

Gobernabilidad urbana en Centroamérica

Mario Lungo
Compilador

Gobernabilidad urbana en Centroamérica



guri

320

G62g **Gobernabilidad urbana en Centroamérica / comp. Mario Lungo. -- 1. ed. -- San José: FLACSO-GURI, 1998.**

228 p.

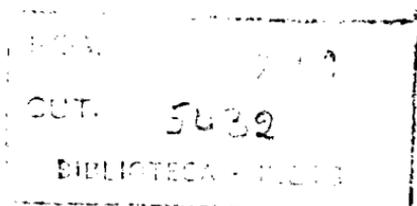
ISBN 9977-68-093-0

1. Gobernabilidad. 2. Desarrollo urbano. I. Título.

Editora:

Vilma Herrera

350
297990



◦ Sede Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Febrero 1998

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Sede Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 7

Richard Stren

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES SOBRE LA NOCIÓN DE
GOBERNABILIDAD, NUEVOS RUMBOS PARA LAS
CIUDADES DEL MUNDO EN DESARROLLO 13

Patricia McCarney

LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO, CONSTRUYENDO
NUEVAS RELACIONES DE GOBERNABILIDAD URBANA 39

Mario Lungo

SEGUNDA PARTE

GOBERNAR DESDE LAS CIUDADES. LA EXPANSIÓN
METROPOLITANA DE SAN SALVADOR 65

Jaime Barba

LA GOBERNABILIDAD URBANA Y LA ESTRATEGIA
CENTROAMERICANA DE DESARROLLO SOSTENIBLE
EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ 95

Marian Pérez

DESAÍOS EN LA GESTIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA
DE LA CIUDAD DE GUATEMALA: GOBERNABILIDAD
Y DESARROLLO SOSTENIBLE 151

Francisco Rodas y Eduardo Velásquez

LA ALIANZA CENTROAMERICANA PARA EL
DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA GOBERNABILIDAD DE
LAS CIUDADES CENTROAMERICANAS 205

Mario Lungo y Sonia Baires

DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA: GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Francisco Rodas y Eduardo Velásquez

INTRODUCCIÓN

La formación del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala y su primacía, constituyen los rasgos más notables del proceso de urbanización en el país durante la segunda mitad de este siglo. Lamentablemente, en la comprensión de este fenómeno prevalece todavía una visión antiurbana, catastrofista, estancada en polémicas infructuosas poco fundamentadas, sobre la excesiva concentración de actividades, del supuesto parasitismo frente al desarrollo regional, su tamaño desmedido y crecimiento anárquico. El resultado de estas disquisiciones al final tienden a proveer una imagen de pesadilla que se contraponen a un modelo controvertido de ciudad ideal.

Ciertamente el crecimiento del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala ha modificado de manera radical la envergadura y naturaleza de unos problemas que tarde o temprano deberán resolverse. La secular escasez de vivienda e infraestructura ha adquirido dimensiones mayores, añadiéndose además otras problemáticas que antes tenían una importancia marginal, surgiendo nuevas preocupaciones relativas al trans-

porte, la vialidad, los espacios de uso colectivo, el funcionamiento de los servicios públicos y la degradación ambiental entre otros. La escala metropolitana de estos problemas contrasta con unas estructuras administrativas ya superadas por los acontecimientos, y donde los gobiernos municipales han corrido con la peor parte. En un contexto en que estas entidades locales, por múltiples razones, escasamente desarrollan sus funciones, se llama a reducir aún más su protagonismo y competencia en la gestión urbana. Los nuevos acomodos concluyen por una parte, que es necesario simplificar y flexibilizar los marcos jurídico-normativos, en condiciones que éstos son escasos, inacabados y débilmente aplicados; por otra parte, se llama a buscar en la panacea de la privatización, la eficiencia, la eficacia, la honestidad y transparencia, cuando los resultados de estas actuaciones pocas veces pueden elogiarse.

A estas alturas, el cúmulo de problemas metropolitanos heredados plantean el doble desafío de repensar con más agudeza las problemáticas y los procesos que las desencadenaron, como también postular creativamente nuevos tipos de acción, de consensos y arbitrajes para una gobernabilidad que no se conforme con producir estabilidades efímeras de los conflictos sino los transforme. Las notas siguientes tienen el interés de contribuir modestamente a ello.

PROCESO DE URBANIZACIÓN Y METROPOLIZACIÓN EN GUATEMALA

El tema sobre la relación estructural entre procesos de desarrollo económico y urbanización, con riesgo a generalizar demasiado, nos parece que al menos para Centroamérica, está pendiente de investigarse a fondo. Pero aún así, es común que sus patrones de urbanización sean analogados con el de los países subdesarrollados, con toda la heterogeneidad existente al interior de ellos. A los países de Centroamérica, es nuestra

impresión y hasta donde cabe afirmarlo, se les presenta con un patrón de urbanización más o menos común, aunque es algo que la investigación comparativa no ha logrado establecer claramente hasta ahora. Desconociendo cómo se ha desdoblado la urbanización en los otros países de Centroamérica, pensamos que el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, la mayor concentración de población urbana del istmo, no manifiesta las peculiaridades a las que los análisis regionales asocian. Anticipando la falta de una información nacional más precisa, nos limitaremos a describir las características más relevantes del crecimiento urbano y de la urbanización del país.

La industrialización a menudo es presentada como uno de los motores principales de la urbanización acelerada, pero en nuestro caso ella sólo fue un factor constitutivo a la par de otros, y además dentro de un breve período de expansión. En el contexto de la apertura del mercado regional centroamericano iniciado en la década del sesenta, Guatemala fue uno de los países del istmo, en cuanto a expansión de su planta industrial, que más se benefició de este esfuerzo regional. Ello y un considerable apoyo financiero, infraestructural, de estímulos fiscales y protección arancelaria por parte del Estado, no fueron sin embargo suficientes para alterar drásticamente la estructura productiva, como sí ocurrió en otros países de Latinoamérica con mayor desarrollo relativo, en el sentido de reemplazar las actividades agrícolas a cambio de las industriales: aún en su momento más sobresaliente durante el quinquenio 1975-1980 donde reportó una tasa de crecimiento anual de 9.1 por ciento —la más alta de los tres sectores en los últimos cuarenta años—, la actividad industrial no logró siquiera equipararse a la agrícola, incluso en el quinquenio 1990-1995 donde se adiciona un nuevo aporte de la industria maquiladora, el peso relativo del sector no se ve sustancialmente afectado, sino además ha descendido levemente (cuadro 1).

Asumiendo que la urbanización es sobre todo un proceso de transformación secular de las actividades rurales a urbanas, los datos disponibles indicarían que este cambio, aunque en

CUADRO 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES (1950-1995)
(PORCENTAJES)

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Primario	33.3	30.9	30.5	28.9	27.4	28.1	25.3	26.1	26.0	24.5
Secundario	15.4	15.5	15.6	16.9	18.6	18.4	21.5	19.4	19.5	19.3
Terciario	51.3	53.6	53.9	54.2	54.0	53.5	53.2	54.5	54.5	56.2

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco de Guatemala.

CUADRO 2
GUATEMALA: INDICADORES DE POBLACIÓN

	1950	1964	1973	1981 (3)	1994
Población total	2,790,868	4,287,997	5,160,221	6,054,227	8,321,067
Población urbana	688,125	1,234,526	1,681,166	2,032,331	2,930,179
Población rural	2,102,743	3,053,471	3,479,055	4,021,896	5,390,888

Distribución de la población urbana por rangos-tamaño
de centros urbanos

2,000-4,999	194,834	242,007	267,480	287,870	367,602
5,000-9,999	144,125	192,538	193,544	301,536	441,092
10,000-12,999	22,063	43,908	94,804	70,424	112,745
13,000-19,999	15,155	76,849	82,947	128,896	190,827
20,000-24,999	0	47,300	45,883	67,154	91,312
25,000-99,999	27,672	44,261	86,226	99,650	349,950
100,000-499,999	284,276	0	0	0	0
500,000 a más	0	587,663	1,076,801	1,076,801	1,376,651
TOTAL	688,125	1,234,526	2,032,331	2,032,331	2,930,179

Distribución del número de ciudades por rangos-tamaño
de centros urbanos

2,000-4,999	64	76	86	90	112
5,000-9,999	21	28	29	43	61
10,000-12,999	2	4	8	6	10
13,000-19,999	1	5	5	8	13
20,000-24,999	0	2	2	3	4
25,000-99,999	1	1	2	2	9
100,000-499,999	1	0	0	0	0
500,000 a más	0	1	1	1	1
TOTAL	90	117	133	153	210

Grado de urbanización	24.7	28.8	32.6	33.6	35.2
Tasa de urbanización		1.7	1.4	0.4	0.4
Pob. AMCG (1)	N.A.	587,663	910,282	1,076,801	1,376,651
Pob. AMCG plena (2)	N.A.	587,663	848,013	990,934	1,201,434
Pob. Ciudad Capital	284,276	572,671	700,504	754,243	764,614

Fuente: Censos de Población. Instituto Nacional de Estadística.

(1) Para 1964 se incluye los municipios de Guatemala, Mixco y Villa Nueva; para los años censales de 1973, 1981 y 1994 se incorporaron a los anteriores, los municipios de Chinautla, Villa Canales, Petapa, San José Pinula, Santa Catarina Pinula, Fraijanes, Amatitlán y San Pedro Sacatepéquez.

(2) Se incluye únicamente los municipios plenamente conurbados: Guatemala, Mixco y Villa Nueva.

(3) Para este año censal, las cifras de los municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala han sido corregidas y ajustadas por el Departamento de Estudios Demográficos y Socio-económicos del Instituto Nacional de Estadística.

proporciones modestas, se establecería a mediados del presente siglo en el país. Todavía en la década del cuarenta la división social del trabajo era poco diversificada, en la economía guatemalteca persistía el predominio de la producción agropecuaria que fabricaba un poco más de la mitad del producto nacional (Velásquez, 1989). Mientras de 1950 en adelante vemos perfilarse cambios: el peso de la actividad agrícola disminuye y la mayor parte del producto nacional empieza a generarse en localidades urbanas, con un aporte discreto y más o menos estable de la industria (sector secundario) y la preeminencia de los servicios (sector terciario), incrementando este último su participación en los años subsiguientes de manera tal que, el PIB total en el quinquenio 1990-95 mejoró su crecimiento con referencia al anterior debido básicamente al dinamismo de este sector. En el período citado, los sectores primario y secundario crecieron a una tasa anual de 3.1 por ciento y 4 por ciento respectivamente, el sector terciario lo hizo a 4.9 por ciento. Huelga señalar que esta tendencia a la terciarización en nuestro país sí se presenta como un lugar común respecto a los países subdesarrollados.

Aún en condiciones de bajo desarrollo industrial las determinantes del proceso de urbanización en Guatemala y particularmente la formación de su metrópoli, se nutrieron también de otras fuentes: la participación creciente del Estado a través de la inversión pública; la concentración de la inversión privada, de la banca, de los servicios, infraestructuras y de la construcción entre otros. Careciendo de información económica sistematizada y en consecuencia de análisis comprensivo de la estructura económica nacional, proporcionamos una información fragmentada que ilustra en cierta medida esta dinámica.

Concerniente a la distribución geográfica de la industria, las cifras (lamentablemente no muy recientes), estiman que para 1976 y 1979 en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala se localizaba el 66.6 por ciento y 65 por ciento de las unidades industriales del país (Velásquez 1989). Estos datos

son importantes considerando que pertenecen al período de mayor auge del sector.

Los pocos datos disponibles sobre inversión pública constatan también este fenómeno de concentración geográfica de los recursos: durante el período de 1970-76, el 70 por ciento de la inversión pública en vivienda y desarrollo urbano, el 57 por ciento en educación, el 68.5 por ciento en salud y asistencia social y el 84 por ciento en comunicaciones se destinó al departamento de Guatemala (Gutiérrez 1997). Es de suponer que estos recursos fueron captados en su mayoría por el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala¹.

