Sabemos también que tienen vida y fueron testigo de diversos acontecimientos históricos, políticos y sociales, siendo los escenarios más dinámicos en la actualidad. En los párrafos anteriores se trató el riesgo sociocultural aplicado a lo urbano a nivel teórico. Los riesgos son una construcción social que se basa en la realidad social. Los riesgos urbanos sobre la ciudad de Guatemala son muchos: hay un imaginario colectivo que la ciudad es violenta, insegura, sucia, peligrosa, marginal, abando-

nada, pero, al mismo tiempo, se sabe que la ciudad es religiosa, política y turística. Sin embargo, ¿cuál es la situación de la ciudad de Guatemala?, ¿cuáles son los riesgos urbanos?, ¿cuáles son sus problemas sociales?, ¿cuáles son sus zonas de riesgo? Para responder a dichas preguntas este artículo trata varios de los problemas que aquejan a la ciudad capital.

Según Lungo (2002:10), para efectos analíticos se pueden identificar tres procesos globales que están en la base de la generación de los riesgos urbanos: 1) la forma como una sociedad urbana construye y ocupa el territorio en que se asienta su ciudad, 2) el tiempo de actividades que las sociedades realizan en su ámbito urbano y 3) las modalidades y características de la gestión del desarrollo urbano. Estos procesos están estrechamente vinculados y permiten un análisis de sus vulnerabilidades urbanas. Sin embargo, para Lungo (*ibid.*: 12) hay ciertos factores que aceleran el riesgo urbano y son, en primer lugar, las condiciones generales de la geografía física donde se localizan las ciudades de toda la región centroamericana. Otro es la modificación de la geografía física donde se construye la ciudad a través de la deforestación, la alteración de la topografía natural o la modificación de los cursos de agua, el tipo de tecnología utilizada para la construcción de las ciudades y, finalmente, el marco regulatorio que rige la construcción y la urbanización. Debido a estos problemas, Lungo (*ibid.*) propone la gestión de riesgos en el ámbito de las ciudades, para lo cual sugiere tres aspectos: 1) la introducción de esta problemática en la planificación urbana, es decir, en la formulación de planes de desarrollo urbano; 2) la incorporación de riesgos urbanos en el marco regulatorio que rige los proyectos de urbanización y construcción, particularmente en las normas; y 3) la consideración de los riesgos urbanos en los proyectos de inversión pública y privada, ante todo en los grandes proyectos urbanos (hasta el momento, en la mayor parte de los casos la dimensión del riesgo se diluye dentro de la dimensión ambiental, lo que le asigna una posición subordinada).

Por otro lado, Lavell (2002: 17-28) indica que la mayoría de megaciudades del mundo está ubicada en áreas de gran amenaza física, al igual que en un número elevado de ciudades de tamaño intermedio y pequeño. Para este autor existen amenazas y vulnerabilidades en las ciudades; entre las amenazas se encuentran: a) naturales, b) socionaturales, c) tecnológicas y d) sociales. Entre las vulnerabilidades asociadas al entorno urbano están: a) la concentración, la densidad y la centralización, b) la complejidad y la interconectividad de la ciudad, c) la ciudad informal o la ciudad de campesinos, d) la degradación ambiental urbana y la vulnerabilidad estructural y e) la vulnerabilidad política e institucional (*ibid.*: 19-26).

En otra dirección, como dice Mansilla (2002: 55), *la ciudad es el nuevo escenario del riesgo urbano en el mundo*, o sea, que la ciudad es una “zona de riesgo” debido a la mayor densidad, concentración y fragmentación. En el caso de las ciudades en crecimiento desordenado, como sería Guatemala, los grupos sociales se ven forzados a habitar en áreas geográficas difíciles, como barrancos, ríos, zonas de rellenos (deslaves), localizadas en los límites de la seguridad. En otros lugares fuera de la ciudad capital serían aquellos asentamientos próximos a zonas industriales de desecho (como Amatitlán), drenajes, faldas de volcanes, cerros o montañas, ríos, lagos, fallas geológicas, depósitos minerales, etc. Para una mejor comprensión de la noción de riesgo sociocultural, en el cuadro No. 1 se presentan dos columnas: a) los riesgos ambientales y/o ecológicos y b) los riesgos sociales y culturales.

## **LA CIUDAD DE GUATEMALA: UN RIESGO URBANO PARA SUS HABITANTES**

La ciudad de Guatemala, en la actualidad, puede considerarse como un problema de riesgo no sólo urbano sino que social y cultural. Entre los 16 temas que se analizan se encuentran planificación urbana, pobreza

**Cuadro No. 1**  
**Riesgos sociales y culturales (caracterización)**

Riesgos ambientales y/o ecológicos	Riesgos sociales y culturales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son una combinación entre amenazas y vulnerabilidades que cuando interactúan mutuamente crean un espacio de intersección que da como resultado el riesgo.</li> <li>• Existe una interacción entre los seres humanos y el medio ambiente.</li> <li>• Existen aspectos geográficos, geológicos, climáticos, territoriales, etc.</li> <li>• Compuestos por fenómenos naturales orientados a desastres, catástrofes, calamidades, peligros, accidentes, donde las víctimas son todos los seres vivos.</li> <li>• Entre las amenazas de alcance mundial tenemos calentamiento global, destrucción de la capa de ozono, desechos químicos y nucleares, contaminación y degradación ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El riesgo social y cultural, en términos generales, es una construcción social, esto significa que hay una socialización del riesgo en los grupos sociales.</li> <li>• El riesgo social y cultural implica una serie de componentes relacionados entre sí, como inseguridad, temor, incertidumbre, fatalidad, temeridad, osadía, daño, amenazas, vulnerabilidades, cálculo (en lo que se refiere a costos, pérdidas y ganancias), probabilidad, decisión, peligro potencial, imprudencia, percepción social, continuidades, discontinuidades, responsabilidades, roles y futuro.</li> <li>• Conlleva a situaciones, escenarios de riesgo pero se debe tener en cuenta que están en un contexto histórico, económico, político y social en determi-</li> </ul>

