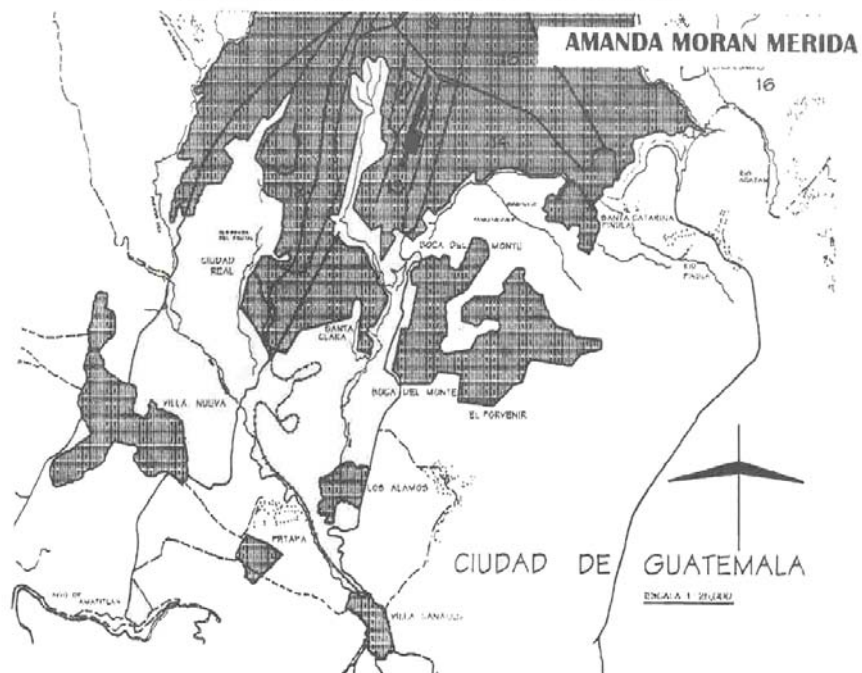




**CENTRO DE ESTUDIOS
URBANOS Y REGIONALES**
Universidad de San Carlos de Guatemala

**AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA:
A PROPOSITO DEL PROYECTO DE LEY DE CREACION
DEL DISTRITO METROPOLITANO**



PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) ha sido una institución pionera en la investigación de temas como el proceso de urbanización y crecimiento urbano en la región centroamericana como a nivel nacional. Muchos de los fenómenos de carácter urbano y regional han sido estudiados y largamente debatidos al interior de la institución y en muchos casos plasmados en las publicaciones que se han realizado, desde hace veintitrés años. El CEUR-USAC, al final del año de 1997, había publicado 92 títulos.

No obstante, hemos percibido que algunas categorías, conceptos, definiciones y fenómenos que usualmente se discuten en el seno de su Cuerpo Técnico, no han sido precisados y presentados en publicaciones que generen o amplíen un debate, por demás necesario, no sólo a nivel de los académicos que nos dedicamos al estudio de la cuestión urbana y regional, sino especialmente al nivel de la opinión pública, que crecientemente empieza a utilizar cierta terminología, sin conocer bien los fenómenos a los cuales hacen referencia.

Desde los primeros años de la década de los cuarenta, la ciudad inicio un proceso de transición entre lo que se denomina una "ciudad colonial y tradicional" hacia una "ciudad moderna", comercial e "industrial", con atisbos de "capitalista". En esos años transcurridos la ciudad desbordó los límites municipales para conurbar otros municipios aledaños a su crecimiento. Para definir ese fenómeno, Luis Alvarado Constenla (1983), - geógrafo e investigador chileno, miembro fundador y Ex-coordinador del CEUR-USAC- utilizó y publicó en "El Proceso de Urbanización en Guatemala" la categoría "Área Metropolitana de Guatemala" por primera vez. Este trabajo fue publicado a nivel regional en la Revista de la Asociación de Profesionales en Geografía de Costa Rica; Geoistmo (1988).

Recordemos, que esa categoría empleada para el caso de la urbe guatemalteca, es relativamente nueva, en comparación con el caso de otros países latinoamericanos y de sus ciudades metropolitanas. Este puede ser el caso del Distrito Federal (D.F.) de la ciudad de México; el "Gran Buenos Aires", en la Argentina; el área metropolitana de Sao Paulo o bien el "Grande Río de Janeiro", en el Brasil. El uso de tal categoría generó mucha reflexión y polémica. En primer lugar, se dijo que la misma no era precisa para el caso

guatemalteco. De emplearse, debía especificarse como "Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala", tal como lo afirmara Velásquez Carrera (1991B). No existe, por ejemplo, una "Área Metropolitana de la Argentina o del Brasil". Existen, eso sí, áreas metropolitanas de Córdoba o de El Salvador, Bahía; o de otras ciudades importantes en ambos países sudamericanos. Queda, claro, que los guatemaltecos, en términos coloquiales al referirnos a la ciudad de Guatemala, decimos genéricamente Guatemala, lo cual a pesar de ser común no es estrictamente correcto. Guatemala se denomina al país y ciudad de Guatemala a la metrópoli de fin de siglo, no obstante, su nombre histórico sea "Nueva Guatemala de la Asunción". Sin duda, las críticas no tenían un carácter meramente semántico. Otros se atrevían a sugerir categorías como la "Gran Guatemala", Distrito Central o Distrito Metropolitano de Guatemala, sin que se resolviera el problema de fondo.

Sin embargo, el mérito de Alvarado Constenla (1983;1984) fue haber sido preciso en la utilización de categorías como "proceso de urbanización", "crecimiento urbano", "desarrollo capitalista y la cuestión urbana", "área metropolitana de Guatemala", utilizando para esta última el concepto de "mancha urbana". Pensamos que la definición de "Área Metropolitana" es de crucial importancia para la continuación del debate sobre el fenómeno de la "metropolización" de nuestra ciudad.

Las contribuciones para conceptualizar al AMCG ha sido intentado por varios científicos sociales, como los extranjeros Bryan Roberts (1973), Carol Smith (1984; 1985 y 1987)), Juan Pablo Pérez Sainz (1991) y los del equipo de JICA -Agencia de Cooperación Internacional del Japón- (1992) o bien los guatemaltecos como Eduardo Antonio Velásquez Carrera (1989; 1991B) o Francisco Rodas Maltez (1991; 1998), investigadores vinculados a nuestra institución. Hay que decir, por lo menos, que en el intento de definir y de describir e interpretar el proceso de formación del AMCG hubo autores como Alvarado Constenla (1983;1984), Smith (1983;1987) y Velásquez Carrera (1991A) que intentaron aproximarse al fenómeno por medio de la variable población urbana de los municipios "conurbados" mientras que otros, como Rodas Maltez (1996), intentaban hacerlo a través de la lotificación del suelo para vivienda y de la producción de servicios básicos en municipios como Guatemala, Mixco, Santa Catarina y San José Pínula.