La distribución de los préstamos bancarios concedidos, es otro indicador de concentración o en otro sentido de desequilibrio territorial. Comparando el total de préstamos concedidos en 1965 y 1995, el departamento de Guatemala pasó de percibir 52.5 por ciento a 88.8 por ciento respectivamente. Cabe señalar que esta tendencia dicotómica de concentración-desigualdad territorial mantenida durante las últimas tres décadas, se exagera particularmente a mediados de la década del ochenta: por cada quetzal prestado en el resto de la república en 1965, 1970, 1975 y 1980 el departamento de Guatemala obtenía 1.1, 1.6, 1.4 y 2.6 quetzales, pero en los años siguientes de 1985 y 1990 la relación se alteró fuertemente a 4.7 y 4.3 quetzales, para finalmente incrementarse aún más la relación a 7.9 quetzales en 1995. Eligiendo tres actividades típicamente urbanas como lo son la industria, el comercio y la construcción, encontramos que en su conjunto captaron la mayor parte de los préstamos bancarios: en 1965 representaron el 41.8 por ciento

1. Con la excepción de la información sobre la actividad de construcción, las cifras económicas, cuando las hay, a lo sumo están desagregadas por departamento, lo que dificulta las estimaciones referidas al Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Señalada esta limitación, debe deducirse que al interior del departamento de Guatemala, las tendencias que seguiremos puntualizando se condensan sobre todo en el conglomerado metropolitano.

para luego en 1995 aumentar a 63.7 por ciento, con lo cual se hace evidente la proclividad del sistema bancario de favorecer la urbanización de la economía, pero además, su concentración, considerando que el departamento de Guatemala en las mismas fechas captó el 88.1 por ciento y 93.3 por ciento de total de los préstamos destinados a estas tres actividades.

Otro indicador importante es el comportamiento de la construcción privada, con la ventaja que la información disponible permite analizarse para el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. La construcción privada en cualquier año que se tome una medición, encontraremos que ella se genera primordialmente en localidades urbanas. Del valor total adicionado por la construcción privada en 1970, el 83.7 por ciento se generó en áreas urbanas; con declinaciones en los años siguientes pero que no logran restarle su preeminencia, nuevamente en 1989 mantiene un porcentaje similar de 83.2 por ciento. Dentro de la tendencia antes señalada, otra constante es que de ese valor producido en localidades urbanas, al Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala le correspondió contribuir durante el período 1970-89 con más de la mitad².

Correlacionado con las tendencias anteriores, la generación de empleo ha seguido la misma ruta de concentración, aunque en magnitudes menores: de 1950 a 1994 el departamento de Guatemala paso de generar 17 por ciento a 27 por ciento del total de la población económicamente activa ocupada en el país.

En contraposición a los planes y las tímidas acciones gubernamentales de descentralización territorial de las actividades llevadas adelante en la última década, el conjunto de la economía no parece seguir obedientemente estas pautas, sino al contrario se demuestra que la relación entre concentración geográfica y desequilibrio territorial ha ido ensanchándose. Sin

2. Señalamos que en las cifras del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala únicamente se incluyeron 3 municipios (Guatemala, Mixco y Villa Nueva) de los 11 clasificados oficialmente, de manera que se trata de estimaciones moderadas.

tomarnos el oficio riesgoso de predecir el futuro, desde una perspectiva territorial, cabe pensar en la opinión de Hiernaux sobre si las tendencias modernizadoras y los cambios económicos surgidos de la reestructuración capitalista, pueden o van a desencadenar unas modificaciones en los patrones de organización territorial, en el cual las desigualdades interregionales se ahonden (Hiernaux, 1993). Ello porque la lógica de la modernización, en buen grado no muy diferente a experiencias pasadas, se convierte de nuevo en un proceso selectivo, es decir, no uniforme ni incluyente del conjunto del territorio y porque el nuevo régimen de acumulación que se perfila, se basa en el aprovechamiento de ventajas comparativas, de ventajas de una región sobre otra. Esto está por verse.

Hasta aquí, nuestro diagnóstico llevaría fácilmente a la conclusión que el desarrollo metropolitano ha deprimido el del resto del país, argumento que ha respaldado sin mayores fundamentos y resultados tangibles, las políticas de desconcentración recientes. Iniciada la *transición* democrática en 1986, la retórica gubernamental en el marco del Plan de Reestructuración Económica y Social, entre otras cosas consideró que era necesario disminuir subsidios e inversiones públicas en la región metropolitana (departamento de Guatemala), para volcarlos al interior del país donde se pensaba estaba localizada la denominada *deuda social*. En los siguientes períodos de gobierno, aunque con otros nombres, se mantiene la noción de una ciudad en extremo subsidiada. Curiosamente estos planes jamás identifican a qué y a quiénes aplicarles esta medida, pero al parecer el recorte en la metrópoli se ha ido por el lado de los subsidios sociales, dejando intacto los que corresponden a la producción. En cualquier caso, lo cierto es que impera la idea que en la metrópoli existe un consumo frenético que beneficia a todos por igual y no a determinados sectores sociales y/o económicos y que también, recibe más de lo que aporta. ¿Cómo puede verificarse esta aparente bonanza cuando el 70 por ciento de la población del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala se encuentra bajo el umbral de pobreza, y el 55 por

ciento de ella se sitúa en extrema pobreza? ¿En qué consiste el acceso pleno a los bienes básicos que se disfrutaban en la metrópoli, cuando uno de cada diez locales de vivienda carecen de un sistema directo de abastecimiento de agua, y uno de cada tres no disponen de drenajes?

A falta de información actualizada para ponderar afirmaciones tan controvertidas respecto al *parasitismo* metropolitano, los pocos datos disponibles muestran que durante los años de 1950-55, el departamento de Guatemala paso a generar 49.1 por ciento a 54.6 por ciento del PIB; entre 1960 y 1966, último año de existencia de este tipo de información, el departamento de Guatemala acentuó su participación en la generación del PIB, pasando de 57 por ciento a 64 por ciento (Velásquez 1989), mientras en los últimos años, algunos analistas estiman que el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala genera aproximadamente el 55 por ciento del producto interno bruto; lo que no deja duda que el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala debe considerarse, entonces, como una unidad económica importante, que implica una generación de recursos que en buena medida también son redistribuidos de manera tal hacia el resto del país, que su desarrollo paradójicamente resulta indispensable para cualquier política de desconcentración y no un obstáculo como obstinadamente se le quiere hacer ver³. En ese contexto no se explica cómo, la planificación urbana actual, lejos de contribuir a mejorar el conocimiento del tema en cuestión, propone una pobre *imagen-rol* del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala reduciéndola a *un centro de operaciones turísticas basadas en los conceptos de ciudad ecológica e histórico-cultural*, (Municipalidad de Guatemala, 1995).

3. Con ánimo de clarificar esta polémica, un punto cardinal del debate estaría seguramente en establecer cuál es el aporte del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala al erario público, no solamente el deducido por su producción interna sino también a través de los sistemas impositivos, considerando que es ahí donde los controles fiscales están mejor implantados que en otras partes del país.

La distribución de este tipo de desarrollo económico, territorialmente concentrado, combinado con el acelerado crecimiento de la población de las décadas del sesenta y setenta, sirvieron de base para la formación de un sistema urbano nacional caracterizado por la preeminencia del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. El grado de urbanización del país, es decir el aumento del peso relativo de la población urbana respecto a la rural es evidente: la población urbana de representar el 24.7 por ciento de la población total en 1950, paso a constituir el 35.2 por ciento en 1994 (cuadro 2)⁴. Sin embargo, si se le compara con otros países afines pero con mayor desarrollo relativo, la intensidad de la urbanización guatemalteca no resulta tan llamativa; nuestro país por ejemplo, tiene actualmente una distribución similar a la que tuvo México entre los años de 1950 y 1960, la que ahora está en torno a los dos tercios de población urbana. Similar conclusión se tiene haciendo la comparación con otros países vecinos como Costa Rica, donde la población urbana en 1995 llegó a representar casi la mitad del total nacional (Pérez 1997)⁵. Consecuente con lo anterior se corrobora un ritmo de urbanización que no puede juzgarse como acelerado y que además ha tendido a una baja en la que se ha estabilizado: en una primera etapa de veintitrés

4. La medida de *grado de urbanización* consiste en el porcentaje de población urbana respecto a la total. Para los cálculos realizados en este trabajo, se consideró población urbana el concepto determinado por la ONU, que define como áreas urbanas, los centros administrativos de aquellos municipios que concentran 2,000 habitantes o más, por lo que nuestros resultados son diferentes a las estimaciones oficiales, que definen como áreas urbanas aquellas localidades que tengan categoría de ciudad, villa o poblado independientemente del tamaño de su población.

5. Debido a que el último censo de 1994 reportó un error de omisión del 10 por ciento y que el mismo afectó principalmente el levantado de información en las áreas rurales, es de suponer que el peso relativo de la población urbana sea menor que el estimado.

años de 1950 a 1973, la tasa de urbanización anual fue de 1.2 por ciento; en una segunda etapa de veintiún años de 1973 a 1994 la tasa se redujo a más de la mitad, 0.4 por ciento⁶. Una comparación del comportamiento en el crecimiento medio anual de la población total, rural y urbana nos lleva a la misma conclusión de desaceleración de la urbanización: el diferencial entre la tasa de crecimiento anual de la población total y rural respecto a la urbana en el período 1950-64 fue de 1.1 por ciento y 1.6 por ciento respectivamente; en los períodos 1973-81 y 1981-94 estas diferencias se aminoraron en más de la mitad, 0.4 por ciento y 0.6 por ciento para ambos períodos.

Relativizada la dimensión y escala del proceso de urbanización y del crecimiento urbano, encontramos también otros rasgos peculiares en la conformación del sistema urbano nacional. Estableciendo una jerarquía del sistema urbano según la distribución de la población por tamaños de ciudades (cuadro 2), ésta presenta una configuración polarizada en el sentido que la mayor parte de la población se localiza en los extremos. No obstante con el tiempo la composición de esta tendencia general ha sufrido cambios interesantes de analizar.

La jerarquía urbana en 1950 se exhibe como la más polarizada en todo el período analizado: aunque el mayor centro urbano tiene apenas un tamaño menor a los 300,000 habitantes, él constituye un sólo municipio (Guatemala) que concentra el 41.3 por ciento de la población total urbana; en el otro extremo, 85 pequeñas localidades urbanas que representan el 94.4 por ciento del total de centros urbanos, les corresponde un poco menos de la mitad de dicha población. En los años censales siguientes este patrón se ve alterado en varias direcciones: el inicio del proceso de metropolización de la ciudad de Guatemala, es decir, la adición de otros municipios a la expansión de la ciudad; la incorporación de más localidades que antes no llegaban al mínimo de 2,000 habitantes, a la vez un corrimiento

6. La *tasa de urbanización* es medida por el crecimiento hiperbólico medio anual del grado de urbanización.

de algunas localidades más pequeñas (entre 2,000 a 4,999 habitantes) al rango inmediato superior, y durante el último año intercensal, la multiplicación considerable de otras ciudades en el rango de 25,000-99,999 habitantes, que les permite aumentar su peso relativo poblacional al pasar de 4.0 por ciento en 1950, a 11.9 por ciento en 1994. Hasta donde es posible acercarnos a una tipificación, estas últimas podrían catalogarse como ciudades medianas.