- Las disciplinas de las llamadas ciencias duras o aplicadas que han analizado el riesgo ambiental son Física, Geología, Geofísica, Meteorología y otras.
  - La ecuación: riesgo=amenazas (condiciones físicas y/o tecnológicas) x vulnerabilidades (condiciones de los grupos sociales afectados)
  - Esto ha llevado a la situación de la gestión del riesgo, reducción del riesgo como una prevención, mitigación de desastres.
  - Las amenazas pueden ser de cuatro tipos: geotectónicas (volcanes), geomórficas (deslizamientos, avalanchas), meteorológicas (huracanes, tornados) e hidrológicas (inundaciones).
- nada época o período histórico. O sea, una relación entre lo latente y lo manifiesto (Merton).
- Algunas situaciones de riesgo social y cultural bien podrían ser guerras, conflictos internos, migraciones sociales, cambios sociales y culturales de los grupos que afectan una ciudadanía.
  - Guatemala es una sociedad en riesgo (Beck) en la cual la pobreza y otros elementos amenazan a los grupos sociales más vulnerables.

Fuente: elaboración propia con base en datos de investigación.

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 pobrezas 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.

#### 4. VIOLENCIA URBANA

Guatemala es el país con mayor índice de violencia en Centroamérica siendo uno de los problemas que más ha aumentado a nivel nacional y, por consiguiente, en la ciudad de Guatemala, donde existe la violencia urbana que es producto de varios factores, como pobreza, desempleo, exclusión social, mínima educación, discriminación, desintegración familiar, segregación urbana, corrupción, escasa seguridad policial, inseguridad ciudadana y políticas económicas, lo cual afecta a todos los estratos sociales. La violencia es entendida, en este artículo, en su sentido más amplio, es decir, no sólo física sino psicológica y subjetiva; dentro de esta violencia existe una variedad de factores, como psicológicos, discriminación social, miedo, alcoholismo, linchamientos, violencia intrafamiliar, femicidio, abuso de menores, robos, policía, sistema judicial, trabajo forzado infantil, robo de vehículos, tortura, violaciones, secuestros, asesinatos, robo en residencias y comercios, homicidios, consumo de drogas, transporte liviano y pesado, accidentes de tránsito, delincuencia juvenil, autoritarismo, tercera edad, prostitución y explotación sexual femenina y masculina. Según algunos autores, la violencia se puede clasificar en tres tipos: económica, cultural, y social y política (Moser y McIlwaine, 2001: 2). La violencia desestructura a la familia y rompe el tejido social familiar urbano, así como de redes pero, al mismo tiempo, recompone otro tipo de redes, como las llamadas maras o pandillas de jóvenes excluidos dedicados a la delincuencia. Se calcula que existen 40 pandillas (2,500 personas) distribuidas en varias zonas de la capital (1, 6, 7, 12, 18 y 21); sin embargo, para el departamento de Guatemala, incluyendo las ciudades dormitorio, se calcula que son 113 pandillas, y a nivel nacional, 390 maras que aglutinan a más de 200,000 —cifra superada por Honduras con 350,000 pandilleros—. Las maras tienen una identidad de grupo, redes sociales de solidaridad y hermandad, ritos de iniciación, símbolos que los identifican, además de un lenguaje que es un código,

así como territorios que defienden. Se ha indicado que existe una fuerte relación entre las maras y el narcotráfico y el consumo de drogas; esta situación las hace cada vez más violentas y ha provocado que los vecinos se agrupen y protejan a sus familias, tomando la ley con sus propias manos, llevando a una guerra sin final. Así también, al aumento de la construcción de condominios cerrados por seguridad en la capital. Algunos Estados centroamericanos han propuesto una ley antimaras, como las que ya existen en El Salvador, Honduras y, en alguna medida, en México. Para el caso de Guatemala se encuentra la propuesta de la “Ley para prevenir, controlar y erradicar las pandillas juveniles, agrupaciones ilícitas y delincuencia organizada”, que aún no ha llegado al Congreso. En este contexto debe resaltarse la labor social de algunas instituciones nacionales e internacionales en la ayuda y rescate de jóvenes de las maras y niños de la calle.

## 5. ECONOMÍA INFORMAL

Las características generales de la economía informal en Guatemala se definen dentro del contexto de pobreza en que vive la mayoría de guatemaltecos. La economía informal es más evidente en los sectores populares, sobre una base social y una economía urbana, existiendo un perfil de sus actores con características como: bajo nivel educativo, poca calificación, pobreza y mano de obra barata que se incorpora a una estructura segmentaria laboral con mucha precariedad, y bajos ingresos buscando siempre una forma de subsistencia. De igual forma, es necesario entender que existe una conciencia social de la economía informal que con el tiempo se ha convertido en una forma de vida para muchas familias y personas individuales, habiendo una relación sector informal-desempleo-pobreza. El trabajo informal no es sólo económico ni de subsistencia. En este sentido, los informales poseen una organización social propia, con procesos de convivencia, procesos culturales, producción so-

cial y nuevas estrategias de sobrevivencia y de organización del trabajo, así como la creación de oportunidades laborales y nuevas formas de empleo-reestructuración-inserción. Según datos para el año 2003 (PNUD, 2003a: 266), la población total ocupada en el sector informal ha ido en aumento en los últimos 13 años: en 1989 era el 64.4%; en 2000, 65.2%; y en 2002, 68.6%. Tenemos también la relación entre informalidad urbana (1989, 54.0%; 2000, 55.0%; 2002, 54.5%) e informalidad rural (1989, 71.6%; 2000, 73.3%; 2002, 78.6%) predominando esta última con el 78%. Entre las ramas de actividad es necesario observar que existe un equilibrio entre la agricultura para el año 2002 (79.4%), seguida del comercio (75%), la industria (65%) y los servicios (58%) que muestra el crecimiento cada vez mayor de la informalidad como fuente de trabajo. Recientemente, con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) se indicó que en 2006, a nivel nacional, 4.99 millones de guatemaltecos pertenecían a la población económicamente activa (PEA) y, dentro de ella, el 75.4% se encuentra en la economía informal, esto significa que de cada 100 trabajadores 75 están en la informalidad.