Por ello, consideramos que el estudio que hoy publicamos titulado "Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMCG): A propósito del proyecto de ley de creación del Distrito Metropolitano" de la Arquitecta Amanda Morán Mérida constituye un punto de partida para la afinación de conceptos, categorías, definiciones y fenómenos que ocurren en el ámbito de la cuestión urbana y regional en Guatemala. El texto de suyo es polémico, en torno a la interpretación de la autora sobre el AMCG. Sin embargo, Morán

Mérida nos ofrece su visión sobre los antecedentes históricos del proceso de formación del AMCG, la interpretación que hace de la metrópoli, los promotores del crecimiento del AM, el Estado y la formación del AM, la legislación y planes para regular el AMCG y sus opiniones sobre el proyecto de ley de creación del distrito metropolitano. Este estudio, abre desde ya el debate, al que convocamos a los investigadores nacionales y extranjeros que quieran enriquecerlo.

LA COORDINACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado Constenla, Luis (1983) El Proceso de Urbanización en Guatemala. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC. Tercera Impresión. 35 p. Este trabajo fue publicado a nivel regional en la Revista de la Asociación de Profesionales en Geografía de Costa Rica; Geostmo: Vol. II, #2, 1988. 103-117 p. (1984) El Desarrollo Capitalista de Guatemala y la cuestión urbana. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC. 35 p.
- JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (1992). Estudios del Plan Maestro para el sistema del Transporte Urbano en el AMCG; Informe Final, marzo. Ciudad de Guatemala: Mimeo-Municipalidad de Guatemala. 456 p.
- Pérez Sainz, Juan Pablo (1991) Ciudad de Guatemala en la década de los ochenta: Crisis y urbanización. Cuadernos Debate No. 10. Ciudad de Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Roberts, Bryan R. (1973) Organizing Strangers. Poor families in Guatemala City. Austin and London: University of Texas Press. 360 p.
- Rodas Maltez, Francisco (1996) Producción de suelo habitacional y de los servicios básicos en la periferia metropolitana de la ciudad de Guatemala: Estudio de los municipios de Mixco, Santa Catarina y San José Pinula. Ciudad de Guatemala: Ediciones CEUR-USAC; Embajada de Francia-Ciudades Unidas para el Desarrollo-Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA). 80p. --- et. al. (1991) Antecedentes históricos sobre la estructuración de la ciudad de Guatemala (1773-1940) En: "El Estudio del Plan Regulador como elemento jurídico de la legislación de la regulación urbana y de la edificación del espacio físico de la ciudad (El caso específico de la Ciudad de Guatemala: CEUR-DIGI-USAC. Mayo. 21 p. (1998) Desafíos en la Gestión del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala: Gobernabilidad y Desarrollo Sostenible. En: Mario Lungo, Compilador (1998); "Gobernabilidad Urbana en Centroamérica". San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). 151-204 p. 224 p.
- Smith, Carol (1984) El Desarrollo de la primacía urbana, la dependencia en la exportación y la formación de clases en Guatemala. Revista Mesoamérica, Cuaderno 8, Año 5, Diciembre. 195-278 p. (1987) El patrón de urbanización en Guatemala del siglo XIX. Durham, North Carolina: Mimeo. 73 p. (1985) Class Relations and Urbanization in Guatemala. En: Michal Timberlake (editor). Urbanization in World Economy. Orlando, Fla.: Academic Press Inc. 121-167 p. 287 p.
- Velásquez Carrera, Eduardo Antonio (1989) Desenvolvimento Capitalista, Crescimento Urbano e Urbanizacao na Guatemala (1940-1984). Sao Paulo: Faculdade de Economía

e Administracao da Universidade de Sao Paulo. Dissertacao de Mestrado. 222 p.
(1991A) Los Antecedentes Históricos de la Economía Guatemalteca y el Proceso de Urbanización y Crecimiento Urbano. Ciudad de Guatemala: CEUR-USAC. Mimeo.
(1991B) La Memoria Colectiva y la Historia urbana de Guatemala. Boletín No.12; CEUR-USAC. Agosto. 24 p. (1993) Algunos aspectos de la discusión sobre la periodización histórica del desarrollo económico-social y urbano-regional de Guatemala. En: Eduardo Antonio Velásquez Carrera y Oscar Guillermo Peláez Almengor (1993), "Economía Urbana y Periodización Histórica de Guatemala: Dos estudios". Ciudad de Guatemala: Ediciones CEUR-USAC. 76 p.

INTRODUCCION

Desde mediados de la década de los años cincuenta, la ciudad de Guatemala inició el proceso que la llevarían a convertirse en una ciudad metropolitana. Primero rebasó sus límites jurisdiccionales, por crecimiento poblacional y expansión física, con lo cual la gestión de servicios tuvo distintas instancias, tanto estatales como municipales, desbordándose la representatividad de las municipalidades involucradas en el Área Metropolitana para la regulación y control de su crecimiento. Posteriormente, los niveles de exclusión social y económica acrecentaron los principales problemas urbanos de la mayoría de la población: pésimas condiciones de transporte colectivo; carencia de servicios y equipamiento; déficit de vivienda; desempleo y subempleo y su correlato: incremento del sector informal de la economía.

Gran parte del crecimiento de la ciudad de Guatemala hacia los municipios aledaños ha sido producto de la promoción de lotificaciones sobre tierra rural por empresarios privados en función de generar mayores ganancias en su actividad. Ello se ha visto fortalecido con la construcción estatal de ejes viales, que se realizan sin tomar en cuenta las condiciones de habilitación que necesitan los terrenos, ni dentro del marco de una mínima planificación territorial que los regule. Como resultado de lo anterior, el Área Metropolitana ha crecido siguiendo tendencias que han sido marcadas por los propietarios de la tierra y las empresas constructoras-lotificadoras, de manera que la prestación y acceso a los servicios son dirigidos prioritariamente a esas áreas, mientras se cubren parcialmente las necesidades de los espacios donde habitan sectores de menores ingresos. Esto provoca distintos problemas en el Área Metropolitana que van desde el asentamiento de áreas residenciales en terrenos que carecen de infraestructura y servicios básicos hasta fricciones intermunicipales en cuanto a la delimitación de jurisdicciones, recaudación fiscal, dotación de servicios y problemas de transporte. A lo anterior se agrega que las municipalidades no tienen las posibilidades económicas y en la mayoría de casos, tampoco técnicas para atender estas necesidades.

La denominada Área Metropolitana de la ciudad de Guatemala (AMCG), hasta hoy día, no ha sido objeto de ninguna delimitación oficial, dejando a discreción de las instituciones y estudiosos del fenómeno, su propia delimitación teórica. Diversos sectores han planteado la necesidad de crear mecanismos legales y administrativos para afrontar las necesidades y la problemática que implica la existencia, de hecho, del Área Metropolitana de la ciudad de Guatemala, dentro de un proceso de descentralización y ordenamiento metropolitano. A pesar de la existencia de numerosos proyectos propuestos, algunos que datan desde hace tres décadas, entre los que se cuentan el Esquema de Ordenamiento Metropolitano -EDOM-; dos propuestas de creación del Distrito

Central; el Plan Metrópolis 2010, propuestos por la Municipalidad de Guatemala, así como los distintos proyectos de Ley para la creación del Distrito Metropolitano, aún no ha sido posible implementar su puesta en vigencia.