Los resultados de estos movimientos de población muestran que: por una parte, luego de cuarenta y cuatro años (1950-1994), el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala se ha distanciado más del conjunto de las ciudades secundarias o más inmediatas en tamaño, comprobándose en el hecho de que nadie sustituyó el vacío dejado por ella desde 1964 en el rango de ciudades de 100,000-499,999 habitantes. Por otra parte, los efectos de corrimiento de algunas localidades urbanas a rangos-tamaño superiores se han dejado sentir realmente hasta en la presente década, provocando una disminución en el peso relativo del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala en una magnitud que, para 1994, este porcentaje es bastante parecido al que tenía veinte años atrás, lo que es congruente con su ritmo de crecimiento interno que fue intenso durante los períodos 1950-1964 y 1964-1973, con una tasa media anual de 5.3 por ciento, para en los períodos intercensales siguientes caer sucesivamente a 4.9 por ciento y 4.7 por ciento⁷. Ciertamente las estimaciones gruesas que hemos realizado ocultan otras particularidades explicativas del proceso, como los ritmos de crecimiento vegetativo y los flujos migratorios, pero de todas formas es nuestra impresión que las tendencias registradas para el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala dentro del

7. Entre líneas nos parece oportuno observar que, el conjunto de las nueve ciudades que en tamaño le siguen al Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala situadas en el rango de 25,000-99,999, en el último período de 1981-1994 reportan una tasa anual de crecimiento sorprendente del 10.1 por ciento.

proceso de urbanización nacional, se deben también a que el primero se ha mantenido estable y el segundo ya no tiene la misma importancia como hace tres décadas atrás, sino más bien juega un papel secundario⁸.

Con todos los cambios registrados, nuestra conclusión es que la dinámica del crecimiento urbano pareciera haber llegado a un punto de inflexión a principios de la década del ochenta: el ritmo de la concentración urbana en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala disminuyó significativamente comparado con el ritmo de crecimiento de la población total urbana, lo que tuvo impacto en la reducción de su peso relativo; los flujos migratorios hacia la capital también se redujeron en términos relativos (Velásquez, 1989); una movilidad geográfica de la población hacia ciudades pequeñas y secundarias, estas últimas con ritmos de crecimiento bastante superiores a la población total urbana y del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Empero, estos cambios en la jerarquía urbana nacional, Guatemala mantiene un sistema urbano preeminente, sin que por el momento el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala pierda su primacía. Como puede verse en el cuadro 3, el índice de primacía, estimado según el número de veces que la ciudad primaria contiene a la segunda ciudad más grande del país, aunque en el último período intercensal se redujo, ella sigue siendo desmesurada si la comparamos con otros países análogos.

8. En un análisis de la fuerza laboral en tres de los municipios plenamente conurbados del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (Pérez Sáinz, 1991) se estima que la población migrante se remite esencialmente a las oleadas migratorias previas a 1976.

CUADRO 3
GUATEMALA: ÍNDICE DE PRIMACÍA DE LA CIUDAD PRIMARIA
RESPECTO A LA SEGUNDA MÁS IMPORTANTE
1950-1994

	AMCG	Quezaltenango	Índice de primacía
1950	284,276	27,672	10.3
1964	587,663	44,261	13.3
1973	910,282	53,021	17.2
1981	1,076,801	62,719	17.2
1994	1,376,651	90,768	15.2

Fuente: Censos Nacionales, Instituto Nacional de Estadística.

Nota: Para 1950 corresponde únicamente el municipio de Guatemala; en el año de 1964 se incluyen los municipios de Guatemala, Mixco y Villa Nueva; y para los años censales de 1973, 1981 y 1994 se incorporaron a los anteriores, los municipios de Chinautla, Villa Canales, Petapa, San José Pínula, Santa Catarina Pínula, Fraijanes, Amatitlán y San Pedro Sacatepéquez.

ESTRUCTURA INTERNA DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA

La demarcación territorial del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala constituye en sí una controversia debido principalmente a que los criterios para definirla no son muy precisos, añadiéndose distintas jurisdicciones político-administrativas que no siempre cumplen con mínimos criterios de continuidad, interdependencia o de funcionalidad respecto a la ciudad central (municipio de Guatemala). Advirtiendo que su definición es, entonces, un tema que debe revisarse, asumiremos la delimitación oficial, vigente desde 1972, que declara como

parte de este conglomerado a once municipios: Guatemala, Mixco, Villa Nueva, Petapa, Villa Canales, Amatitlán, Santa Catarina Pinula, San José Pinula, Praijanes, Chinautía y San Pedro Sacatepéquez⁹.

Con relación a la distribución interna de la población, para 1994, fecha del último censo, la mayor parte se concentra en el área plenamente conurbada integrada por tres municipios, Guatemala, Mixco y Villa Nueva, de los once que la conforman, captando el 87.3 por ciento del total de habitantes, de los cuales el 63.6 por ciento residen en la ciudad capital. En perspectiva histórica, el nivel de concentración de la población en la ciudad capital, aunque sigue siendo la más importante, ella se ha reducido tanto en su peso relativo como en su ritmo de crecimiento: de 1981 a 1994 pasó de albergar el 70 por ciento de la población del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala a 55.5 por ciento, con una tasa media anual de crecimiento de 1.5 por ciento, siendo la más baja comparada con la de los otros municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala que para el periodo osciló entre 4 por ciento a 8.5 por ciento. De manera que la metrópoli en los inicios de la década del ochenta observa una inflexión en el patrón urbano que se verifica en el vaciamiento o pérdida de atracción de población por parte de la ciudad central (municipio de Guatemala), a la vez un ritmo fuerte de crecimiento en los municipios periféricos, derivado de la aparición de nuevos conjuntos habitacionales localizados en forma discontinua a lo largo de las arterias de tránsito regional.

La aglomeración metropolitana ha debido albergar ahora un 51 por ciento más que la población residente hace dos décadas atrás (cuadro 2). Lo que no debe considerarse sor-

9. Agravando más la naturaleza nebulosa de los límites del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, en los últimos años ella se ha yuxtapuesto a otra delimitación que adolece de la misma imprecisión: la región o distrito metropolitano, constituido por el departamento de Guatemala.

prendente si se le compara, por ejemplo, con el Área Metropolitana de la Ciudad de México, de San José en Costa Rica y San Salvador, que en el mismo período se duplicaron. Quizás lo extraño en todo caso es que, ese crecimiento no haya sido mucho mayor. El alojamiento de esta población debió necesariamente acompañarse del desarrollo de redes urbanas de infraestructuras y servicios, como de nuevos locales de vivienda. Al respecto, con los datos disponibles de los censos de 1981 y 1994 en cuanto a los servicios básicos (agua potable y drenajes), pareciera que la situación ha mejorado: mientras en 1981 el 22.2 por ciento de los locales de vivienda no disponían de ningún servicio domiciliario para el suministro de agua potable, en 1994 esta carencia se redujo a 10.1 por ciento de los locales; en las mismas fechas, la ausencia de drenajes en la viviendas pasó de 41.6 por ciento a 28.9 por ciento¹⁰.

En términos de dotación habitacional, el rezago secular entre crecimiento de los hogares y producción de vivienda ha propiciado un déficit habitacional hasta ahora subestimado. Según las cifras oficiales (Viceministerio de Vivienda, 1996a), las necesidades habitacionales a 1995 estarían en alrededor de 35,000 nuevas viviendas y 160,000 que requeriría mejorarlas. Estas cifras, creemos, subestiman el problema: particularmente el volumen de producción de vivienda nueva proyectado, a lo sumo alcanzaría para relocalizar a las familias que residen en asentamientos irregulares generalmente localizados en zonas de alto riesgo¹¹, sin dar oportunidad de desdoblamiento de albergues para

10. Advertimos que la desagregación de los datos para 1981 hace posible obtener estimaciones más confiables respecto al acceso y calidades de estos servicios, lo que no ocurre con los datos de 1994, donde las categorías y la manera en que éstas se reagruparon dificulta una mejor tipificación y medición, por tanto cabe la posibilidad que estos datos no sean los reales.

11. Nos referimos a los asentamientos originados por tomas de tierras, lo cuales generalmente se sitúan en terrenos de topografía accidentada en las laderas de barrancos. Únicamente para el municipio

las familias que viven hacinadas en pequeños cuartos de casas de vecindad (palomares)¹².

La expansión metropolitana, impulsada principalmente por su uso habitacional, ha sido producida bajo tres modalidades: 1) las constituidas a través de *fraccionamientos no regulados*, desde el punto de vista del régimen de propiedad y las normativas urbanas, las que casi en su totalidad se originaron por tomas de tierras; 2) los *proyectos públicos de vivienda*, y; 3) los *fraccionamientos regulados*, edificados por agentes privados, empresariales y no empresariales. Los primeros aunque se localizan con predominio en el municipio de Guatemala concentrando el 93.9 por ciento del total de estos asentamientos existentes en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, solamente ocupan el 1.8 por ciento de la superficie habitacional y aportan el 8 por ciento de la oferta de lotes de este municipio; quiere decir que se trata de un fenómeno con una magnitud relativamente pequeña a la que presentan otras ciudades principales en Latinoamérica.

Los segundos, la promoción pública de vivienda, hasta 1994 orientó sus intervenciones principalmente al municipio de Guatemala, edificándose en el 85.3 por ciento del total de proyectos del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, muy por debajo, el resto de fraccionamientos se realizaron en Mixco (9.2 por ciento) y Villa Nueva (5.5 por ciento); mientras, en los otros ocho municipios no se conoce este tipo de experiencias. Los datos disponibles de los municipios donde más se

de Guatemala estas familias habitan en alrededor de 25,000 viviendas (Rodas, 1996).

12. El número de hogares que en 1994 se alojaban en este tipo de locales en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala fue de 32,492. La mayoría de estos locales a menudo son compartidos por más de cuatro familias. Aún así, si estimáramos conservadoramente desdoblarse nuevas unidades de vivienda para únicamente la mitad de ellos, absorberían más de la mitad de las viviendas nuevas propuestas.

concentraron estos proyectos habitacionales, Guatemala y Mixco, la promoción pública ocupó el 29 por ciento de la superficie urbanizada, lo que representó un aporte de 28.4 por ciento de la oferta de lotes en ambos municipios hasta 1995 (Rodas, 1996; Demyk y Rodas, 1997).

El sector inmobiliario privado claramente se ha constituido como el mayor productor de suelo de uso habitacional en la metrópoli. Haciendo referencia únicamente a los casos que hemos estudiado, vale mencionar el del municipio de Guatemala, donde la promoción privada tiene una presencia relativamente más baja que en los otros municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, aún así este sector produjo hasta 1994 el 58 por ciento de la superficie de suelo habitacional de su jurisdicción, lo que representa a la vez, la mitad del total de lotes ofertados (Demyk y Rodas, 1997). La información sobre Mixco, el segundo municipio más importante del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala y donde además se presentan también las otra dos modalidades: hasta 1995 este sector efectuó la mayoría de las operaciones inmobiliarias, produciendo el 91.7 por ciento de la superficie y el 92.6 por ciento de la oferta de lotes (Rodas, 1996).

En vista que los fraccionamientos privados a la par de los proyectos públicos de vivienda constituyen la modalidad predominante y dominante en la producción de suelo de uso habitacional, ello da cuenta del predominio de la ciudad legal, de una expansión urbana celosamente controlada¹³.