## **6. EL SECTOR PRIVADO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

La gestión urbana y su gobierno local incluyen la inversión económica en la ciudad, la que puede ser de diferentes formas: pública, privada y mixta con la combinación de organizaciones no gubernamentales (ONG) y la cooperación internacional, una forma de ingresar a una economía de mercado más competitivo; si bien el gobierno municipal tiene que velar por sus intereses y los de las empresas que colaboran en determinada infraestructura. No obstante, ¿cómo puede darse esta inversión? La gestión municipal debe saber relacionarse con grupos económicos que tienen diferente poder y actúan sobre el espacio urbano, como los empresarios de la construcción que se expresan a través de organizaciones empresariales, cámaras o grupos que desarrollan estas actividades, que son poderosos

en el contexto de la economía y la política nacionales e inciden de alguna manera en las políticas urbanas. De igual forma se incluye al sector inmobiliario y las corporaciones de comerciantes. La negociación entre gobiernos municipales y empresarios locales ayuda a la recaudación fiscal en lo que concierne a las obras públicas (Ziccardi, 1991: 117). Lo escrito anteriormente nos lleva a pensar, ¿cuál es el precio que debe pagar la Municipalidad y los usuarios por esta alianza? Los grupos de empresarios piden una modernización económica de la ciudad, exigen áreas de desarrollo empresarial, esto significa una infraestructura de edificaciones modernas y espacios para sus operaciones. Los empresarios atraen corporaciones extranjeras y necesitan construcciones eficientes, localizadas en áreas seguras y en condiciones sociales de acuerdo con los intereses comerciales internacionales, construyéndose las llamadas *enterprises zones*. Situación que lleva a una mayor presión para los gobiernos municipales y, a su vez, una mayor inversión por parte de la Municipalidad para la creación de un ambiente apropiado para el sector privado y de selección de áreas prioritarias para servicios como *shoppings centers*, edificios para oficinas, áreas comerciales. Todo ello produce una segregación urbana y fuertes cortes a los gastos de infraestructura dirigida a los sectores más pobres y vulnerables, situación que empeora aún más su condición. El corporativismo, el clientelismo, la corrupción, el tráfico de influencias y la impunidad son un flagelo para una gestión municipal, así como los casos de autorización de licencias de construcción en áreas históricas o de reserva natural, donde se construyen lotificaciones sin ningún control ni supervisión de la Municipalidad de Guatemala.

## 7. VIVIENDA Y SALUD

La intervención del Estado en política de vivienda en la ciudad de Guatemala se remonta a 1956, cuando se crea el Instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda (ICIV), luego se convierte, entre 1956 y 1965,

en el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) y, en 1973, en el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) que, tras su desaparición, da lugar al Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI), que sugiere una serie de requisitos que dejan fuera a un gran sector que necesita crédito para vivienda. En 1995, el déficit habitacional acumulado era de 1,390,000 unidades de las cuales el 14% correspondía al departamento de Guatemala y un 86% al resto del país (MINUGUA, 2001: 7). Actualmente (2006) es de 1.6 millones el déficit a nivel nacional, cifra que aumentó por la tormenta Stan. La población del departamento de Guatemala es de 2,541.581 habitantes que sólo tienen 619,636 viviendas; para el caso del municipio de Guatemala, tiene una población de 942,348 en relación con 238,651 viviendas (INE, 2003: 8). Estas cifras se relacionan con la tasa de crecimiento poblacional en el área urbana del 3.4%, es por ello que el departamento de Guatemala concentra el 22.6% del total de la población, y los elevados niveles de hacinamiento que se observan en los municipios de Guatemala, Mixco y Villa Nueva tiene como consecuencia que cada año se estén formando 50,000 núcleos familiares que demandan vivienda. A pesar de la existencia de una política estatal de vivienda en la capital, éste ha sido un problema por décadas existiendo una asimetría y un déficit entre la población y la construcción habitacional por parte del Estado, permitiendo que la construcción privada substituya a la estatal. En lo referente a los servicios de salud para el departamento de Guatemala, en 1993 contaba con 3,878 establecimientos de salud entre hospitales, centros de salud, puestos de salud, consultorios, puestos de primeros auxilios y otros establecimientos (ISMU, 1998: 97). Le corresponde al Ministerio de Salud pública y Asistencia Social, al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), a las fuerzas armadas y policiales, al sector privado y a las ONG brindar el servicio. No obstante no es suficiente para el área metropolitana a pesar de que es la mejor cubierta y concentra los servicios de salud en comparación con el resto de ciudades del país, que no llenan los requerimientos mínimos internacionales. Asimismo, dentro

de la misma ciudad capital queda fuera un 70% de los asentamientos precarios que no cuentan con edificios ni prestación de este servicio y muestran altos índices de mortalidad y morbilidad.

## 8. ASENTAMIENTOS HUMANOS

Tienen su origen en la época colonial, y su aumento se observa a inicios del siglo XX con los terremotos de 1917-18. Luego, con el crecimiento de la ciudad en los años de la revolución de 1944-54 y el proceso de urbanización que se dio en los años 60 y 70, aumentando con el terremoto de 1976, y luego con la guerra entre 1978 y 1996, que significó la migración de las áreas de conflicto hacia la capital. La ciudad de Guatemala, en las últimas décadas, ha experimentado un crecimiento de los asentamientos humanos en su área periférica, algunos causados por la pobreza urbana, invasiones, otros por el aumento poblacional en la ciudad, venta ilegal del suelo, deficiente política de vivienda, sumado con la llegada de migrantes del área rural del país. Así también, los diversos procesos masivos de urbanización incontrolada que van conformando asentamientos humanos irregulares. Los asentamientos precarios se definen como agrupaciones que presentan condiciones generales de pobreza y pobreza extrema, ubicados en áreas urbanas con deficientes condiciones de vida y con una larga segregación socioespacial (Morán, 2000: 27). Se cree que, actualmente, existen alrededor de 400 asentamientos precarios, y la ciudad capital y su escaso equipamiento de servicios son insuficientes para sostener el crecimiento demográfico acelerado en los espacios marginales.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Esta situación se ve reflejada en Villanueva, donde se encuentra el asentamiento El Zarzal, considerado el mayor de Centroamérica, formado por nueve asentamientos con una población de 55,000 personas. La situación de pobreza y precariedad socioeconómica de las familias lleva a la ocupación de un espacio carente de servicios básicos ofrecidos por las diversas municipalidades conurbadas.