Recientemente el Congreso de la República conoció un proyecto de Ley para crear el Distrito Metropolitano, con el que se pretende resolver los problemas del AMCG a través de crear un ente administrativo que aplique el Plan de Desarrollo Metropolitano - Metropolis 2010-, realizado en 1996 por la Municipalidad de Guatemala. Sin embargo este Plan adolece de algunas limitaciones en el análisis del Área Metropolitana, al no tomar en cuenta la heterogeneidad de los distintos municipios que la conforman y menos aún, incorporar cuestiones cruciales para el desarrollo de las ciudades como la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

La falta de desarrollo de las ciudades intermedias, la primacía urbana del Área Metropolitana y la ausencia de políticas urbanas han provocado desequilibrios socioespaciales que se dan en estrecha relación con la diferenciada distribución de los ingresos económicos y el acceso al suelo, los servicios y la oferta de empleos. Estos desequilibrios afectan directamente la calidad de vida de los habitantes de bajos ingresos y no son enfrentados por las municipalidades locales, que se caracterizan por sus escasos recursos económicos, obsoletas estructuras organizativas y poca disposición para entablar diálogo con la sociedad civil, por lo que democratización, descentralización y participación ciudadanas son todavía procesos por iniciar en Guatemala.

En el anterior contexto se inscribe este documento, que trata de profundizar sobre los antecedentes históricos de la expansión física del Área Metropolitana, determinar quienes han sido sus actores principales así como revisar la regulación de ésta. Sin embargo reconocemos que en el proceso de metropolización de las ciudades intervienen otros elementos, que están fuera de los alcances de este estudio, tales como la dinámica de la población, la economía urbana, el peso de las ciudades en el PIB, solo para mencionar los más visibles.

I. EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL AMCG

A. Antecedentes Históricos

Desde su fundación en el Valle de la Ermita, la ciudad de Guatemala mantuvo relación con los municipios y departamentos a través de la provisión de alimentos, principalmente agrícolas. En 1940 se informaba que aproximadamente cien unidades de transporte extraurbano, realizaban diariamente recorrido hacia la ciudad, para abastecer a sus habitantes de los principales alimentos.¹ Esta relación seguramente incidió en la apertura de nuevas vías hacia algunos de estos lugares, tal el caso de la carretera del tramo Reformita-Eureka-San Miguel Petapa, realizada en 1941 por la Jefatura departamental utilizando mano de obra gratuita de los vecinos, obligados a ello por medio de la ubiquista Ley de vialidad; así también la pavimentación de la carretera hacia Amatitlán, realizada por la Dirección General de Caminos en el año 1940. Como lo destaca un periódico de la época: "La importancia de esta vía es el acceso a la capital de las ricas zonas de la costa sur, como productoras y consumidoras del comercio capitalino".² Esa misma lógica tuvo la ampliación de la avenida Bolívar, realizada en enero de 1944.

A partir del año 1944 se produjo en la ciudad un crecimiento poblacional acelerado, con la acentuación de la concentración de las actividades industriales, comerciales, financieras y de gestión, derivado del proceso de modernización iniciado con la revolución de octubre. El incremento de la población urbana y su concentración en la ciudad de Guatemala, se debió en gran medida a los flujos migratorios de población rural pobre que sumados al crecimiento vegetativo agudizaron los problemas de desempleo, alojamiento, acceso a servicios, insalubridad etc., que ya presentaba la ciudad en ese período. El aumento de población también incidió en la expansión física del perímetro de la ciudad, con la incorporación de nuevas lotificaciones sin servicios en la periferia.

¹ "viene frijol, maíz y hortalizas del departamento de Guatemala; elotes y quesos de Zacapa, arroz de Jutiapa, flores y legumbres de San Juan Sacatepéquez". *El Imparcial*, 5 de julio de 1940, p.1.

² *El Imparcial*, 29 de marzo de 1940, p.1.

Cuadro No. 1
Servicios básicos en los municipios del departamento de Guatemala
Año 1949

Municipio	% de viviendas con dotación de agua	% de viviendas con drenaje
1. Guatemala	69.3	69.00
2. San Raymundo	30.7	11.76
3. Amatitlán	2.0	39.00
4. Mixto	21.2	17.60
5. San Juan Sacatepéquez	18.8	18.00
6. Villa Canales	18.6	16.80
7. Villa Nueva	18.4	14.56
8. San José Pinula	15.8	9.00
9. San Miguel Petapa	11.3	10.90
10. Palencia	2.6	1.30
11. Santa Catarina Pinula	0.0	1.70
12. San José del Golfo	0.0	0.00
13. Chinautla	0.0	0.60
14. San Pedro Ayampuc	0.0	2.36
15. San Pedro Sacatepéquez	0.0	0.75
16. Chuarrancho	0.0	0.00
17. Fraijanes	0.0	0.40

Fuente: Censo de la vivienda urbana 1949. Dirección General de Estadística. Guatemala 1954.

La Formación del Área Metropolitana

La ciudad de Guatemala tenía entonces, como hoy, una marcada diferencia con el resto de los municipios del departamento, no sólo por su población, sino también por los mayores porcentajes de dotación de infraestructura, servicios básicos y equipamiento. No es sorprendente entonces que las carencias urbanas de esos municipios, en ese período, fueran desde la falta de edificios para escuelas hasta la inexistencia de servicios de agua potable y drenajes, como se aprecia en el cuadro número 1, basado en los resultados del Censo de la Vivienda Urbana realizado en el año 1949.

En el Censo de Población de 1950, aún se localizaron áreas rurales³ dentro del municipio de Guatemala, constituyendo una población del 4% del total del municipio. También se encontraban 564 fincas menores de 2 manzanas, 550 fincas mayores de 2 manzanas y 2 fincas de café. Muchas de estas fincas fueron las que se fraccionaron para formar lotificaciones privadas en donde se alojó parte del incremento poblacional que se dio en las décadas de los años sesenta y setenta. La ciudad de Guatemala concentraba entonces una población de 281,872 habitantes que constituía el 40.8% del total de la población urbana del país.

Como hoy también, las deficiencias de servicios básicos predominaban en las áreas donde se alojaban los sectores de bajos ingresos, existiendo claras diferencias, principalmente entre las del casco central y el sector sur de la ciudad con el resto de las zonas periféricas. Fenómeno más agudo en muchas aldeas que aún no habían sido conurbadas con la ciudad, las que carecían totalmente de agua y drenajes, entre éstas: Guajitos, Canalitos, Las Vacas, Concepción las Lomas y Las Canoas. El régimen revolucionario de 1944-54, inició la introducción de agua por medio de tanques públicos a estos lugares. Sucesivas administraciones municipales han continuado aún en años recientes con la introducción de servicio de agua a estas áreas semiurbanas de la ciudad.