Controlada hasta un cierto punto, desde la perspectiva que dicha producción se ha incorporado bajo mecanismos legales de mercado, es decir bajo transacciones de compraventa jurídicamente respaldadas, no queda duda alguna, pero no puede decirse lo mismo con la aplicación de los exiguos instrumentos de

13. Con estas evidencias, no se explica cómo la información oficial reporta que sólo el 36 por ciento de las viviendas, en el caso de la ciudad capital, pueden considerarse legales (Viceministerio de Vivienda, 1996b).

regulación urbanística a los que han estado sujetos. En ausencia de planes de ordenamiento, la ocupación del espacio metropolitano se desdobra bajo las tendencias espontáneas del mercado de suelo, creciendo en forma discontinua y extensiva, con las consabidas consecuencias negativas de segregación socioespacial, desequilibrios territoriales, congestionamiento, déficit infraestructurales y destrucción del medio ambiente. No viene al caso en ese sentido, seguir insistiendo que el crecimiento caótico y sus efectos degradadores tengan que ver con la formación no planificada o no regulada de asentamientos precarios, los cuales hemos mencionado, tienen una presencia reducida y de relativo poco impacto en la metrópoli guatemalteca. Un balance de estas prácticas en tres municipios de la periferia metropolitana (Rodas, 1996), demuestra que las asignaciones de espacios de dominio privado (lotes) como públicos, los estándares de urbanización e infraestructural, no siempre cumplieron con los fijados por las normas. Por otro lado, encontramos unos proyectos públicos de vivienda desarrollados con unos criterios autónomos y por debajo de los establecidos en las normativas municipales, que si bien permitieron el acceso a vivienda a una población importante, hoy día muestran sus deficiencias y conflictos.

Con todo y el relativo dinamismo de la expansión periférica metropolitana, de la proliferación de nuevos asentamientos residenciales, de formación de subcentros de consumo y fuentes de trabajo diseminados en esta urbe, el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala mantiene una estructura monocéntrica, siendo la ciudad capital el principal polo de atracción de actividades. Un indicador dinámico que ilustra bien esta estructura son los viajes personales: del total de viajes que se generan por todos los medios y motivos, el 97.9 por ciento tienen como destino el municipio de Guatemala; y de éstos, el 29.4 por ciento se dirigen a tres zonas centrales de la capital (zonas municipales 1, 4 y 9). Observándolo a partir de los viajes vinculados con actividades económicas, es decir, con destino al trabajo o negocios, también la mayor parte (98 por ciento del

total) se dirigen a la ciudad capital, y las tres zonas centrales mencionadas concentran la mitad de estos flujos (JICA, 1992)¹⁴.

Esta estructura monocéntrica insinúa también una segregación de los usos del suelo en tanto las actividades residenciales, comerciales, de servicios y productivas se localizan en el espacio metropolitano de forma tal, que han provocado crecientes problemas de congestión y accesibilidad intraurbana, entorpecidas también por un crecimiento discontinuo del tejido urbano; un sistema de transporte colectivo administrativamente caótico, técnicamente arruinado, con escaso mantenimiento y de baja capacidad de transportación; como corolario de lo anterior, el incremento del parque vehicular para uso individual; una red vial escasamente ampliada y renovada, y; una deficiente administración del tránsito. Esta crisis al final ha tenido impactos múltiples en la elevación de los costos de funcionamiento del sector (repuestos, combustibles), en la baja de la productividad urbana (despilfarro de un tiempo útil ocupado en largos y lentos trayectos), en la disminución de los ingresos de la población (alza continuada en las tarifas) y en el deterioro ambiental¹⁵.

La dimensión metropolitana de los problemas urbanos, algo que los responsables públicos no terminan de entender, ha magnificado viejos problemas como los mencionados déficit de vivienda e infraestructura, pero además se han añadido otros que antes tenían una importancia marginal. Como ya se describió respecto a la crisis del transporte, así también vemos otras problemáticas en el plano de los servicios públicos urbanos, tal es el caso de los sistemas de explotación y suministro de agua potable, el tratamiento y disposición de las aguas

14. Estas tres zonas centrales suman 958.5 hectáreas de superficie, ocupando apenas el 8.1 por ciento de la superficie total urbanizada del municipio de Guatemala.

15. Existe un análisis más detallado de la problemática (Valle y Velásquez, 1995).

cloacales y de los desechos sólidos, todos ellos con efectos perjudiciales para el funcionamiento de la ciudad, de las entidades públicas locales y el medio ambiente urbano.

Los sistemas convencionales para la dotación de servicios básicos como agua potable y alcantarillado desarrollados a partir de tendidos de redes generales en los cuales se iban acoplando los distintos fraccionamientos, fue algo que se quedó varado en la ciudad capital (municipio de Guatemala)¹⁶; estos sistemas no acudieron a la expansión de la periferia metropolitana, siendo suplantados por otros, técnica y administrativamente diversos. Al final, el resultado ha sido la segmentación de los servicios, es decir que no se trata de un sólo sistema sino de sistemas, con unas dinámicas administrativas en las que compiten o se funden lógicas de funcionamiento público y privado. Debido a la forma segmentada con que se ha desarrollado el servicio de agua potable, y una racionalidad empresarial que hace tiempo tiñe también el accionar público, ello ha provocado que el funcionamiento de cada una de sus partes genere desigualdad y caos en los niveles de consumo, de acceso, en los costos de operación y en la fijación de tarifas. En la perspectiva de cómo está acrecentándose el problema de agotamiento de la fuentes subterráneas, que es de donde se nutre la totalidad de la periferia metropolitana y en menor medida la ciudad capital, su solución se acerca cada vez más a la opción de explotar fuentes externas y el emplazamiento de grandes obras hidráulicas. Curiosamente las autoridades municipales como los grupos inmobiliarios privados, con una visión de corto plazo, no cesan de explotar un manto acuífero que ha aminorado ostensiblemente su capacidad y en consecuencia se trataría de

16. Incluso en este municipio buena parte de los nuevos fraccionamientos producidos desde mediados de la década del ochenta han creado redes autónomas a los sistemas generales.

esfuerzos con un período de vida relativamente corto (Rodas, 1996)¹⁷.

En el manejo de las aguas servidas o cloacales, a pesar que existe una legislación relativamente profusa que pretende asegurar el desarrollo de estas redes de manera eficiente y controlar los riesgos ambientales derivados de su funcionamiento, y el compromiso tanto de los gobiernos locales y el gobierno central de ejercerlos, ello no ha significado una mejora sustancial en esta materia. Los resultados de las múltiples actuaciones privadas y públicas en la producción de suelo urbano en cuatro municipios metropolitanos, Guatemala, Mixco, Santa Catarina Pinula y San José Pinula, ilustran un proceso que puede generalizarse a los demás municipios que conforman el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala.

En la mayoría de lotes producidos en los municipios mencionados, el 92.4 por ciento, la disposición final de sus aguas negras se descargan hacia unos cauces superficiales que regularmente mantienen caudales bajos y en algunas temporadas hasta inapreciables, de manera que el volumen de las aguas negras eliminadas sobrepasa en mucho la capacidad de dilución del cuerpo receptor. Por otra parte, el 78.1 por ciento de las aguas negras de los lotes, antes de la disposición final, no reciben ningún tratamiento previo.

En los casos en que existe algún tratamiento, por lo general de tipo primario, con sistemas sépticos (7.8 por ciento de los lotes) o en plantas de tratamiento (14 por ciento de los lotes), se registran problemas de funcionamiento, como ocurre con los primeros que, por tratarse de sistemas individuales se hace difícil su control municipal, resultando unos inconvenien-

17. Con una sensatez desconcertante, este tipo de proyectos la municipalidad de Guatemala los denomina claramente de *emergencia*. Dentro de estos proyectos emergentes, según declaró el alcalde del municipio de Guatemala, se habilitarán 19 pozos y construirán otros 32, empero señala que con ellos se asegura el suministro únicamente para los siguientes cinco años.

tes técnicos respecto a que los mismos rebasan el nivel de tolerancia mínima de superficie de lotes para ser emplazados, provocando inestabilidad en el terreno, filtraciones y saturación del subsuelo, además de posibles deficiencias en su mantenimiento; otros casos en que se utilizan de manera colectiva para varios lotes, lo más común ha sido las sobrecargas, propiciando vertimientos con un nivel de contaminación mayor que si el efluente virtiera directamente hacia las cuencas.

Concerniente al uso de plantas de tratamiento, el panorama no es más optimista, las distintas evaluaciones reportan que en su mayoría no funcionan o lo hacen parcialmente. Demás esta mencionar los efectos ambientales de estos sistemas, al afectar los embalses naturales, precipitando procesos de eutroficación e inutilización de las corrientes de agua para otros usos (de tipo agrícola o piscicultura) (Rodas, 1996).

La situación del manejo de los residuos sólidos presenta cuando menos, tres problemas: baja cobertura en los sistemas de recolección; sistemas débiles o precarios de reciclado y recuperación, y una disposición final técnicamente y espacialmente mal emplazada. En cifras concretas, la generación de residuos sólidos en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala se estima en 1,400 toneladas diarias, de las cuales el 41.5 por ciento son de origen doméstico, 24.3 por ciento no doméstico y 34.2 por ciento desechos de construcción y demolición. De la parte de los desechos domésticos, el 60 por ciento fueron generados por actividades económicas y el resto son domiciliarios o de casas de habitación. De estos últimos, los sectores sociales medios y altos generaron la mayor parte: 71 por ciento. En cuanto a su composición química el 85 por ciento de los residuos son biodegradables y en cuanto a su naturaleza física, los residuos contienen un alto porcentaje de humedad¹⁸.

18. Los datos proporcionados pertenecen a un estudio realizado en 1991, que consideramos vigentes todavía en tanto no se han realizado mayores transformaciones sobre la problemática (Martínez, 1996).

Los trenes de aseo de la municipalidad de Guatemala y aproximadamente 300 pequeñas empresas privadas que emplean aproximadamente 924 trabajadores, según las estimaciones oficiales, logran recolectar el 70 por ciento de los residuos generados¹⁹. El sistema en general opera sobre la base de las concesiones realizadas a estas pequeñas empresas, que recolectan el 81 por ciento de los residuos, pero que a la vez tienen un rendimiento promedio de acarreo bajo, menor que el del Departamento de Limpieza Municipal: 0.6 toneladas por persona en el primero, 1.36 en el segundo, además aprovechando sólo el 62 por ciento de la capacidad de los vehículos. En esas condiciones, de baja cobertura, aunque no sólo por esa razón, han proliferado alrededor de 500 botaderos clandestinos.

En cuanto al proceso de recuperación de material útil al reciclaje, donde se estima que se emplean 1,420 personas, se recupera apenas el 5 por ciento de los residuos. Otra deficiencia colateral es la inexistencia o existencia precaria de métodos de selección de los desechos, y en condiciones de trabajo incómodas y altamente riesgosas a la salud. Últimamente se denunció la posibilidad de material con algún grado de radioactividad y de residuos hospitalarios peligrosos depositados en el basurero general.

Otro problema y quizás el más grave, está en la disposición final de los residuos. Pese a que casi la mitad de los residuos generados en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala no logran ser llevados al basurero general, el que llega ha sido suficiente para desencadenar cualquier cantidad de dificultades en su manejo. El basurero general es un ejemplo notable de lo que el ejercicio estricto de las normas técnicas

19. A principios de esta década se estimaba que del total de desechos sólidos producidos se recolectaban aproximadamente la mitad. Considerando que hasta ahora no ha habido mayores cambios en el sistema de recolección, no nos explicamos cómo el porcentaje de recolección haya aumentado tanto.

impedirían hacer, por su cercanía al sector central de la ciudad y en un área de alta densidad de población.

Utilizándose parte de un barranco para lanzar los residuos, con tratamientos exigüos de superposición de capas de tierra, el mismo no puede todavía equipararse al funcionamiento de un relleno sanitario. La naturaleza física de los residuos allí depositados, con alto grado de humedad que se incrementa en invierno, la falta de drenajes que canalicen los lixiviados y de métodos más eficaces de impermeabilización, hace que su funcionamiento tenga consecuencias negativas de contaminación atmosférica, al producir emanaciones de malos olores en un radio de acción bastante amplio dentro del casco urbano central; en el incremento de riesgos, derivados de la descomposición de una materia orgánica que convierte el terreno en inflamable, produciéndose con cierta frecuencia explosiones e incendios, como en la contaminación del subsuelo y los recursos hídricos a causa de la percolación de los lixiviados. Otras externalidades negativas generadas por el funcionamiento del basurero han sido: una polución visual debida al derrame ocasional de residuos en las vías cercanas al basurero; problemas de saneamiento por la proliferación de vectores biológicos (moscas, mosquitos, ratas y otros animales) que aumentan la incidencia de enfermedades; desvalorización inmobiliaria como efecto de la degradación ambiental a la que están sujetas las áreas vecinas.