Los asentamientos precarios poseen tres características: a) patrón de asentamientos (tenencia de la tierra, ubicación geográfica, densidad), b) condiciones de vida de los hogares (residencia, migración, situación económica, capacidad adquisitiva de las familias) y c) condiciones de habitabilidad (vivienda, provisión de servicios públicos, nivel de organización comunitaria) (Drummond, 1999: 103). Las características propuestas permiten conocer las condiciones de los asentamientos precarios o ilegales, la mayoría localizada en barrancos de acuerdo con la geografía del valle de Guatemala, tratándose de espacios de alto riesgo, precariedad y vulnerabilidad. Los asentamientos de mayor riesgo son los ubicados en la orilla de ríos o barrancos, dada la ocurrencia de deslaves y derrumbes considerados de primer grado, o sea, propensos a un desastre con lamentables consecuencias para sus habitantes.

## **9. AMBIENTE URBANO**

El contexto físico donde se encuentra la ciudad capital es importante para entender algunos de los problemas urbanos que en ella se encuentran. Geográficamente, la ciudad tiene un sin número de barrancos poblados por miles de personas, próximos a ríos de aguas negras, o sea, la pobreza habitacional va hacia “abajo”, provocando mayores riesgos y amenazas de desastres. Otras ciudades, como Caracas en Venezuela y Río de Janeiro en Brasil, geográficamente no poseen barrancos sino “cerros” donde se encuentra el mayor número de pobres urbanos, o sea, los asentamientos van hacia “arriba”. La ausencia de un plan de ordenamiento territorial ambiental (OAT) en la ciudad de Guatemala es visible, su implementación ayudaría a la adecuada utilización del medio físico-natural y socioeconómico con el objetivo de promover el desarrollo económico sostenible (De León Maldonado, 2004: 30). Además de un ordenamiento territorial es necesario indicar las situaciones de riesgo y la gestión del riesgo en la ciudad y los posibles desastres que pudieran suceder,

como incendios, inundaciones, deslizamientos, incendios forestales, epidemias, lluvias, sismos, erupciones, contaminación y otros. Los grupos sociales pueden tener varias vulnerabilidades, como física, económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional (Gellert y Gamarra, 2003: 38). Después del huracán Mitch y la tormenta Stan fue evidente la escasa organización institucional que existe en Guatemala para la prevención de desastres, y el área urbana de la ciudad no escapa a ello. La gestión del riesgo tiene la finalidad de conocer los tipos de amenazas, la identificación de posibles medidas y acciones y la percepción de los grupos sociales. En síntesis, es un proceso social de reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad en relación con el desarrollo y el apoyo institucional (*ibid.*: 35-49). Para el caso de la ciudad de Guatemala, consideramos que los niveles de riesgo no necesariamente se limitan a los asentamientos humanos, también los hay en el sistema vial, el manejo de desechos sólidos, la violencia y la delincuencia, el abastecimiento de agua, la salud, el transporte urbano, la construcción privada en áreas de riesgo, las lotificaciones en barrancos y laderas, etc. Otro aspecto relacionado con el ambiente urbano lo constituyen los llamados “pulmones de la ciudad”, las áreas verdes como los parques dentro de la ciudad o los sitios ecológicos localizados en las afueras, que estimulan la recreación familiar y mantienen un ambiente más saludable para los habitantes de la ciudad que deseen buscar la naturaleza y el aire puro en lugares cercanos al casco urbano, como sería el proyecto de recuperación del parque metropolitano próximo al aeropuerto.

## 10. GRUPOS ÉTNICOS

Dentro de la ciudad de Guatemala existen diversos grupos sociales distribuidos en clases sociales. Uno de estos grupos lo constituyen los indígenas urbanos. La ciudad de Guatemala es un polo de atracción de migrantes indígenas, no obstante, ya existen una o dos generaciones que

nacieron en la ciudad y que en su mayoría se dedican a la economía informal. La pobreza urbana continúa creciendo y algunos indígenas están dentro de ella, así como otros sectores provenientes del oriente y suroccidente del país. Sin embargo, la mayoría de investigaciones en América Latina que han estudiado a los grupos indígenas se centra en la aculturación, la asimilación, la descampenización y el proceso de ladinización.

Los trabajadores de la economía informal se caracterizan por tener un perfil socioeconómico de indígenas integrados a la economía urbana, siendo las mujeres las que sobresalen con trabajos por cuenta propia. Los hogares indígenas son un colectivo informal, pero cuando existen relaciones de producción en pequeñas empresas se observa una relación de patronazgo, que se da en hogares dedicados a la producción. Hay un énfasis de la presencia indígena y su fuerza de trabajo en la ciudad o ámbito urbano, permitiendo ver las condiciones de subsistencia principalmente en la cuestión de la economía urbana informal (Pérez Sáinz, 1990). Dentro de los grupos indígenas, aquellos que han nacido en la capital tienen una identidad étnica urbana y un proceso de urbanización que los diferencia de los migrantes; tienen una movilidad social, vivienda, lógicas de subsistencia, etnicidad, cambios de identidad y adaptación al medio urbano. También hay una exclusión, discriminación y segregación étnica de mujeres y hombres en la búsqueda de empleo desde el punto de vista ideológico de la etnicidad, tanto en el ámbito nacional como en la ciudad capital en términos de incorporación laboral urbana (Bastos y Camus, 1998; Camus, 2002).

La presencia indígena en el país es importante para la construcción de un Estado multicultural más equitativo que promueva, regule y oriente el desarrollo socioeconómico y las políticas sociales regionales, con la creación de programas y planes locales de desarrollo económico, con políticas contra la pobreza y el hambre en la región, la producción de

bienes públicos y satisfacción de bienes básicos de desarrollo humano, y el aumento de los servicios públicos a través de reformas sociales. El Estado debe ser un facilitador y complemento de las actividades sociales y culturales e impulsar la participación ciudadana (PNUD, 2005).