³ Los poblados urbanos y rurales se identificaron según la definición del acuerdo gubernativo del 7 de abril de 1938, urbanos: las ciudades, villas o pueblos y rurales: las aldeas, caseríos y fincas.

Cuadro No. 2
Población rural del municipio de Guatemala
Año 1950

POBLADO	# DE HABITANTES	% de la población total del municipio
Lavarreda	4,375	1.55
Canalitos	2,219	0.79
Santa Rosita	1,752	0.62
Fincas aledañas	1,261	0.45
Los Guajitos	768	0.27
Lo de Contreras	289	0.10
Lomas de ciudad Vieja	202	0.07
Total población rural	10,866	3.85

Fuente: Censo de población 1950. Dirección General de Estadística.

Durante el período revolucionario (1944-54), el área que ocupaba la ciudad se localizó en lo que hoy son las zonas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 10; y se inició el poblamiento de las zonas 7, 12 y 14, principalmente a través de nuevos fraccionamientos promovidos por propietarios de terrenos.

En el año 1954, se diseñó la nueva nomenclatura de la ciudad que sustituyó los cantones por 14 zonas municipales y se amplió la numeración de calles y avenidas. Se localizaron además de los antiguos barrios y colonias, un gran número de lotificaciones privadas, que habían surgido desde mediados de la década de los años treinta; muchas de ellas localizadas en la entonces periferia de la ciudad, principalmente en las zonas 5, 6, 7, 11 y 12.

A partir de la ocupación residencial de estas zonas, que colindan con los municipios de Mixco, Villa Nueva y San Miguel Petapa, puede afirmarse que se inició claramente el proceso de expansión de la ciudad de Guatemala fuera de sus límites municipales. Ello pese a no estar totalmente ocupada la superficie territorial del municipio

La Formación del Área Metropolitana

y existir aún muchas áreas baldías en su interior. Este fenómeno confirma que las tendencias de crecimiento se dan en estrecha vinculación con la búsqueda de tierra a un menor precio por promotores privados de lotificaciones.

Ante la expansión de la ciudad fuera de su delimitación jurisdiccional, la Municipalidad capitalina presentó en el año 1951, ante el Congreso de la República, un proyecto de **Ley de Parcelamientos y Lotificaciones**, que incluía una propuesta para delimitar el área de influencia urbana de la ciudad, definiéndola como "la superficie circundante que por su topografía, facilidades de comunicación etc., tenderá a ocupar la ciudad en su proceso de expansión." El área propuesta incorporaba jurisdicciones de Mixco, Villa Nueva y San José Pinula, y fue la misma área de influencia que se definió en la **Ley preliminar de urbanismo**, promulgada en el año 1956.

También resulta revelador que derivado de la constante movilización de población del municipio de Mixco hacia la ciudad, se inició en 1950 la utilización de los denominados "ruleteros", pequeños buses improvisados, modalidad que posteriormente fue introducida en las rutas dentro de la ciudad de Guatemala. Dentro de este mismo proceso de crecimiento, en 1956 se autorizó una línea de buses urbanos que conectaron a estas dos poblaciones, a solicitud de los habitantes de las lotificaciones que se localizaban entre éstas. En la década de los años sesenta, ya la ciudad se había expandido fuera de los límites territoriales del municipio, principalmente incursionando en Mixco y Villa Nueva. Se calculaba en 1963, que aproximadamente 9,000 personas, entre albañiles, obreros y estudiantes que residían en Mixco, se transportaban diariamente en los buses colectivos hacia la ciudad de Guatemala.⁴

B. El sueño de ser parte de la ciudad capital: la colonia La Florida

El Código Municipal⁵ promulgado en 1956, planteaba en los artículos 9 y 10 que: "Uno o más municipios pueden fusionarse, anexarse a otro u otros; segregarse para agregar una parte a otro u otros colindantes, o con el fin de formar un nuevo municipio. Para iniciar el expediente, basta que lo solicite la Municipalidad interesada o por lo menos el diez por ciento de los vecinos del municipio civilmente capaces." Ello dio la fundamentación para que algunos poblados, que carecían de servicios y no pertenecían a la jurisdicción del municipio de Guatemala, iniciaran ese mismo año, trámites para

⁴ *El Imparcial*, 18 de enero de 1963, p.1.

⁵ Artículos 9 y 10 del Código Municipal, decreto 1167.

incorporarse. Pobladores de las aldeas La Libertad, localizada en el municipio de Villa Canales, Piedra Parada en Santa Catarina Pinula, las colonias La Florida y Santa Marta de Mixco y la colonia ciudad Real, en jurisdicción de Villa Nueva, solicitaron ante el Consejo Municipal capitalino, su incorporación al municipio, siguiendo el procedimiento regido por el Código Municipal. La justificación era que sus respectivos gobiernos municipales, no habían resuelto los planteamientos para solucionar las carencias de agua potable, drenajes, electricidad, equipamiento educativo y de salud, que los afectaba desde hacía décadas.

De los anteriores poblados, el único que logró incorporarse a la ciudad fue la colonia La Florida. En julio de 1958, por medio de un Acuerdo Presidencial,⁶ se hizo efectiva la ampliación de los límites jurisdiccionales del municipio de Guatemala con territorio que había estado en la jurisdicción de Mixco, quedando comprendido dentro de éste dicha colonia.⁷ Entre las consideraciones del Acuerdo se calificaba de urgencia nacional asegurar el desarrollo racional de la ciudad de Guatemala, como capital de la república y facilitar a las autoridades municipales el control urbanístico y el otorgamiento de la distribución de los servicios indispensables para tal desarrollo, reconociendo que las municipalidades locales del departamento de Guatemala, no contaban con los recursos financieros para enfrentar tales carencias.

Sin embargo, es claro que la sola incorporación a los límites jurisdiccionales de la ciudad de Guatemala, no es suficiente para resolver los problemas urbanos que presenta un asentamiento popular. Así, seis años después, a inicios de 1964, objetando que la falta de drenajes, pavimento, deficiencias en el servicio de agua, persistían aún formando parte de la ciudad capital, se emprende de nuevo un movimiento segregacionista de parte del comité de vecinos de la colonia La Florida, esta vez para separarse del municipio de Guatemala y convertirse en un municipio autónomo. Se argumentaba que con una administración propia, los ingresos provenientes de impuestos, tales como catastro, boleto de ornato, tasas municipales, piso de plaza etc., serían reinvertidos en el desarrollo urbano de la colonia.⁸ Al aprobar el Plan Regulador de la ciudad, el Consejo Municipal

⁶ publicado en *El Guatemalteco*, Tomo CLIII, 22 de julio de 1958.