Frente a la dimensión y complejidad de los problemas aquí expuestos, no resulta fácil conciliar la retórica oficial, que hace énfasis en sus políticas del componente ecológico y ambiental, pero que en sus intervenciones poco prosperan las soluciones.

GESTIÓN URBANA: CINCO DISQUISICIONES DE ALCANCE METROPOLITANO

En las problemáticas metropolitanas que analizaremos, partimos del criterio que dichos problemas más que asociarse al tamaño de la población o de la metrópoli, ellos se originan en la forma como se ha enfrentado el desarrollo urbano, lo que remite a graves insuficiencias relacionadas con las estructuras institucionales, con la planeación y gestión urbanas, generando serios problemas de sostenibilidad y gobernabilidad.

Se intenta con la variedad de temas a plantear, exhibir brevemente la manera en que estos conflictos se desenvuelven y cómo los actores urbanos intervienen. A la vez, nuestra percepción es que las situaciones particulares de desenvolvimiento de estos problemas, no plantean en su solución un solo camino, en consecuencia no existiría una sola manera de explicarlos ni de intervenir en ellos.

Gobierno metropolitano. Búsqueda de cambios institucionales y de nuevas modalidades en la toma de decisiones

La búsqueda de mecanismos para solucionar el rezago entre las transformaciones del territorio metropolitano y las estructuras administrativas que lo gobiernan, constituye una preocupación relativamente vieja, bastante debatida durante las últimas tres décadas aunque infelizmente sin trascendencia alguna. En los debates suscitados en torno a qué modelo de gestión del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala debería adoptarse, subyacen en todos ellos dos puntos de partida comunes: la aceptación de que la magnitud de los problemas urbanos afectan a más de un municipio, y que sus soluciones involucran a más de una autoridad. Es decir que, por una parte, se admite la interdependencia a la que induce la expansión metropolitana, en el sentido de la escala de estos problemas que

además tornanse comunes y afectan mutuamente a todos los municipios de la metrópoli; por otra parte, se estaría estimando como inapropiadas las actuales estructuras, proponiéndose cambios en el nivel administrativo de las instancias públicas centrales y locales involucradas en tal cuestión. Estas dos inquietudes, consideramos, son los principales ejes de reflexión que concatenan las iniciativas hasta ahora fallidas, respecto a cómo abordar la cuestión ineludible del gobierno metropolitano.

Una primera iniciativa, procedente del gobierno central, tuvo el privilegio de divisar tempranamente el proceso de metropolización emitiendo en 1956 la *Ley Preliminar de Urbanismo*, que llamaba a elaborar *Planes Reguladores* de los municipios como a la definición de sus *áreas de influencia*. Para el caso de la ciudad de Guatemala, la ley especifica precisa una nueva frontera de *influencia urbana* que incluía algunos municipios limítrofes donde ésta ejercería control urbanístico. Aunque la iniciativa, estimamos, se anticipa en mucho a la conurbación de la ciudad principal con otras unidades político-administrativas, que empieza a perfilarse realmente hasta en la década posterior, lo interesante es que en ella se señala atinadamente una nueva demarcación territorial de la principal concentración urbana del país, en la que en un término previsible este espacio se incorporaría a usos urbanos. Por otra parte, deja la tutela del control urbanístico en manos de la municipalidad de la ciudad capital. Esta última disposición puede explicarse en razón de que para esa época, esta entidad local era la única con las mínimas capacidades para desempeñar tales competencias. Debido a que esta nueva área de influencia urbana se filtrara hacia las jurisdicciones de otros municipios, en la Ley se previó que los diferendos suscitados deberían resolverse de común acuerdo entre las autoridades municipales correspondientes, y de no encontrarse una solución, el asunto debía ser sometido al arbitraje del Ministerio de Gobernación.

Al final, este primer intento de constituir un gobierno metropolitano no tuvo repercusiones en cuanto a formular un Plan Regulador, ni aseguró el control urbanístico de la

municipalidad de Guatemala sobre su área de influencia. Siendo los gobiernos locales los directamente afectados, su oposición a subordinarse a la referida ley se basó en la apelación al régimen municipal, en tanto esta iniciativa, consideraban, debilitaba su autonomía y competencias en el control del desarrollo urbano. Los incidentes desatados por el diferendo incluso repercutieron al interior de una asociación formada por las municipalidades del departamento de Guatemala, en la cual el alcalde de la ciudad capital recibió serias críticas, señalándole además, ser la única parte interesada en acatar la ley. El organismo legislativo, como promotor del decreto, así como el Ministerio de Gobernación como instancia de arbitraje, se sustrajeron de mediar en el asunto.

Como iniciativa intermedia, en 1970, la municipalidad de la ciudad capital logra suscribir con varios municipios vecinos, un *Convenio de interacción, de cooperación técnica y control urbanístico*, relativo a realizar obras de interés común, proporcionar asesoría técnica, analogar instrumentos de control urbanístico, de recaudación tributaria. Aun con lo pertinente de esta iniciativa, en tanto la autoridad municipal de la capital no se superpone a las otras entidades, se planteaba una forma de cooperación intermunicipal, de modernizar estructuras y mecanismos para la gestión de la metrópoli, que sólo fue empleada eventualmente, cayendo prontamente en desuso.

Partiendo de las experiencias anteriores, en 1972 la municipalidad de Guatemala desarrolla un Plan de Ordenamiento Metropolitano. Esta vez, los esfuerzos de la municipalidad de la ciudad capital de consultar y sensibilizar a los gobiernos locales afectados fructificaron en buena medida, pero incluso el resultado fue un plan diseñado para los límites del municipio y que por diversos obstáculos legales interpuestos desde el gobierno central, no alcanzó a llegar a la fase de su ejecución.

Aun cuando el Plan de Ordenamiento Metropolitano no prosperó, es bueno llamar la atención respecto a cómo se planteaba el asunto del gobierno metropolitano. Desde el punto de vista jurídico, la iniciativa persistió en ampararse en la *Ley*

Preliminar de Urbanismo, es decir, sosteniendo la competencia legal de la alcaldía de la ciudad de Guatemala sobre su área de influencia, pese a que, desde su emisión el desacato fue la norma. En cuanto a un modelo de gestión que permitiera reestructurar las distintas intervenciones públicas, a nivel de los gobiernos locales, se contemplaba como acciones inmediatas crear pautas jurídicas para desarrollar la región metropolitana a través de convenios intermunicipales (acciones mancomunadas), asimismo la formación de una asociación para el desarrollo metropolitano conformada por los municipios del departamento de Guatemala, instancia que permitiría la puesta en común y por consenso del Plan. Otro programa adicional a esta nueva institucionalidad consistía en proporcionar a las alcaldías asesoramiento técnico en las áreas de control del desarrollo urbano, financiero y administrativo. En resumen, puede pensarse que estas acciones tendrían efectos positivos a corto plazo, en tanto crean reglas claras y de consenso frente al recelo constantemente expresado por los otros gobiernos locales, además de reconocerse que gobernar la metrópoli empezaba por fortalecer unas administraciones que en ese momento no estaban en capacidad de enfrentar la expansión de sus propios municipios.

Otra preocupación se encontraba en las distintas intervenciones del gobierno central, previéndose coordinar la inversión pública y las actuaciones de los organismos sectoriales en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Finalmente, la oposición al plan, de parte de un solo municipio, Mixco, no fue tan decisiva como los obstáculos interpuestos por el gobierno central.

Más recientemente, a finales de 1995, el Concejo Municipal de la capital aprobó un plan de desarrollo denominado *Metrópolis 2010*. Como su antecesor, dicho plan se caracteriza también por su alcance a escala local, aunque debe reconocerse que varias de las acciones propuestas tendrán efectos más allá de su jurisdicción. Tópicos sectoriales como el transporte, la vialidad y el manejo de los residuos sólidos, de

llevarse a cabo, plantean unas soluciones vinculadas a resolver problemas metropolitanos.

Al asunto de una alternativa para administrar la metrópoli, este plan le apuesta todo a la formación del Distrito Metropolitano. La propuesta de formar esta entidad, actualmente en estudio en el Congreso, contiene un marco legal bastante controvertible en términos de su institucionalidad, de sus competencias y por sus efectos impredecibles. En resumen, los rasgos sobresalientes de la organización del Distrito Metropolitano se refieren a: establecer una instancia con un grado de autonomía que supera el del régimen municipal, en tanto no quedaría sujeto a autoridad alguna; la centralización de la gestión urbana que, supone concentrar en la entidad los procesos de planificación, regulación, inversión y administración del desarrollo urbano metropolitano; reacomodo en los sistemas de representación y de toma de decisiones, donde se privilegia el protagonismo de la alcaldía de la ciudad capital y se debilitan las competencias de las otras entidades municipales. Ejemplos al respecto son abundantes en esta iniciativa de ley: el Presidente del Distrito Metropolitano sería siempre el Alcalde del municipio de Guatemala; se anticipa el aceptar como idóneo el Plan de Desarrollo Metropolitano (*Metrópolis 2010*) realizado por esta alcaldía, en condiciones en que no se ha discutido seriamente su pertinencia por y para los otros municipios; que para aprobar las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones sólo sería necesario el voto de 5 de las 17 alcaldías que conformarían la entidad, es decir de su Junta Directiva, la cual presidiría la alcaldía capitalina; una junta directiva cuyas funciones también le permitirían celebrar convenios y contratos para la ejecución de obras y la *prestación de servicios* en las modalidades que considere conveniente (pública o privada), independientemente de la anuencia de la autoridad local donde se implanten estas acciones.

A la iniciativa de ley de creación del Distrito Metropolitano, tal y como está redactada, le correspondería unas competencias similares, por tanto superpuestas a las que ejerce

en su localidad cada entidad municipal de la región metropolitana²⁰. Su viabilidad no sólo plantea conflicto de interés, donde los de naturaleza política podrían ser el problema menor, considerando que de las diecisiete municipalidades que lo conformarían en este momento, un sólo partido político, el oficial, controla trece de ellas, y que el mismo partido es también mayoría en el Congreso donde dicha ley debe sancionarse. Empero, por ese lado, sería posible llegar a consensos, pero el problema cardinal es de tipo jurídico, es decir, el montaje de un organismo que se superpondría al régimen y competencias municipales, de manera que su aprobación en los términos descritos, solamente es viable en tanto antes se modifiquen el *Código Municipal* y la materia constitucional al respecto. Seguramente no hay otra explicación para que la iniciativa no haya prosperado hasta ahora en el Congreso de la República.

Su estructura institucional de representación, de toma de decisiones y los límites difusos de su autoridad y competencias respecto a las del régimen municipal, reflejan pormenores que otras iniciativas tampoco han resuelto. Pero además de eso, una deficiencia potencial está en el riesgo de su propia permanencia como de las acciones que se promuevan. Conformado el Distrito Metropolitano por todos los alcaldes del departamento de Guatemala, se sabe que al finalizar el período para el que fueron electos, asegurar la continuidad de las acciones emprendidas depende en buena medida de si el relevo es congruente con los compromisos contraídos por las anteriores autoridades. El hecho que la autoridad máxima, la Asamblea General de Alcaldes del Distrito Metropolitano, deba cambiarse totalmente cada cuatro años, si bien puede tener efectos positivos de renovar cargos, también convierte en frágil su estructura administrativa, los programas y proyectos. En esas condiciones

20. Esta región está conformada por los diecisiete municipios del Departamento de Guatemala.

es previsible que apelar a la autonomía municipal sería el principal instrumento a esgrimir para frenar cualquier iniciativa.