## 11. ABASTECIMIENTO DE AGUA

El crecimiento desordenado de la ciudad manifiesta una deficiencia en la cobertura y calidad de servicios básicos urbanos como el agua, el drenaje, el alcantarillado y la red de distribución. En la actualidad, uno de los problemas que ha afectado a la ciudad de Guatemala es el abastecimiento de agua, en un valle donde las diversas construcciones privadas de lotificaciones en las laderas de la ciudad han talado gran cantidad de árboles, haciendo que esta deforestación convierta las paredes del valle en bloques de cemento que producen presión de calor, aumento de temperatura, escasa corriente de aire, poca filtración y escasez de agua, principalmente en la época de verano. La empresa encargada del abastecimiento es la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA) que ofrece un 74% del agua a la población central; un 17% de la población se abastece por medio de la Compañía de Agua Mariscal, sistemas de instituciones del Estado, pozos privados, camiones cisterna en colonias, condominios, industrias, edificios y comercios; quedando un 9% que no tiene acceso a este servicio (Martínez Tuna, 2002: 37). Algunos de los factores que afectan el suministro de agua son la deforestación de los bosques, la falta de tratamiento de las aguas residuales, el uso inmoderado y sin control de sustancias químicas en la agricultura y la industria, la falta de manejo y disposición adecuada de los desechos sólidos, así como el uso irrestricto de las aguas subterráneas. La obtención y distribución de agua para la ciudad de Guatemala procede de varios sistemas que, aparentemente, son suficientes, sin embargo, una considerable cantidad de asentamientos humanos no tiene acceso al agua, lo cual provoca problemas de salud

y de inconformidad vecinal. A esta situación se agrega el escaso tratamiento de las aguas servidas (negras) de la ciudad que son evacuadas a dos cuencas, la del río Villalobos y la del Atlántico; a pesar de la existencia de plantas de tratamiento de aguas negras y tanques sépticos, no son suficientes. Esto conlleva una grave contaminación de los ríos no sólo por el uso de los habitantes de la ciudad sino también por la industria localizada al sur de la ciudad capital, en relación con el lago de Amatitlán. Los tipos de contaminantes de estas aguas son variados: elementos químicos, industriales, insecticidas, fertilizantes, petróleo, aceites, detergentes y desechos orgánicos, todos ellos factores que afectan la salud de los habitantes próximos a esos lugares.

## **12. TRANSPORTE URBANO Y SISTEMA VIAL**

El crecimiento urbano de la ciudad de Guatemala y su deficiente planificación urbana han provocado que uno de los múltiples problemas que existen en la ciudad capital sea el transporte urbano, siendo los factores más urgentes de resolver: a) red vial, b) tránsito, c) congestión y d) contaminación ambiental (Velásquez y Contreras, 1998: 4-10). Elementos estos que obstaculizan una mayor circulación de vehículos livianos, pesados y extraurbanos. Tradicionalmente el servicio de transporte urbano ha sido prestado por empresas privadas organizadas en asociaciones y cooperativas de transportistas autorizados por la Municipalidad capitalina. Esta medida ha aliviado ciertas situaciones pero no ha resuelto el problema de baja calidad del servicio, control ineficaz, huelgas, crisis, etc. En 1996, la Municipalidad de la capital fundó la Empresa Reguladora Metropolitana del Transporte y Tránsito (EMETRA) pero no ha cumplido con su gestión por lo que una serie de deficiencias del servicio continúan. La problemática del transporte obedece a cinco elementos: a) aspectos económico-sociales, b) político-ideológicos, c) técnico-administrativos, d) de infraestructura y e) territoriales y ambientales

(Martínez Aniorte, 2000: 1). El sistema vial de la ciudad de Guatemala es otro de los problemas; actualmente se considera que circulan unos 900,000 automotores en la ciudad capital y, cada vez más, la situación de viabilidad es insostenible pues se calcula que las calles y avenidas de la ciudad tienen capacidad para 400,000 automotores, a lo que se aúna el descontrol en la emisión de gases de los autobuses. Es por eso que la actual gestión municipal tiene la propuesta de construir más viaductos, calles y los megaproyectos del anillo metropolitano y del Transmetro, así como la implementación del sistema prepago de boletos de autobuses y los semáforos inteligentes. El problema con estas propuestas es que se hacen sin ninguna coordinación con un *plan de ordenamiento territorial* (POT) que permita una planificación del suelo, transporte, sistema vial, asentamientos, etc. Sin un POT bien organizado se continuarán solucionando situaciones coyunturales improvisadas pero no a largo plazo. La expansión periférica de la ciudad de Guatemala crece discontinua, desarticulada, extensiva e incontrolada en sus vías de comunicación.

### 13. TRATAMIENTO DE DESECHOS SÓLIDOS

Relacionadas con el tema del crecimiento urbano, el aumento poblacional, los asentamientos humanos, la pobreza, las aguas negras, etc., van cobrando importancia la situación de los residuos sólidos y su tratamiento y recolección. Los residuos sólidos se dividen en biodegradables (origen biológico, o sea, restos orgánicos) y no biodegradables (vidrio, plástico, metales, restos inorgánicos) (Martínez López, 1996: 13). El manejo de los residuos sólidos implica varios niveles de recolección, traslado, tratamiento, almacenaje y disposición final. La ciudad capital está inmersa dentro de la llamada sociedad de consumo que conlleva un aumento de los desechos sólidos en su espacio urbano, producto de industrias, almacenes, transporte urbano, mercados (como el de La Terminal y otros mercados de la capital), construcción, residencias, hospitales,