⁷ La Municipalidad de Mixco se opuso a esta gestión iniciada por los pobladores de esta colonia, anteponiendo ante un tribunal de lo contencioso-administrativo, su desacuerdo a la desmembración de parte de su territorio. Este no prosperó y finalmente la colonia la Florida fue incorporada al municipio de Guatemala.

⁸ La petición fue rechazada por el Consejo Municipal capitalino. *El Imparcial*, 23 de abril de 1965, p.1.

La Formación del Área Metropolitana

denegó esta petición y un año después la Municipalidad capitalina realizó mejoras en la pavimentación de algunas áreas de la colonia y construyó el mercado. Con esta anexión, quedaron entre La Florida y la ciudad, otras colonias que pertenecen a la jurisdicción de Mixco: la colonia Santa Marta, Monserrat y El Edén, a las cuales no corresponde dotar de servicios.

C. El Área Metropolitana. Un territorio indefinido

En definitiva, el establecimiento de los límites reales del Área metropolitana, necesarios para demarcar hacia donde encaminar gestiones, autorizar nuevas lotificaciones, elegir el gobierno municipal y sobre todo, captar los ingresos fiscales, ha sido una preocupación constante de la Municipalidad de Guatemala desde inicios de la década de los cincuenta.

En este sentido, se planteó durante el régimen municipal de Francisco Montenegro Sierra (1963), que las municipalidades localizadas en el área de influencia de la ciudad de Guatemala, adoptaran los mismos reglamentos de construcción y fueran las encargadas de velar por la dotación de los servicios básicos en las colonias que se autorizaran.

De hecho, solamente el municipio de Mixco cumplió con esa disposición y posteriormente Villa Nueva, en el año de 1993, por medio del "Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato". Este reglamento afirma que el crecimiento de ese municipio no ha seguido ninguna regulación y corresponde a la municipalidad local aprobar el ordenamiento y la planificación del desarrollo urbano. También obliga la dotación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, electricidad, alumbrado público y canalización telefónica por cuenta de los promotores de las lotificaciones. A raíz de este reglamento, se inició la intervención de las lotificaciones que no habían cumplido con esta normativa. En 1994, el 21% de las lotificaciones del municipio de Villa Nueva, se encontraban intervenidas o eran ilegales.⁹ Además de estos municipios, Santa Catarina Pinula tiene un Reglamento de Lotificaciones.

El resto de los municipios del departamento de Guatemala, al no contar con un reglamento específico, norman la producción de fraccionamientos en sus jurisdicciones, basándose en la Ley de Parcelamientos Urbanos.

⁹ Datos proporcionados por la Sección de colonias de la Municipalidad de Villa Nueva.

La complejidad de la delimitación territorial del Área Metropolitana y de los factores que convergen en su dinámica de crecimiento, se visualiza ante los planteamientos hechos por diversos estudiosos del fenómeno, en relación a su delimitación física. Entre los cuales destacan Luis Alvarado Constela (1983), que incluye en el AMCG a siete municipios además de la ciudad de Guatemala: Mixco, Villa Nueva, San Miguel Petapa, Amatitlán, Villa Canales, Santa Catarina Pinula y Chinautla. Juan Pablo Pérez Sainz, en 1991 consideraba que el Área Metropolitana únicamente la conformaban los municipios de Guatemala, Mixco y Villa Nueva. En el Plan Maestro de Transporte de la Municipalidad de Guatemala, elaborado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), se incluyen los municipios de Mixco, Villa Nueva, Chinautla, San Miguel Petapa, Amatitlán, Villa Canales, Santa Catarina Pinula, Fraijanes y San José Pinula. Por su parte el Plan de Desarrollo Metropolitano Metrópolis 2010, incluye 10 municipios, además de la ciudad de Guatemala. En definitiva, ha existido consenso en excluir del AMCG a los municipios del sector norte.

II. LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA

La Ley de Regionalización, decreto 70-86 agrupó a todos los municipios del departamento de Guatemala como la región metropolitana. Se podría pensar que la agrupación de municipios en una misma región significa cierta homogeneidad entre éstos en términos de población urbana, cobertura de servicios básicos y niveles de empleo. Sin embargo de hecho existen divergencias en su desarrollo y características disímiles entre sí, es decir constituyen unidades territoriales muy heterogéneas.

De manera que si se confrontan los requerimientos establecidos en el Código Municipal para la clasificación y estructura de los gobiernos locales, sólo el municipio de Guatemala, con más de un millón de habitantes y con la capacidad económica, importancia político-administrativa y desarrollo cultural es considerado de primera categoría. Con un alto índice de primacía urbana, concentra la mayor cantidad de servicios básicos, infraestructura vial, equipamiento en educación, salud, recreación y deportes, actividades comerciales, instituciones político-administrativas, y unidades industriales en el departamento. Así en 1967 el 97.4% de las industrias se localizaban en la ciudad de Guatemala, mientras que en los municipios de Villa Nueva, Mixco, Amatitlán, Santa Catarina Pinula, Villa Canales y Chinautla, se localizaba el restante 2.6% de las unidades industriales.¹⁰

¹⁰ Municipalidad de Guatemala. Esquema de Ordenamiento Metropolitano. 1972-2000. Guatemala 1972.

La Formación del Área Metropolitana

En tanto que Mixco, Villa Nueva, Chinautla, San Miguel Petapa, San Juan Sacatepéquez y Amatitlán son considerados de segunda categoría. Lo anterior significa que, teóricamente, estos municipios pueden establecer y regular los servicios públicos, organizar y administrar sus empresas patrimoniales, explotar los bienes comunales, elaborar su presupuesto de ingresos y egresos, emitir sus ordenanzas y reglamentos. No obstante, si juzgamos la organización administrativa que presentan estos municipios, con poca especialización y tecnificación de sus dependencias y sus escasos recursos económicos, resulta obvio que la mayoría no tienen las posibilidades de llevar a cabo las enunciadas funciones. Limitándose a administrar algunos deficientes servicios básicos que generalmente no cubren las necesidades de toda su población, sobre todo la de menores recursos económicos.

Los restantes municipios: Fraijanes, San José Pinula, Santa Catarina Pinula, Villa Canales, San Pedro Ayampuc, San Raymundo, San José del Golfo, Chuarrancho, Palencia y San Pedro Sacatepéquez están clasificados dentro del rango de municipios de tercera y cuarta categoría; por lo que sus gobiernos locales están obligados a solicitar asesoría al Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, para fijar tasas y arbitrios, suscribir contratos relativos a servicios públicos, ejecutar obras municipales y emitir ordenanzas y reglamentos.

Por otra parte, la localización geográfica de los municipios que se encuentran en el sector Norte y Este del departamento: San Raymundo, Chuarrancho, San Pedro Ayampuc y San José del Golfo-, con una topografía montañosa, ha incidido en las dificultades de construir una infraestructura vial adecuada que los conecte con el municipio de Guatemala -a pesar de su cercanía con éste-, lo que valorizaría la tierra y permitiría cambiar su uso a urbano, siendo una característica de estos municipios su secular pobreza por el escaso desarrollo agrícola que presentan.