Como puede verse, los conflictos por establecer un gobierno de la metrópoli han estado la mayoría de veces dominados por el problema de cómo gestionar, desde el punto de vista institucional, la expansión urbana de la metrópoli. Interpretaríamos con ello que, el primer tropiezo en la creación de una entidad metropolitana radicaría en la manera que se entiende y ejerce la autonomía de los gobiernos locales que conforman el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, una especie de autarquía, la cual aparecería seriamente cuestionada por la parte de sus reales capacidades gestoras del desarrollo urbano, no así de sus competencias propiamente. En otro orden de ideas, los cuestionamientos coinciden en la formación de una *autoridad única* que contrarreste la ausencia de coherencia o de coordinación, reduciendo así la solución al aspecto normativo-jurídico.

Vale señalar que mucho de lo que se ha dicho nos informa más sobre cómo debería funcionar la gestión metropolitana, y muy poco para comprender cómo ella ha funcionado hasta ahora. Respecto a esto último, vemos útil analizar los aciertos y desaciertos de estas experiencias que sirvan para conocer más claramente las modalidades de gestión a las que ha estado supeditada la metrópoli y adaptar mejor las acciones futuras. Debe examinarse también con detenimiento, la pertinencia de constituir superentidades que, como la del Distrito Metropolitano, pueden correr el riesgo de fracasar o entorpecer los objetivos para los que se establecen, de perder en ocasiones la capacidad de controlar los múltiples procesos que se generan, como crear antagonismos de intereses y de competencias entre los actores involucrados.

Apoyándose en las estructuras vigentes, quizá la salida posible debe buscarse a través de acciones mancomunadas, algo que el régimen municipal admite, como un espacio más sólido para la concertación, cooperación, coordinación y compromisos entre las entidades locales, entre ellas y los otros actores

urbanos. Tales experiencias, al contrario, sí podrían hacer germinar nuevas estructuras, modalidades de gestión y de toma de decisiones sobre la metrópoli y dirimir los arbitrajes institucionales a los diversos niveles que ello supone.

Ordenamiento territorial y regulación en el uso del suelo: entre la espada y el mercado

De las políticas urbanas que concitan mayores oposiciones y recelos, están las referidas a la esfera del ordenamiento territorial y la regulación en el uso del suelo. Una metrópoli cuya expansión en su mayor parte ha sido llevada adelante sin mayores restricciones y por múltiples agentes con claro predominio de las empresas inmobiliarias, nos sitúa en el origen de la discusión y en la fuente de muchos de los problemas.

En parte por las lógicas privadas y en parte por la debilidad en su capacidad reguladora y coercitiva de las entidades públicas, la expansión urbana —tanto como quienes intervienen en ella: agentes públicos y privados— se desenvuelve casi espontáneamente en el espacio metropolitano. La ausencia de planes de ordenamiento que emplacen y programen las actividades en el territorio, ha sido sustituido por el ejercicio de una pesada discrecionalidad administrativa en la aplicación de una legislación urbana mínima, fragmentada y desactualizada. Esta discrecionalidad administrativa ha convertido los escasos instrumentos de regulación en un terreno ambiguo, transgrediendo la legalidad urbanística, estimulando procedimientos de manifiesta irregularidad, con poca transparencia y ecuanimidad.

Programar el uso del suelo, es decir orientar el crecimiento dentro de plazos, metas y factibilidad futura de instalar los servicios necesarios, resulta inadmisibile debido a que el mercado, sin una demostración palpable, se presume que se ha encargado ya de este asunto. Y en realidad así es. La forma

discontinua que ha ido adquiriendo cada vez más el tejido urbano; los desequilibrios territoriales provocados por déficit de espacios públicos, de equipamientos e infraestructuras y: la accentuación de la segregación socioespacial derivada de esto, son la mejor prueba de como el mercado opera libremente. Es decir los efectos adversos entre la racionalidad económica y la calidad de vida de la población.

A la intención de mejorar o ampliar los escasos instrumentos técnico-legales que regulan los fraccionamiento urbanos parece imponérseles nuevos límites asociados a la generación de rentas del suelo. Siendo estos instrumentos de los pocos que sobreviven de una política urbana truncada, las modificaciones incorporadas, así como la *regulación de facto* aplicada por las autoridades respectivas²¹, permiten ver cómo ellas van siendo sometidas a una estrategia de elevar la rentabilidad del suelo a través de su uso densificado. Por una parte, se van reduciendo los coeficientes del tamaño de lote, por otra parte, permanecen iguales los coeficientes de áreas públicas (vialidad, recreativo) o en ocasiones se omiten. Otra modalidad dentro de la misma estrategia está en inventarse tipos de urbanización que por lo general no están contempladas en las normas, esquivando la cesión gratuita de áreas públicas o su entrega por debajo de los estándares establecidos. Huelga señalar que, todos estos artilugios de densificar o de más rendimiento en lotes, maximizan las rentas del suelo pero también degradan la calidad espacial de las urbanizaciones.

La competencia del gobierno local en la regulación del uso del suelo, se complementa y en ocasiones se confronta con otras intervenciones públicas directas e indirectas del gobierno central, relativas a la producción habitacional, la asignación de

21. Nos referimos con regulación de facto, a una serie de decisiones tomadas fuera de las normativas vigentes. Se trata sobre todo de la aplicación de medidas, en ocasiones acertadas, no contempladas en estos dispositivos técnico-jurídicos, las que pueden ser en ciertos aspectos coherentes pero al final extralegales.

suelo de uso público y en el control ambiental. El sector público de vivienda opera bajo sus propios criterios de fraccionamiento y construcción de vivienda, independientes de los requerimientos municipales; una entidad autónoma y dos sectoriales centrales definen la asignación de suelo público de uso deportivo, escolar y forestal y, recientemente otra institución interviene en los aspectos ambientales; el sector inmobiliario privado entre estos límites hace también lo propio. Este elenco de intervenciones comparten en común la facultad de tomar unas decisiones, por un lado individualmente y por otro, sin considerar el territorio en su conjunto o al menos el inmediato a cada nueva producción de suelo. Es decir, que se decide cada caso en particular, con lo cual se obtienen niveles diferenciados de aprovechamiento entre un mismo sector, entre zonas o municipios, con los efectos consabidos de desequilibrios territoriales, déficit en las dotaciones y segregación socioespacial.

En fin, encauzar la expansión urbana, programando su uso y regulando los distintos procesos de su producción se enfrenta a la disyuntiva del intervencionismo o la liberalización. La tendencia que se manifiesta predominante actualmente en este ámbito, parte de la idea de facilitar la implantación de la actividades económicas y residenciales, por la vía de simplificar los controles reguladores en el uso y apropiación de suelo urbano. A estas alturas ninguna autoridad municipal, como única depositaria de esta competencia, tiene proyectado reasumir el papel perdido de la planeación territorial, pero además se piensa en flexibilizar cuando no desmantelar, los escasos instrumentos normativos existentes. Lo que equivale a dejar las cosas como están²².

22. Al respecto el Plan de Desarrollo Metropolitano, *Metrópoli 2010*, propone dentro de sus políticas de suelo una zonificación del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala y actualizar y renovar la legislación existente. Pero no se explican los factores y dinámicas que se intentan contrarrestar o cuáles estimular. De ahí nuestra cautela

Intervenir, se dice, encarecería el suelo, aunque dejar de hacerlo, es decir tal y como ha funcionado, tampoco lo ha abaratado. La tendencia a reducir los estándares del espacio privado y público no han surtido los efectos esperados de hacer más asequible el suelo o la vivienda, lo que si ha provocado es un mayor rendimiento de la propiedad y de las inversiones en el sector, aunque sus efectos sean que el espacio donde se satisfacen las necesidades familiares y colectivas han ido progresivamente reduciéndose, mientras que las actividades que en ellos se desarrollan se multiplican cada día.

Antes de pensar en desregular los pocos instrumentos de control urbanístico que además son débilmente aplicados, el desafío que se plantea, en la perspectiva de la sostenibilidad, está en crear una legislación urbana renovada y más profusa que frene la dispersión, desestimulada la retención socialmente improductiva de suelo, que contrarreste los desequilibrios territoriales y los factores que contribuyen a la segregación socioespacial. También se hace necesario normar con más exactitud los diferentes tipos de desarrollo urbanístico, evitando que sus implantaciones se realicen bajo criterios de excepcionalidad, de yuxtaposición de normas en ocasiones discrepantes o que se sustraigan de los marcos regulatorios. Asegurar que esto se produzca con las máximas garantías y transparencia, como ingrediente útil a la gobernabilidad, requiere a la vez un régimen disciplinario, en el cual se sancione como responsables de las infracciones no solamente a los fraccionadores sino también las decisiones de las autoridades públicas. En ese sentido, los ciudadanos tendrían un vasto campo de acción para propugnar por una política urbana al servicio real de la comunidad.

respecto a la estructuración urbana que del plan surja.

El laberinto en la gestión del agua y del saneamiento

La crisis en la gestión de los servicios públicos es una de las problemáticas que ofrece interesantes matices relativos al desarrollo sostenible y la gobernabilidad urbana. Ello nos remite a su propio funcionamiento y el de la ciudad, a sus repercusiones en la calidad de vida y en el entorno ambiental, como a la articulación de una diversidad de agentes que intervienen en su producción y prestación.

Comprender la lógica de funcionamiento de estos servicios requiere de explicar la evolución de sus condiciones de producción y prestación, así también establecer la forma en que los agentes que intervienen definen su actuación. Por hoy, el telón de fondo de esta discusión también se relaciona con la disyuntiva, un poco polarizada, de elegir entre la esfera de lo público y lo privado. La polémica actual sobre la acción del Estado en el ámbito de los servicios públicos se ha ubicado fundamentalmente en el campo ideológico con todas las implicaciones que esto conlleva; como lo es el hecho de identificar la eficiencia y la rentabilidad con lo privado y la ineficiencia y el bajo rendimiento monetario con lo público (Patiño, 1991). Una cuestión menos analizada estaría en los efectos que producen estas modalidades de gestión en la calidad de vida y en el ambiente intra y extra urbano.

La gestión de los servicios públicos, particularmente el suministro de agua potable y las redes de saneamiento, en el caso guatemalteco y en las cuatro últimas décadas, son el fruto de un proceso particular de combinación de intereses entre las esferas públicas y privadas. Una demanda originada en el proceso mismo de producción de suelo urbano, permitió que estos servicios fueran desarrollándose, primordialmente en los municipios conurbados, bajo unas condiciones en que las autoridades municipales no les era posible suministrarlos. Así, cada fraccionamiento fue construyendo sus propias redes y mecanismos de administración y operación. La autoridad pública se

tornó flexible para viabilizar estas dotaciones, con unas exigencias técnicas mínimas; los promotores de estos fraccionamientos instalaron lo suficiente para habilitar y poner en venta los terrenos prontamente.

Con el tiempo, el punto de partida de relación armónica y complementaria donde las municipalidades se liberan de realizar inversiones y los fraccionadores trasladan los costos de instalación al usuario final, se vuelve punto de ruptura, cuando esto ha procreado unos servicios segmentados y defectuosos, con unas lógicas de funcionamiento disímiles e independientes a las competencias municipales. Técnicamente, en el caso del suministro del agua potable, tornase en rivalidad la explotación del subsuelo para este recurso, con unos caudales que van aminorando constantemente; administrativamente, con las múltiples concesiones otorgadas y la diversidad de lógicas administrativas que ellas encarnan, la prestación del servicio, el control en la venta de derechos de agua y de las tarifas, como la emisión de títulos de agua llevan al sistema a niveles serios de descontrol.