comercio ambulante, etc. Aquí es importante resaltar el papel que tiene una gestión municipal urbana y la forma de recolectar los residuos y el lugar donde se depositan. Para el caso de la ciudad de Guatemala, esto es deficiente por parte de las autoridades municipales aunque existan empresas privadas de recolección con altos precios para la población más vulnerable. Pero todas estas iniciativas llevan los desechos a botaderos a cielo abierto, como el llamado botadero de la zona 3 (considerado el mayor de Centroamérica), el cual la Municipalidad pretendía que fuera un relleno sanitario pero no ha recibido tratamiento en los 45 años que tiene de existencia. También están los barrancos sin control de depósito y los basureros clandestinos que existen en las inmediaciones de la ciudad (500 en total), en su mayoría próximos a lugares habitacionales o asentamientos humanos, lo que provoca un ambiente de contaminación. Una de las recientes alternativas para el tratamiento de desechos sólidos es el reciclaje y la reutilización de los mismos. En ello participan ONG, empresas privadas, el Estado y las municipalidades en la recuperación, selección, tratamiento y reciclaje de los materiales. El reciclaje consiste en recuperar materiales que se convierten en materia prima, pero primero hay que separar cada uno de ellos, acción que no es nueva en Guatemala y que realizan manualmente recolectores, separadores y compradores sin ninguna tecnificación, o sea, individual o familiarmente, siendo una mano de obra no calificada que, a través de ello, tiene una fuente de ingreso económico de sobrevivencia (De León Maldonado, 2002).

## CONCLUSIONES

En este artículo se hizo la diferencia teórica entre el riesgo ambiental y su relación sociedad-naturaleza, y el riesgo social y cultural y su relación sociedad-cultura, pero sin distanciamiento entre ambos conceptos ya que los dos son necesarios en las Ciencias Sociales. Se indicó que el riesgo social y cultural aplicado a lo urbano tiene varios niveles, desde una

mala aplicación de una política municipal, hasta una escasa planificación de un sistema vial. La propuesta de Lungo (2002) nos parece adecuada para aplicar a la ciudad de Guatemala.

En la presentación de los 16 problemas urbanos en la ciudad de Guatemala queda evidente que la responsabilidad recae en el Estado, sus ministerios y la gestión municipal de la capital, por la escasa planificación en todos estos aspectos. Estamos concientes que Guatemala es un país que apenas tiene 20 años de “democracia”, 15 de política de descentralización y diez de haber firmado los Acuerdos de Paz. En otras naciones esos procesos han sido lentos, por eso a Guatemala no se le pueden exigir procesos acelerados de gestiones municipales participativas, de organización de los actores sociales y de descentralización, ya que es un proceso que requiere mucha voluntad política, colaboración, entendimiento, tolerancia, paciencia y comprensión colectiva no sólo del Estado sino de la ciudadanía, prácticamente es un desarrollo de construcción social nacional.

Se considera que es muy temprano para pensar en una gestión más participativa, así como su ritmo demorado de democratización. De igual forma, se puede decir que existe una fórmula en todos los gobiernos municipales que es: más poder, más libertad, más autonomía, más dinero y poca solución de los problemas sociales que afectan a los grupos vulnerables. Así como el clientelismo, corporativismo, corrupción, tráfico de influencias e impunidad provocan que la gestión y planificación urbana se queden en un discurso político electoral. Las autoridades municipales diseñan programas puntuales, planes y estrategias de solución de problemas de corto plazo (el cortoplacismo) y la inmediatez de las políticas municipales no resuelve el problema a fondo. No obstante, se debe ser claro que estas tareas tienen un éxito limitado, ya que como se vio en

el desarrollo de este artículo son muchos los indicadores que permiten afirmar que el deterioro de las condiciones de vida y de la degradación de los espacios públicos de la población urbana es muy difícil de revertir en el país y en América Latina. Al incorporar la participación social no se debe olvidar que la gestión urbana no es necesariamente democrática o eficiente con la sola participación popular.

Los gobiernos urbanos locales necesitan la inversión económica en la ciudad para la construcción de infraestructura (pública, privada y mixta), con ONG y la cooperación internacional que fortalezcan dicha inversión. Los empresarios solicitan áreas de la ciudad para desarrollo empresarial (*enterprises zones*), surgiendo una jerarquía y segregación urbana, situación que presiona y es aceptada por los gobiernos locales como el de la ciudad capital, que tiene que ceder a la creación de un espacio adecuado para el sector privado. Un aspecto tratado en el artículo fue la ejecución de una gestión municipal que tiene que ver con la relación central y local, siendo el principal obstáculo cuando en las instituciones existen partidos políticos antagónicos. Estas posiciones opuestas entorpecen la administración y actividad municipal. Ante estos problemas los gobiernos se movilizan hacia lo partidario o intrapartidario y a una política de gestión inmediatista sin visión de una política de largo plazo. A ello se agrega que cada gobierno municipal rehace la ciudad, no hay continuidad de las estrategias de solución de problemas básicos. Se desechan programas, planes y proyectos de gestiones anteriores provocando que no haya ningún avance ni continuidad de los mismos.

Hace falta mayor conciencia y sensibilización de las organizaciones de base en la construcción de una cultura política, que les permita una representación ciudadana y política más consistente en la defensa de sus derechos y petición de demandas. Se necesita un cambio de mentalidad

cuantitativo y de comportamiento de no confrontación por parte del gobierno y los actores sociales. La Municipalidad de Guatemala no está preparada ni tiene las condiciones para satisfacer las necesidades de los sectores populares. A pesar de los esfuerzos, se debe entender que determinados problemas sociales exceden las responsabilidades municipales. Existe una baja capacidad para resolver los problemas y hacerse cargo de las necesidades más inmediatas de los grupos populares y de menores recursos. Hay una gestión urbana fragmentada y desarticulada en el gobierno local.

En el artículo también se presentaron las relaciones de gestión escasamente democráticas que no favorecen la participación ciudadana. Pareciera que la gestión municipal favorece, en alguna medida, una orientación hacia la ubicación de posiciones de poder en forma partidaria dentro de las instituciones públicas, en vez de la solución y atención a los problemas y necesidades de la sociedad urbana, quedando los intereses públicos subordinados a los intereses partidistas, privados y políticos.