En relación a los municipios de San Juan y San Pedro Sacatepéquez, a pesar de contar con buena infraestructura vial que los une a la ciudad de Guatemala, tienen una distancia que aún se considera alejada para formar parte territorialmente del Área Metropolitana, con la cual sin embargo mantienen una relación comercial constante.

Los municipios localizados en el sector suroccidente: Mixco, Villa Nueva, Villa Canales y San Miguel Petapa, están conectados directamente a la ciudad de Guatemala a través carreteras o caminos en buenas condiciones, por lo que no es casual que en el proceso de expansión urbana, sectores de ingresos medios hayan tendido a dirigirse hacia estos municipios. Otra situación que hará más favorable y reforzará esta tendencia es que

la vía del ferrocarril atraviesa o es cercana a muchos de estos municipios y existe la perspectiva que esta sea una de las vías rápidas de transporte para conectar el Área Metropolitana.¹¹

Con respecto al municipio de Chinautla, tiene una conurbación directa con la ciudad de Guatemala, a través de la Calzada La Pedrera, recién construida. Sin embargo este municipio es uno de los más afectados con la cercanía a la ciudad, dado que un gran porcentaje de sus aguas residuales son drenadas hacia el río que atraviesa este centro poblado. Lo cual repercute en altos niveles de contaminación que padece la población de dicho municipio. La cercanía a la ciudad tampoco ha significado un mejor acceso a servicios básicos y equipamiento social.

Los municipios de Fraijanes, San José Pinula y Santa Catarina Pinula, localizados en el suroriente del departamento, constituyen en la actualidad el lugar hacia donde se están desplazando los sectores sociales de altos ingresos. A raíz de la construcción del anillo metropolitano, podría considerarse al municipio de Palencia, área de futura expansión del AMCG.

Con respecto a la situación financiera de los municipios, es bien conocido que los gobiernos locales tienen limitados recursos derivados del bajo monto recaudado por tasas de arbitrios e impuestos y la poca tecnificación para recaudarlos. La escasez de recursos financieros impide impulsar la gestión y administración eficiente de los servicios necesarios. También se dificulta iniciar un proceso de descentralización real no sólo como una simple transferencia de actividades administrativas, sino como ejercicio real de la autonomía. Ante la falta de recursos generados por sus propias actividades, los gobiernos locales obtienen los mayores montos por medio del porcentaje constitucional que les es asignado de acuerdo a su población.

¹¹ Propuesta para enfrentar el problema del transporte, en el *Plan Maestro del Transporte*. Municipalidad de Guatemala, JICA.1991.

La Formación del Área Metropolitana

Cuadro No. 3
Distribución del porcentaje constitucional
Municipios del departamento de Guatemala, año 1994

MUNICIPIO	POBLACIÓN TOTAL	TOTAL RECIBIDO (Quetzales)	%
1. Guatemala	1,132,730	12,651,018.11	35.05
2. Mixco	400,827	4,740,583.74	13.14
3. Villa Nueva	169,764	2,303,816.48	6.38
4. San Juan Sacatepéquez	66,297	1,382,165.50	3.83
5. Chiantla	63,887	1,309,437.79	3.63
6. Villa Canales	57,770	1,297,862.41	3.60
7. Amatitlán	48,795	1,769,672.65	4.90
8. Palencia	31,665	1,030,751.34	2.86
9. San Miguel Petapa	30,344	1,150,802.73	3.19
10. Santa Catarina Pinula	29,002	1,762,944.00	4.88
11. San José Pinula	19,673	1,561,496.49	4.32
12. San Pedro Sacatepéquez	17,657	777,636.78	2.15
13. Fraijanes	17,214	1,282,126.93	3.55
14. San Raymundo	15,891	939,991.46	2.60
15. San Pedro Ayampuc	15,351	736,979.07	2.04
16. Chuarrancho	10,134	663,787.96	1.84
17. San José del Golfo	4,345	726,348.44	2.01
TOTAL	2,131,346	36,087,421.88	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Fomento Municipal, 1994.

Por lo anterior, resulta paradójico que sean los municipios con mayor desarrollo urbano, por lo tanto mayor cobertura de servicios, los que obtienen los más altos

porcentajes de la distribución constitucional, principalmente la ciudad de Guatemala (véase cuadro No.3). Mientras los municipios que arcaicamente se han caracterizado por falta de servicios y fuentes de empleo, obtienen los menores porcentajes de tal aporte.

III. LOS PROMOTORES DEL CRECIMIENTO DEL AREA METROPOLITANA

El crecimiento del Área metropolitana se ha producido por medio de agentes sociales que han implantado sus lógicas en la ocupación del suelo urbano. La habilitación de nuevas vías realizadas por el Estado o las Municipalidades, la promoción de proyectos habitacionales privados y estatales y la ocupación terrenos por sectores populares han moldeado el AMCG. El predominio en este proceso lo ha tenido el sector privado, por medio de los propietarios de tierra y las empresas lotificadoras.

Para los promotores privados, la expansión del Área Metropolitana ha sido un medio de generar rentas, a través del incremento en el precio del suelo rural al ser convertido a uso urbano, muchas veces contando con la infraestructura vial y de servicios realizada con recursos del Estado. Ello determina que ese suelo urbano adquiera precios que no son accesibles a sectores de ingresos medios y bajos.

El Estado y las Municipalidades han realizado infraestructura vial e introducido servicios de agua y drenajes en el Área Metropolitana, orientando con ello las tendencias de crecimiento urbano en sectores que son ocupados por sectores medios y altos (al obtenerlas en el mercado inmobiliario).

En este proceso de producción de suelo se da un constante incremento del precio de los terrenos urbanos, originado por mecanismos inflacionarios y especulativos de los agentes socioeconómicos dominantes que tienen una visión generadora de ganancias en este proceso. La falta de políticas e instrumentos legales de parte del Estado guatemalteco, que regulen el acceso, precio y uso del suelo urbano y semiurbano, también contribuyen a dichas alzas.

A. Las lotificaciones privadas

La dinámica de rápida urbanización de la ciudad de Guatemala, indujo la incorporación de suelo en las áreas periféricas ante la demanda por espacio habitable. Las primeras lotificaciones fuera del perímetro de la ciudad, se registraron a través de fraccionamientos, emprendidos por propietarios de terrenos, para atender la demanda que no tenía posibilidades de acceso al suelo del casco central de la ciudad. Careciendo en la mayoría de los casos de servicios básicos. Uno de los primeros fraccionamientos de este tipo, producido en el año 1952, fue la colonia Ciudad Real; localizada en el municipio de Villa Nueva. Con aproximadamente mil lotes, no contó con servicios de agua y drenajes, los que fueron introducidos 40 años más tarde, en 1994.