En el caso de las redes sanitarias, una expansión urbana que no contó desde sus inicios o débilmente cuenta en la actualidad con ramales generales de saneamiento, ha provocado la saturación en capacidad de las pocas existentes, o bien el funcionamiento de numerosos circuitos independientes, diseminados a lo largo de las cuencas. Los problemas esenciales heredados están en cómo reingerir los efluentes a las redes principales y el tratamiento de las mismas, en condiciones en que el sistema opera de manera fragmentada, dispersa y ruinosa.

Concluida la venta de los fraccionamientos, el interés inicial de los promotores por darle mantenimiento a las dotaciones infraestructurales y seguir operando algunos servicios pierde su atractivo, y a pesar que los costos de estas inversiones ya fueron recuperados, se emprenden los trámites

de traspaso de los mismos a la entidad local²³. En este segundo momento del proceso, las municipalidades deben elegir entre asumir estas dotaciones o no hacerlo cuando ellas presentan graves deficiencias. El hecho que la mayor parte de los sistemas de agua potable producidos en los municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, a excepción de la ciudad capital, se mantenga en manos privadas, nos estaría indicando, hasta cierto punto, que sus deficiencias han impedido el traspaso a la entidad local, aunque también ocurre excepcionalmente que este trámite no se realiza en aquellos casos en que la prestación del servicio resulta todavía rentable²⁴.

En cualquier circunstancia, el hecho es que en un momento dado pareciera que nadie quiere hacerse cargo del asunto, y menos las municipalidades si asumirlo significa unas inversiones en el mantenimiento y explotación de unos servicios que continuamente hacen crisis. Para las autoridades municipales el mantenimiento posterior de estos servicios e infraestructuras han supuesto realizar sus propias inversiones, complementadas a menudo con desembolsos extraordinarios de los usuarios o incrementando tarifas, lo que diluye el componente redistributivo y subsidiario de una política al respecto y actuando de manera equiparable a la racionalidad privada, donde el principal interés se centra en la recuperación de costos lo más rápido posible. El efecto global ha sido socializar los costos de implantación y operación de estos servicios, mientras se privatizan a favor de los fraccionadores los beneficios complementarios derivados de unas dotaciones

23. Señalemos que este procedimiento de traspaso de las infraestructuras y servicios está preceptuado en los reglamentos, debiendo realizarlo luego de un cierto período de prueba.

24. Considerando que, en el caso del agua potable, un problema generalizado es el agotamiento de las fuentes de abastecimiento, serían pocos los promotores que mantendrían interés en seguir prestando el servicio de manera privada.

que valorizan la tierra. Claro está que esto se procesa en menoscabo del bienestar colectivo, ocasionando diversidad de conflictos en la población debido a respuestas lentas, inequitativas y perjudiciales.

Las soluciones para compensar la insuficiencia crónica del suministro de agua potable se orientan a dar respuestas de corto plazo y a desquiciar aún más el servicio. Muchas de las empresas abastecedoras por camiones se desenvuelven sin mayor control público sanitario y bajo unas lógicas de funcionamiento empresarial que discriminan el abasto en el espacio según la accesibilidad del barrio, y según la capacidad adquisitiva de los usuarios para surtirse. En suma, son alternativas perjudiciales en términos sanitarios y sumamente gravosas en términos económicos.

A pesar que existe una denuncia y un conocimiento razonable de estos problemas y que se ha legislado y constituido entidades en el campo medioambiental, tales acciones han sido insuficientes para plasmar de manera sólida y estable una política al respecto. La gestión de estos servicios y las alternativas que se divisan a futuro no exhiben mayores transformaciones, más bien registran una tendencia regresiva de su naturaleza social, de alteración de la noción de interés general o de utilidad pública frente al dominio privado.

Al respecto, nuestra opinión es que, de inicio debe superarse la visión sectorial dejando de actuar aisladamente en algo que está naturalmente integrado. No basta centrar la atención en la cantidad y calidad del agua potable suministrada si no se considera a la vez la forma en que ésta se va a restituir al medio; por lo mismo, en ambos extremos debe exigirse control y eficiencia en su manejo, reglas básicas, procedimientos y normas claras e instancias que garanticen su ejecución y funcionamiento.

Las repercusiones de estos sistemas en el hábitat urbano y extraurbano son de tal magnitud, que obliga también a superar las demarcaciones político-administrativas, las que generalmente se acompañan de competencias múltiples y simultáneas del

aparato administrativo público central y local. Seguramente no es fácil precisar cuál debe ser la estructura organizativa por adoptar, pero sí sabemos que la sostenibilidad y la gestión de los recursos naturales dentro de una región, como el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, que habita en dos cuencas hidrográficas, es una opción a tomar en cuenta para guiar y coordinar procesos de gestión de servicios relacionados con variables ambientales, apoyándose en entidades normalmente muy complejas, pero necesarias de crear.

Otra alternativa para asegurar un real beneficio colectivo está en abrir cauces a la participación organizada de la población —un derecho ganado en razón de que son al final quienes han asumido los costos de implantación de estos servicios—, en los procesos de control, de planeación y gestión de los mismos.

Generosidad pública: el transporte colectivo, actividad privada subsidiada

Las iniciativas para solucionar el problema del transporte colectivo, casualmente reactivadas sólo en momentos de nuevos ajustes a la tarifa y amenazas de paro del servicio, dada su virtud estratégica para el funcionamiento de la ciudad, propicia la movilización de unos intereses bajo unas pautas que asfixian cualquier negociación; lo común son las posiciones obstinadas, donde se extorsiona, se amedrenta, se dilata, poniendo en juego la productividad urbana y las necesidades vitales de la población.

Un conflicto originado hace veinte años por alzas en las tarifas del transporte público, con todas las movilizaciones populares, unas con mayor ímpetu que otras, y con derroche de subsidios directos e indirectos y exenciones fiscales considerables, nos sitúa ahora con unas tarifas veinte veces más altas que hace dos décadas, con un servicio que ha pasado de malo

a malísimo y donde se han añadido otros problemas concomitantes de obsolescencia del parque vehicular, crisis en la vialidad y en el control del tránsito, gastos elevados de divisas y contaminación ambiental.

El esfuerzo en disminuir la intervención del Estado, ya sea descentralizando o bien su equivalente lejano de privatizar, en este caso niega la realidad; y es que ésta muestra que la crisis actual resulta de un sistema que funciona en manos privadas con la polisémica intervención estatal (que articula lo público y lo privado), referida a que la primera promueve y protege una operación cuyo proceso está bajo control de la segunda, donde las soluciones que se divisan no aceptan que ese modelo de gestión está agotado, insistiendo en reorganizarlo con las lógicas y elementos de su misma ruina.

Las constantes del problema han sido un arbitraje institucional del conflicto en que los desenlaces penden al final de instancias y recursos del gobierno central; de una autoridad municipal incapaz de superponerse a la extorsión empresarial, a las soluciones transitorias y fallidas repetidas veces; una movilización popular espontánea y coyuntural, cuyos mecanismos de protesta les imposibilita erigirse como interlocutores en las negociaciones que se entablan; un empresariado con mentalidad de tendero e irresponsable para cumplir acuerdos.

Ilustrando mejor el asunto, encontramos que el problema principal se ha centrado en el mantenimiento de unas tarifas que representan pérdidas a los transportistas. Las propuestas de solución se sortean entre elegir aceptar el aumento de tarifas, o mantener las mismas a cambio de más subsidio o el paro del servicio. La parte institucional en todas las ocasiones reitera su negativa de elevar las tarifas, además de amenazar con intervenir el servicio frente a los posibles paros. El desenlace de las negociaciones muestra una realidad distinta: se mantienen subsidios; aumentos constantes de las tarifas, a veces en cifras menores a las exigidas por los transportistas; intervenciones del servicio, realizadas sin mayores planes de contingencia y con procesos judiciales fácilmente burlados.

Los distintos intentos por establecer la verdad tarifaria, como una manera de discutir las alzas más razonablemente, tropiezan con una insondable telaraña de estimaciones económicas. Instancias de participación multisectorial formadas con el objetivo de discutir los problemas que enfrenta el transporte urbano concluyen siempre sobre las dificultades para establecer costos de operación, ingresos del servicio y margen de utilidades. Los costos de operación parecerían siempre sobrepasar los ingresos, en condiciones que las inversiones en la operación del servicio resultan inverosímiles contrastadas con el estado ruinoso de las unidades de transporte, y que en los ingresos, dicho por los mismos transportistas, existen fugas de dinero que no es reportado por los pilotos. Es decir, que estamos hablando de una actividad económica débilmente fiscalizada.

Con relación a esto último, para minimizar la fugas estimadas en 20 por ciento del total del boletaje vendido, se propuso un sistema de taquillas para la venta de boletos. La medida fue desacreditada porque se consideraba demasiado problemático implementarla, aunque en el fondo lo que disgustaba era descubrir la quiebra ficticia, algo que por cierto todo el mundo sabe, como las cargas impositivas evadidas²⁵. En la misma dirección de mejorar el ingreso se propuso un sistema de conteo de pasajeros, con la instalación de molinetes en los autobuses. Empero que esta medida fue aprobada por todas las partes involucradas, al vencer el plazo estipulado, las unidades carecían de este dispositivo. Luego se renegocia que el Estado

25. Señalamos que la retención de una parte del ingreso diario por concepto de venta de boletos en manos de los pilotos, constituye un mecanismo que los transportistas optan para no efectuar mejoras salariales.

absorba la compra de los molinetes, sin que hasta la fecha se hayan instalado²⁶.

Desde las soluciones adoptadas, contener las alzas en algunos casos o reducir su monto en otros, ha sido posible otorgando subsidios que, por una parte, debido a su errática fiscalización ellos no han tenido los efectos esperados de mejora y ampliación del servicio, sino todo lo contrario y, por otra, una manera indirecta de extraerle a la población los recursos del subsidio, a través del erario público. Alzas constantes en las tarifas y subsidios generosos, distorsionan aún más cuál es el precio real del transporte.

El servicio de transporte público actual es, sobre todo, una prueba de como él opera en manos privadas y con escaso control de las autoridades municipales. Partiendo del supuesto, evidente desde luego, que el actual esquema de desarrollo del servicio se ha agotado, se esperaría por consiguiente, que los cambios administrativos y técnicos a efectuar tendrían el objetivo de darle eficiencia, racionalidad y sostenibilidad al mismo. De las soluciones-promesas que se divisan, algunas son tardías pero aceptables, por ejemplo en el mantenimiento y ampliación de la red vial, semaforización, reglamentación de la actividad y control del tránsito, pero las referidas al transporte colectivo esencialmente no reestructuran las lógicas empresariales depredadoras, ni las distorsiones en materia subsidiaria, ni convocan a todos los sectores involucrados (municipalidades del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, entidades centrales, empresarios, usuarios). Es ésta una rara idea de gestión compartida, en la cual una sola municipalidad, la de la capital, piensa asumir la administración, la regulación y canalizar subsidios a todo el sistema, confiando a los transportistas la

26. Como con la mayoría de acuerdos en torno a este conflicto, su incumplimiento no ha promovido una mayor vigilancia por parte de las autoridades municipales para asegurar que eso no ocurra. En el caso de los molinetes, no fue sino hasta el día en que se cumplió el plazo, cuando caen en la cuenta de que éstos no se habían instalado.

operación de las unidades²⁷. Más simple de explicar, la Empresa Metropolitana del Transporte y Tránsito digamos que se trataría de una empresa municipal de empresas privadas, con todo y que ahora los transportistas ya no van a tener que emprender con sus propios fondos la compra de autobuses, debido a que este capital será proporcionado por el Estado. Esta curiosa mezcla de conciliar las partes más vulnerables de un viejo conflicto, insiste en que la parte más sensible del nuevo sistema se sostenga con viejos hábitos, sabiendo además los efectos perniciosos de estas experiencias. Ello es institucionalizar la ineptitud, más que ortodoxia privatizadora.