## RECOMENDACIONES

Para crear una gestión municipal eficiente hacia enfoques instrumentales de participación social e intentar solucionar los 16 problemas urbanos aquí sugeridos, es necesario incorporar los riesgos urbanos, sociales y culturales en las diversas políticas municipales y, principalmente, en las que tratan de la construcción —sea pública o privada—, los estudios de riesgo y la construcción de una política del riesgo en las ciudades, sean grandes o pequeñas. Además, debe proponerse una *democracia urbana participativa* y profundizar en su construcción, lo cual implica la superación de formas delegativas y serios esfuerzos de planificación estratégica y participativa para el desarrollo de intervenciones consensuadas y coordinadas orientadas a resolver los problemas de la ciudad.

Deberá eliminarse la concepción de una *política municipal* que lanza la crisis y responsabilidades exclusivamente a los gobiernos locales y, por el contrario, proponer una *política urbana* que exprese de forma más exacta que el abordaje de la problemática en las ciudades requiere del apoyo del gobierno central y de los diferentes actores sociales así como el fortalecimiento del gobierno municipal. También, rediseñar los aparatos estatales y municipales de planeación y planificación con la ayuda de profesionales de las universidades, centros de investigación y ONG que se dedican a lo urbano. Este tipo de cooperación y debate permitirían una comunicación más amplia y abierta entre diversos sectores sociales en la discusión de las ciudades y sus gestiones municipales, permitiendo un compromiso más colectivo. Replantearse el papel de los partidos políticos y comités cívicos vecinales, así como de las organizaciones de base. Problematicar el tema urbano en sus espacios organizativos e incluir en su agenda política acciones dirigidas a la articulación de esfuerzos sociales de cara a la problemática social urbana.

De igual forma, la reformulación de la descentralización y la democratización de los gobiernos municipales. Aspirar a construir modelos de gestión local urbana más representativos, colectivos, integrados e identificados con la ciudadanía, con un mayor involucramiento de instituciones de la sociedad civil. El gobierno municipal debe ser una unidad de representación, no de represión, y se deben diseñar aparatos de gestión municipal para enfrentar la pobreza urbana. Así también, debe darse una mayor cooperación y colaboración entre aquellas municipalidades conurbadas.

Para el caso de las instituciones académicas, una posible agenda de investigación sería: estudios más globales y unificadores, estudiar lo urbano como una totalidad, aprovechar los diversos estudios que existen e interpretarlos ya con un esquema teórico definido. Las nuevas investigaciones

deben tener un objetivo más global de entender e incorporar los factores de la realidad social, como los nuevos procesos y contextos históricos, políticos, económicos y sociales, por ejemplo, la relación entre urbanismo y globalización. Mayor rigor, desarrollo y reflexión teórico-metodológicos en el análisis estadístico, y la utilización de métodos cualitativos y cuantitativos y su posible combinación. Intensificar las investigaciones comparativas sobre la ciudad o lo urbano con otros países de la región. Cooperaciones institucionales e interdisciplinarias entre Estado, universidades, centros de investigación; se debería fundar un órgano de divulgación de estudios de la ciudad a nivel nacional. Mejorar las bibliotecas y centros de documentación sobre el tema de la ciudad e institucionalizar una mayor circulación de informes y documentos. Aprovechar las páginas web de instituciones dedicadas a los estudios de la ciudad y formar una red de investigadores. Buscar y asegurar financiamientos para el desarrollo de investigaciones, tesis (licenciatura y postgrado).

## **ANEXO**

### **INDICADORES DE RIESGOS URBANOS EN LAS CIUDADES CENTROAMERICANAS**

#### **ASPECTOS POLÍTICOS**

- Conflictos que obstaculizan las relaciones entre el Estado (gobierno central) y el gobierno municipal, donde existe centralización de poder, posiciones partidarias entre partidos políticos antagónicos, unos en el Estado y otro en la gestión municipal.
- Escasa cooperación y colaboración entre municipalidades conurbadas.
- Dificultades en la forma de aplicación de la política de descentralización y autonomía municipal.

- Luchas de poder, corrupción y democracia.
- Distribución política del financiamiento para las municipalidades.
- Alto grado de concentración de la toma de decisiones políticas.

### **ASPECTOS TÉCNICOS**

- Ausencia de un ordenamiento territorial, planificación urbana, justicia social, seguridad y servicios públicos, provocando exclusión social y segregación espacial urbana.
- Inexistencia de políticas urbanas a largo plazo: cada gobierno municipal reinventa o recrea la ciudad, a veces desechando lo que desarrolló la gestión anterior.
- Prácticas inmediatistas de estrategias, planes y proyectos a corto plazo.
- Insuficiente financiamiento por parte del Estado (fondos públicos).
- Escasa planificación del espacio público.
- Mínima capacitación profesional del personal de las municipalidades.

### **PARTICIPACIÓN SOCIAL**

- Inexistencia de formas permanentes de participación social entre Estado, gestión municipal, sectores sociales, grupos de vecinos y sector privado para la construcción de una ciudadanía urbana y planes de desarrollo comunitario.
- Débil diálogo entre el gobierno municipal y los sectores sociales, o sea, poca participación comunitaria.
- Fragmentada vinculación entre el Estado y la sociedad civil.
- Imposición, por parte de los gobiernos municipales, de propuestas técnicas (planes directores y otros) sin tomar en cuenta a la población favorecida o afectada.
- Relaciones poco democráticas.

## ASPECTOS CONTEXTUALES

- Autorizaciones de lotificaciones y urbanizaciones sin estudios previos de impacto ambiental u otros.
- Macrocefalia o primacía de una sola ciudad capital en relación con la segunda ciudad de importancia.
- Crecimiento demográfico acelerado.
- Crecimiento urbano desordenado y sin planificación.
- Estrecha relación entre pobreza y desarrollo urbano.
- Aumento de las empresas de construcción privadas y de privilegios.
- Aspectos legales y jurídicos de autorizaciones de licencias de construcción.
- Una mayor aproximación entre algunas gestiones municipales y la cooperación internacional en la inversión para la construcción.
- Se necesitan auditorías sociales.
- Violencia, inseguridad y delincuencia.
- Degradación del ambiente urbano y crecimiento de zonas de riesgo.
- Crecimiento de áreas periféricas urbanas.