En la búsqueda de tierra para dirigir la expansión física de la ciudad, los promotores privados también lotificaron áreas aledañas a las carreteras a El Salvador y Amatitlán, con dimensiones para ser utilizadas como granjas de fines de semana, dirigidas a sectores de altos ingresos.

En noviembre de 1969, se produjo la lotificación "Ciudad San Cristóbal" que ocupó una extensión aproximada de 1,200 manzanas, localizada dentro de los límites jurisdiccionales de Mixco y Villa Nueva, en un área conurbada con la zona 11 de la ciudad capital. No necesitó autorización de la Municipalidad capitalina, por localizarse fuera de la jurisdicción del municipio, pero eclosionó los problemas que ésta enfrentaría a partir de entonces. El control de las lotificaciones no autorizadas, había sido difícil aún dentro de los límites de la ciudad de Guatemala en donde se contaba con regulación urbana. Era evidente que uno de los efectos más notables, en los municipios carentes de tal regulación, sería el surgimiento creciente de lotificaciones que utilizan la infraestructura de la ciudad, pero no efectúan tributación municipal en ella. Después de confrontaciones con la lotificadora, el Consejo Municipal capitalino aprobó un Acuerdo para respaldar la creación y organización del Distrito Central de Guatemala. Se buscaba ampliar los límites del municipio a través de la emisión de un acuerdo que permitiera la anexión de las áreas establecidas en la Ley Preliminar de Urbanismo.¹²

A partir de la década de los años setenta es clara la predominancia de las lotificaciones privadas fuera del municipio de Guatemala. Posterior al terremoto de 1976, el auge de la producción de tierra urbana a través de lotificaciones se da en los

¹² *El Imparcial*, 4 de diciembre de 1969, p.1. *Este Acuerdo fue denegado en primera lectura por el Congreso.*

municipios de Mixco, Villa Nueva, Villa Canales y Amatitlán con proyectos de vivienda dirigidos a los sectores medios. También surgen proyectos para sectores de menores ingresos en San Raymundo (Ciudad Quetzal y los Prados de la Floresta), Fraijanes, Santa Catarina Pinula, Chinautla y San José Pinula, en donde los promotores privados adquirieron tierra a un menor precio. Esto explicaría en parte, las altas tasas de crecimiento que se dan en el período intercensal 1973-81 en estos municipios, como se muestra en el cuadro No.4.

A finales de la década de los ochenta se definieron los municipios de San José Pinula y Santa Catarina Pinula como áreas habitacionales para sectores de altos ingresos. Actualmente las lotificaciones y proyectos de vivienda realizados en estos municipios han adoptado "estilos de vida" de las clases altas occidentales: campos de golf, canchas de tenis, lagunas artificiales, reservas ecológicas, grandes extensiones de terrenos,¹³ con precios que son totalmente inaccesibles a sectores de ingresos medios y bajos, creando verdaderos santuarios dentro del AMCG, para el pequeño sector de altos ingresos.

¹³ Revista: *Guía Práctica de Compra Venta de Bienes Raíces*. Casas y Propiedades. Guatemala, año 1 Vol. #2. 1994.

La Formación del Área Metropolitana

Cuadro No. 4
Población urbana de los municipios del
Departamento de Guatemala
(1973-1981)

Municipio	Población 1973	Tasa de crecimiento	Población 1981	Tasa de crecimiento
1. Guatemala	700,504	2.55	754,243	0.93
2. Mixco	115,015	40.1	180,681	5.81
3. Villa Nueva	32,494	20.7	56,010	7.04
4. Chinautla	26,762	33.8	30,077	1.42
5. Fraijanes	2,646	5.16	4,515	6.91
6. San José Pinula	3,694	4.72	5,926	6.09
7. Santa Catarina Pinula	3,129	4.43	5,042	6.15
8. Villa Canales	3,356	4.43	4,753	4.45
9. Amatitlán	15,251	2.78	21,996	4.68
10. San Miguel Petapa	2,661	3.41	10,681	18.97
11. Palencia	3,291	0.69	3,943	2.29
12. San Pedro Ayampuc	3,345	0.02	3,842	1.75
13. San Juan Sacatepequez	5,820	1.03	8,140	4.28
14. San Pedro Sacatepequez	4,770	2.39	5,358	1.46
15. San Raymundo	1,889	1.91	2,576	3.95
16. Chuarrancho	3,791	2.23	4,122	1.05
17. San José del Golfo	791	1.58	834	0.91

Fuente: Guatemala, Instituto Nacional de Estadística. Censos de población 1973 y 1981.

B. Los pobladores: autoconstrucción y autogestión de servicios

En el Área Metropolitana también se produce un alto porcentaje de suelo donde se asientan pobladores de bajos ingresos que han surgido ante la falta de alternativas habitacionales dentro de la ciudad proporcionadas por el Estado y la inaccesibilidad de las construidas por las empresas privadas.

Estos espacios se caracterizan por carecer de los servicios esenciales, estar localizados en terrenos con deficientes condiciones de topográficas y de acceso, tener deficiencias en la calidad de vivienda y en algunos casos ser producto de ventas u ocupaciones ilegales. Sin ninguna planificación que tome en cuenta áreas de calles, fuentes de abastecimiento de agua y drenajes, se consideran como áreas precarias. Ante la necesidad de vivienda, los demandantes la aceptan como única alternativa de alojamiento acorde con su nivel de ingresos, y con la perspectiva de mejorar esas condiciones al paso del tiempo. En la década de los años ochenta se incrementaron las ocupaciones de terrenos por pobladores fuera de los límites de la ciudad de Guatemala principalmente Mixco, Villa Nueva y Chinautla.

En estas circunstancias han surgido colonias en la periferia de los municipios del Área Metropolitana, que permanecen largos períodos sin servicios básicos y menos aún equipamiento, que obtienen por medio de autogestión. La segregación de los espacios del AMCG, generan diferentes condiciones de vida, en la que los sectores de menores ingresos llevan la peor parte. Este fenómeno está articulado a los procesos de valorización de la tierra, que definen las pautas de localización residencial de los diferentes sectores sociales del Área Metropolitana.

C. El Estado y la formación del Área Metropolitana

C.1 Dotación de infraestructura vial, servicios y producción de vivienda

La infraestructura vial construida con recursos del Estado, ha sido un factor determinante en el alza del precio de la tierra y el desordenado crecimiento urbano. Esto último principalmente porque se ha realizado sin seguir los lineamientos de un Plan General de desarrollo urbano. La red vial no sólo conecta los poblados entre sí, sino además incide directamente en la conurbación de éstos y en el cambio de uso del suelo agrícola a urbano, teniendo como efecto inmediato su valorización al contar con una localización accesible para el transporte público y privado.