Lo inédito de la propuesta plantea más dudas que esperanzas. ¿Hasta dónde piensa llevarse los dominios de la proyectada empresa, en tanto como autoridad no puede ser más ni menos, que la misma en cada municipio de la metrópoli? ¿Cómo queda frente a otras concesiones del servicio realizadas en municipios vecinos, que funcionan también calamitosamente pero sin subsidio? ¿Cómo se evitará o disminuirá la recurrente socialización de costos y la privatización de los beneficios, cuando el subsidio servirá para que el transportista compre nuevas unidades, además libres de gravámenes? ¿No es acaso esto mantener el manido doble pago de patrocinar con recursos del erario público una actividad privada, que luego debe también pagársele por sus servicios? Las dudas son más y quizá porque persiste otro hábito secular: poca transparencia e información al público.

27. Institucionalizar esta estructura administrativa no representa en realidad un cambio, tomando en cuenta que ha sido siempre la municipalidad de la ciudad capital el interlocutor y árbitro en este conflicto.

Recolección de basura: equívocos en transformar un sistema que funciona ...a pesar de todo

De todos los problemas que plantea el problema de los desechos sólidos, su recolección es quizás la parte del proceso que menos dificultades provoca y con un grado de respuesta aceptable. La mayor parte de la recolección de basura es realizado por un sinnúmero de pequeñas empresas cuya organización y condiciones de empleo las sitúa cerca de denominarlas como informales. Para las autoridades municipales, sin duda, las transformaciones que se quieren implementar parten de un diagnóstico en términos negativos, es decir, un sistema que no correspondería a una organización más racional y eficaz, sin siquiera fijarse en que sí funciona y con resultados sorprendentes tomando en cuenta los ridículos recursos utilizados y sin subsidio alguno.

El tema aquí se presenta en una situación inversa a la que existe en el problema del transporte colectivo, de manera que las negociaciones que en él se han entablado tienen signos distintos. Desde la intervención pública, se trata que el sistema actual de recolección de basura sea reasumido por el control municipal, es decir, imponer un sistema regulador a otro orden normativo no oficial, que tiene largo tiempo de existir y que además ha sido capaz de crear reglas e inducir u obligar al cumplimiento de las mismas.

Hasta ahora el vínculo institucional entre la autoridad municipal y las pequeñas empresas recolectoras corre a través de un delgado hilo, en que la primera concede las licencias a los vehículos utilizados en el transporte de la basura. La organización de los recolectores es en buena medida más compleja, funcionando con una serie de normas para regular su operación. Entre los derechos, no formalizados legalmente, está el organizar los servicios de recolección asignando y controlando las rutas, de manera que quienes desean incorporarse al sistema deben contar con aprobación. Esta relaciones sociales

han propiciado la formación de una gremial y otras de recolectores independientes.

Un primer cambio en la transformación del sistema tradicional ha sido la fusión de estas organizaciones en una sola gremial (Gremial Metropolitana). En paralelo, la municipalidad intentó licitar no sólo el proceso de recolección y transporte, sino también el de clasificación y disposición final de la basura. Frente a actuaciones tan contradictorias a la oposición de los recolectores se le añadió la de los que separan los desechos, alterando la posición inicial de las autoridades.

Esto llevó a formular nuevas propuestas, las cuales tienen aspectos interesantes de comentar. Por una parte, se contemplan incentivos importantes que asegurarían una cobertura más amplia de la ciudad: es el caso que la municipalidad avalaría los préstamos de los recolectores (sin subsidios ni exenciones de impuestos como en el transporte colectivo), para la compra de vehículos más adecuados; la creación de un mercado cautivo en tanto la municipalidad emitirá una ordenanza que obliga a todos los vecinos a pagar una cuota por el servicio; se piensa, además de la tarea tradicional de la recolección domiciliar, asignarles la recolección en los botaderos clandestinos y el proceso de separación de los desechos, a cambio de elevar la tarifa del servicio. Por otra parte, las propuestas se dirigen claramente también a restringir por completo la estructura organizativa y los derechos no formales de la gremial, debido a que la municipalidad sería quien asignaría ahora las rutas, concedidas anualmente, pudiendo retirárselas por incumplimiento de obligaciones, de manera que los recolectores sólo se encargarían de la operación del servicio.

La interacción entre estos dos órdenes en el proceso de negociación y cambio del sistema tradicional dada su naturaleza inédita, no nos permite sino recatadas reflexiones. En el conflicto, pareciera no existir una subordinación total de los recolectores hacia la municipalidad, pero tampoco una resistencia abierta a todas las propuestas de cambio, más bien se trataría de situaciones adaptativas en que los recolectores

asumen algunas formas legales o reguladas a cambio del reconocimiento de algunos de sus derechos que les permite sobrevivir dentro de la actividad, satisfaciendo las demandas del proyecto municipal de transformar el sistema aunque menguando el que ha permanecido hasta ahora.

Sobre cómo va a funcionar el nuevo sistema no podemos apresurar una opinión, no obstante nos preguntamos: si en un momento dado, el endeudamiento de los recolectores para la compra de nuevos vehículos, ¿les permitirá unas utilidades razonables para cubrir los gastos de operación y mantenerse en la actividad? o bien, ¿se deberán realizar ajustes sucesivos en las tarifas, o serán reemplazados por otras empresas que funcionarían con otra lógicas? ¿Cuán seguro es que el cobro obligatorio del servicio sea aceptado por la población, y en caso de no lograrse se ponga en crisis el sistema? Se ordenarán cobros diferenciados, según sector social, según actividad? No sabemos.

GOBERNABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD: ¿CÓMO ENCAJARLAS EN LA GESTIÓN ACTUAL?

El telón de fondo descrito anteriormente, en términos de los problemas creados y la escasa capacidad de resolverlos, aun superando pesimismos, da para pensar por una parte, en la situación de ingobernabilidad que prevalece en tanto las instituciones públicas no cumplen con sus funciones típicas, porque por mera formalidad se convoca pero no se llega a consensos, porque la eficacia de las soluciones apenas llega a desactivar momentáneamente los conflictos pero no a transformarlos; por otra parte, una situación de insostenibilidad, porque la planificación no pasa de ser política de intención y la calidad de vida no se mejora sino sigue el curso vertiginoso al deterioro.

A estas alturas nos interrogamos sobre cuáles son las salidas posibles para encauzar una gestión metropolitana que supere el localismo municipal, el escamoteo de funciones por parte del gobierno central, las actuaciones segmentadas y cortoplacistas, la pesada discrecionalidad administrativa, la nulidad del concepto de interés público y del bien común.

Un primer paso importante estaría en superar la falta de un mejor conocimiento de la metrópoli. Paralizados en la noción de una ciudad que crece dentro de una aparente anarquía, se han fundido y confundido lógicas e intereses diversos que actúan de manera diferenciada en el medio urbano, lo que poco contribuye a identificar con más exactitud los procesos y tendencias de las problemáticas que tienen lugar en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Se trata, entonces, de partir de nuevos análisis y postulados, de producir, reunir y analizar información más compleja y confiable sobre asuntos claves de la estructura y los procesos del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. En algunos de los problemas explicados antes, se actúa en base a unos diagnósticos, cuando los hay, limitados y extemporáneos, o bien en supuestos cuyo nivel de generalización llevan a intervenciones cuyos resultados tienden a desquiciar más aún los conflictos, o bien a beneficiar sólo a una de las partes. Es claro entonces, los riesgos que se corren de seguir actuando sobre algo en que no hay información, o la que existe es pobre y sesgada.

Antes de considerarse mero lujo académico, un progreso en la visión que se tiene de la metrópoli supone establecer con mayor solidez un marco interpretativo y de información útil, en el cual pueda reposar con más certeza la creación de espacios y mecanismos de planificación, discusión y concertación futura. La agenda de temas a meditar tienen que ver con dinámicas fundamentales como el papel del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala en el desarrollo nacional, su estructura económica y territorial interna, establecer las fuentes de los problemas que limitan y pervierten su funcionamiento y

la calidad de vida, el curso posible de no hacer o hacer algo al respecto.

Partiendo de la variada, desigual y contradictoria intervención de las entidades municipales en ausencia de planes coherentes y globales para la gestión de la metrópoli, de los exiguos recursos financieros y raquíticas maquinarias administrativas de estas entidades, de una legislación urbana escasa, desactualizada y débilmente aplicada, en fin, unas instancias e instrumentos que han sido desbordados por el desarrollo urbano y la crisis de gobernabilidad, pareciera que una opción para resolver en algún grado estos problemas estaría en el fortalecimiento y modernización del aparato público local. Esta aspiración, repetida numerosas veces y por ello quizá poco novedosa, en realidad sigue siendo una política inacabada y ejercida en la ruta menos aconsejable.

Para el caso particular del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, las acciones de fortalecer y modernizar instancias de gestión urbana deberían complementarse, pero en un rumbo unívoco de consolidar una gestión metropolitana. No se puede seguir transfiriendo recursos u otros apoyos si ellos propician la fragmentación en la gestión de la metrópoli, pero tampoco vemos oportuno la creación de superentidades cuyos reacomodos institucionales *desde arriba*, no articulan ni convocan a los actores urbanos clave²⁸. Se trataría, al contrario, de estimular por todos los medios posibles y mediante un proceso abierto, el desarrollo de acuerdos y acciones mancomunadas entre los municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, como nueva modalidad de gestión integrada, que supone también renovar las fuentes de su legitimidad, apoyán-

28. Incluso algunos organismos financieros internacionales deberían incorporar esta condición en sus operaciones. Llama la atención, por ejemplo, que en las solicitudes de cooperación generalmente sólo se asume como interlocutor de los proyectos, muchos de ellos con repercusiones metropolitanas, una sola municipalidad, la de la ciudad capital.

dose en una mayor eficacia técnica y administrativa, en las exigencias y participación libre de las mayorías. En esto, el gobierno central puede o debe jugar un papel importante para víabilizar dicha gestión.

BIBLIOGRAFÍA

Demyk, N. y F. Rodas. *Producción de suelo habitacional en el municipio de Guatemala 1776-1994*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Guatemala, 1997.

Municipalidad de Guatemala. *Esquema de Ordenamiento Metropolitano 1972-2000*, Guatemala, 1972.

Hiernaux, D. "Región, regionalismo y modernización en América Latina". *Ciudades*, N° 18, México D.F., 1993.

JICA. *Estudio de Plan Maestro para el sistema de transporte urbano en el Area Metropolitana de Guatemala*. Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 1992.

Martínez, E. "La situación de la basura en la ciudad de Guatemala". *Boletín*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, N° 30, Guatemala, 1996.

Municipalidad de Guatemala. *Plan de Desarrollo Metropolitano*. Guatemala, 1995.

Pérez, M. "La gobernabilidad urbana y la estrategia Centroamericana de desarrollo sostenible. El caso del Área Metropolitana de San José", publicado en este libro, 1998.

Pérez, J.P. y R. Menjívar. *Informalidad urbana en Centroamérica, entre la acumulación y la subsistencia*. FLACSO/ Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

Rodas, F. *Producción de suelo habitacional y de los servicios básicos en la periferia metropolitana de la ciudad de Guatemala*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/ Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Guatemala, 1996.

Valle, E. y E. Velásquez. "El sistema de transporte público en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala: problemas y propuestas de solución", *Boletín*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Nº 25, Guatemala, 1995.

Velásquez, E. *Desenvolvimento capitalista, crescimento urbano e urbanização na Guatemala, 1940-1984*, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

Viceministerio de Vivienda. *Indicadores Clave*, Guatemala, 1996a.

Viceministerio de Vivienda. *Plan de Acción Nacional de Asentamientos Humanos y Vivienda 1996-2000*, Guatemala, 1996 b.