Fuente: elaboración propia con base en datos de investigación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVANCSO / Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (2003). *El proceso de crecimiento metropolitano de la ciudad de Guatemala: perfiles del fenómeno y ópticas de gestión*, Cuadernos de Investigación No. 18. Guatemala: AVANCSO.

Bastos, Santiago y Camus, Manuela (1998). *La exclusión y el desafío: estudios sobre segregación étnica y empleo en ciudad de Guatemala*, Deba-

te No. 42. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Camus, Manuela (2002). *Ser indígena en ciudad de Guatemala*. Guatemala: FLACSO.

De León Maldonado, Alma. (2004). *Las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) en Guatemala*. Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Universidad de San Carlos de Guatemala (CEUR-USAC).

----- (2002). *El reciclaje en la ciudad de Guatemala*. Guatemala: CEUR-USAC.

Drummond Lewis, Sandra (1999). "El acceso legal a la tierra para los pobres en el área Metropolitana de la ciudad de Guatemala", en *Estudios Sociales* No. 67. pp. 71-151.

Gellert, Gisela (coord.) (2003a). *Gestión de riesgos en Centroamérica: iniciativas, actores y experiencias locales en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Guatemala: FLACSO.

----- y Gamarra, Luis (2003b). *La trama y el drama de los riesgos a desastres: dos estudios a diferente escala sobre la problemática en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.

INE / Instituto Nacional de Estadística (2003). *Población y locales de habitación particulares censados según departamento y municipio (cifras definitivas)*. Guatemala: INE.

ISMU / Instituto para la Superación de la Miseria Urbana de Centroamérica (1998). *Dinámica de las condiciones de vida urbana: el caso espe-*

*cífico del área metropolitana de la ciudad de Guatemala*, Libros Urbanos No. 4. Guatemala: ISMU.

Lavell, Allan (2002). "Desastres urbanos: una visión global", en Lungo, M. (comp.). *Riesgos urbanos*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Istmo Editores, Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y Departamento de Organización del Espacio de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). pp. 17-28.

Lungo, Mario (comp.) (2002). *Riesgos urbanos*. San Salvador: PNUD, Istmo Editores, OPAMSS y UCA.

————— (2000). "Ciudad grande, país pequeño: los desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica", en Torres Ribeiro, Ana Clara (comp.). *Repensando a experiencia urbana da América Latina: Questoes, conceitos e valores*. Brasil-Argentina: ASDI y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). pp. 125-142.

————— (1995). "Problemas ambientales, gestión urbana y sustentabilidad del AMSS", en *Prisma*, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (12).

Mansilla, Elizabeth (2002). "La ciudad: el nuevo escenario del riesgo", en Lungo, Mario (comp.). *Riesgos urbanos*. San Salvador: PNUD, Istmo Editores, OPAMSS y UCA. pp. 46-83.

Martínez Anioarte, Juan Carlos (2000). "El transporte urbano en la ciudad de Guatemala: el desprecio por un servicio público", en *La ciudad de Guatemala y su área de influencia urbana: perfiles de problemas y líneas de solución*, Temas Urbanos No. 1. Guatemala: AVANCSO.

Martínez López, José Florentín (1996). *La situación de la basura en la ciudad de Guatemala*, Boletín No. 30. Guatemala: CEUR-USAC.

Martínez Tuna, Miguel (2002). *Valoración económica del agua en la ciudad de Guatemala: una alternativa para su sostenibilidad*. Guatemala: FLACSO.

Mendoza, Edgar (2006). *Lo urbano y la ciudad: la importancia de su construcción teórica*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas (IIHAA), Escuela de Historia, USAC.

MINUGUA / Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (2001). *La política de vivienda en el marco de los acuerdos de paz*. Guatemala: MINUGUA.

Morán, Amanda (2000). *Condiciones de vida y tenencia de la tierra en asentamientos precarios de la ciudad de Guatemala*, 2a. edición. Guatemala: CEUR-USAC.

Moser, Caroline y McIlwaine, Cathy (2001). *La violencia en el contexto del postconflicto: según la percepción de comunidades urbanas pobres de Guatemala*. Bogotá: Tercer Mundo editores, Banco Mundial y ASDI.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (1990). "Etnicidad y subsistencia en ciudad de Guatemala: Una aproximación a partir del estudio de casos de hogares indígenas", en *Ciudad, subsistencia e informalidad (Tres estudios sobre el Área Metropolitana de Guatemala)*. Guatemala: FLACSO. pp. 51-54.

Pérez, Pedro (1993). "Las metrópolis latinoamericanas: el reto de las necesidades", en Heck, M. (coord.). *Grandes metrópolis de América Latina*. Sao Paulo: Fundacao Memorial da América Latina y Fondo de Cultura Económica. pp. 14-42.

PNUD / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: diversidad étnico-cultural y desarrollo humano: la ciudadanía en un Estado plural*. Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas para Guatemala (SNUG).

——— (2003a). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: una agenda para el desarrollo humano*. Guatemala: SNUG.

——— (2003b). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José de Costa Rica: Sistema de Naciones Unidas en Centroamérica y Editorama.

SEGEPLAN / Secretaría General de Planificación (2001). *El drama de la pobreza en Guatemala: un informe sobre los rasgos de esta privación y sus efectos sobre la ciudad (versión preliminar para su discusión)*. Guatemala: Magna Terra Editores.

Velásquez Carrera, Eduardo Antonio (coord.) y Contreras M., Julio César (1998). *La problemática del transporte urbano: dos estudios de la Comisión Multisectorial del Transporte Urbano Colectivo en el Área Metropolitana de la ciudad de Guatemala*. Guatemala: CEUR-USAC.

Ziccardi, Alicia (1995). “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”, en Ziccardi, A. (coord.). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). pp. 13-37.

——— (coord.) (1991). “Ciudades y gobiernos locales: síntesis de la discusión”, en *Ciudades y gobiernos locales: en la América Latina de los noventa*. México, D.F.: Instituto Mora, Miguel Ángel Porrúa y FLA-CSO sede México. pp. 109-124.