La Formación del Área Metropolitana

No es casual entonces que la construcción o mejoramiento de caminos provoque la proliferación de lotificaciones, y esto a su vez marque las tendencias de crecimiento de la ciudad. Es el caso de la construcción de la carretera Interamericana, iniciada en 1945, que unió la ciudad al municipio de Mixco. A partir de entonces, este eje vial marcó la tendencia de expansión de la ciudad hacia el suroccidente. A finales de la década de los sesenta, se construyeron las Calzadas Roosevelt (1968), Aguilar Batres (1967) y San Juan (1967) y se amplió la Avenida Petapa (1969). La construcción de esta infraestructura vial se considera clave para el proceso de crecimiento del AMCG, ya que unieron la ciudad con los municipios suroccidentales del departamento. En 1973 se concluyó la construcción del anillo periférico, localizado en la ciudad de Guatemala, que permitió enlazar más rápidamente las vías conectoras a los municipios de Mixco, Villa Nueva, Villa Canales y Amatitlán.

El proceso de producción y reconstrucción de vivienda estatal posterior al terremoto de 1976, tuvo como rasgo más notable la promoción de proyectos fuera de los límites del municipio de Guatemala, que incorporaron los "lotes con servicios" y las "unidades básicas, dirigidos a sectores de ingresos bajos que se habían alojado en campamentos. Se buscaba con ello obtener tierras de un menor costo. Así, de los proyectos ejecutados por el Banco Nacional de la Vivienda, el 50% se asentó en los municipios de Mixco, Chinautla y Villa Nueva, con la construcción de colonias como Carolingia, Tierra Nueva I, Villalobos I y II, El Mezquital, Nueva Chinautla, entre otras.¹⁴

La dotación de infraestructura vial realizada por el Estado en el AMCG, ha sido diferenciada según sectores sociales. Uno de los resultados más visibles ha sido el tardío y bajo porcentaje realizado en las áreas norte y norponiente. De esta manera fue a partir de los años setenta que se inició la construcción y rehabilitación de algunos de estos caminos secularmente deteriorados.

El ejemplo más reciente lo constituye la Calzada de la Paz, obra vial iniciada por la Municipalidad de Guatemala, como parte de la construcción del anillo metropolitano, desarrollado a partir del kilómetro 10.5 de la carretera al Atlántico, hacia la zona 17, en una primera etapa, y que continuara al municipio de San José Pinula, uniendo las zonas 15, 16 y 17 de la ciudad de Guatemala¹⁵. Ello incidirá en el crecimiento de la ciudad hacia esta área, sobre todo tomando en cuenta que la infraestructura vial que se ha realizado

¹⁴ El Estudio del Plan Regulador, como elemento jurídico de la legislación y la regulación. El caso específico de la ciudad de Guatemala. Florentín Martínez et al. Informe Final. DIGI-CEUR-USAC.

¹⁵ Diario *La República*, 17 de marzo 1995, p.4.

en los últimos años dentro de la ciudad, se ha concentrado en gran parte en estas zonas, en donde se localizan conjuntos habitacionales para sectores de altos ingresos. De igual manera, la conexión del periférico hacia la finca El Naranjo a través de la construcción del corredor vial Este-Oeste, tiene como objetivo el desarrollo residencial para sectores de ingresos medios, en dicha finca. Comprende la construcción de una nueva vía y uno de los puentes de mayor longitud de la ciudad.

C.2 Legislación y Planes para regular el Área Metropolitana de la ciudad de Guatemala

Por medio de legislación y planes urbanos: leyes, reglamentos, códigos, planes de ordenamiento etc.; puede regularse la localización y el uso de la tierra a incorporarse al Área Metropolitana de una ciudad; influyendo directamente sobre el mercado de tierras. Esta intervención ha sido tímida en Guatemala. Puede afirmarse que no ha habido ningún intento serio de parte del Estado para enfrentar el proceso de crecimiento de la ciudad. Pese a que se han emitido leyes y reglamentos y se han elaborado planes, que de alguna manera han tendido a regular aspectos físico-espaciales de lotificaciones, no ha existido voluntad política para llevarlos a la práctica.

Una de estas leyes, como ya fue mencionado es la "**Ley Preliminar de urbanismo**" -decreto presidencial 583-, publicada en febrero de 1956, en donde se hizo la primera delimitación del área de influencia urbana de la ciudad de Guatemala, que comprendía parte de los municipios de Mixco, Villa Nueva, San Miguel Petapa y Chinautla, cubriendo una extensión de 380 Kilómetros cuadrados. Estableció también que las municipalidades de los centros poblados mayores de 10,000 habitantes de toda la república, debían poner en vigor el Plan Regulador de su respectiva jurisdicción, contemplando aspectos del sistema vial, los servicios públicos y el equipamiento social, los usos del suelo así como preparar programas de rehabilitación urbana y delimitación de barrios insalubres. Esta ley todavía vigente no ha sido cumplida y en la actualidad, ni aún la ciudad de Guatemala cuenta con una Ley que regule su crecimiento y uso del suelo.

Posteriormente en el **Código Municipal**, emitido en 1957, se definieron los conceptos de Municipio, Municipalidad y Distrito Municipal. Este último como "la circunscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción de una Municipalidad". También contiene las normas para la cooperación intermunicipal o la asociación para llevar a cabo obras comunes a dos o más municipios.

Al promulgarse el "**Reglamento de Urbanizaciones y Fraccionamientos en el Municipio y Área de influencia de la ciudad de Guatemala**" (1959), la municipalidad capitalina, intentaba regular también las lotificaciones producidas en el área

La Formación del Área Metropolitana

de influencia delimitada en la Ley Preliminar de Urbanismo. Se planteó la cesión a la Municipalidad de las áreas de servicio público, así como garantizar mediante pago en efectivo, hipotecario o por fideicomiso la realización de los trabajos de habilitación urbana. Se acordaba intervenir las lotificaciones no autorizadas por la Municipalidad o aquellas que hubiesen incumplido con este reglamento. Posteriormente fue modificado, suprimiendo la regulación fuera de los límites de la ciudad de Guatemala.

De esta manera las municipalidades del departamento de Guatemala que no contaban con reglamentos de lotificaciones, adoptaron las disposiciones de la **Ley de Parcelamientos Urbanos**, promulgada en marzo de 1961. Esta ley regula además de los requisitos por fraccionamientos, las relaciones contractuales de la compra-venta de las parcelas, dejando a la libre competencia la fijación del precio de los lotes.¹⁶

La Constitución de la República del año 1965, en el artículo 230,¹⁷ estableció la división administrativa de la República conformada por los departamentos y municipios junto con el distrito central. A partir de este artículo, como una forma de enfrentar los problemas derivados de la existencia de hecho del AMCG, agudizados ya para la década de los años setenta, la Municipalidad de Guatemala, promovió su creación, en junio de 1970, ante el Congreso de la República. Los primeros en plantear oposición a este proyecto fueron los miembros de la Asociación Regional de Municipalidades del Departamento de Guatemala, un antecesor de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), quienes lo veían como una violación a su territorio y a la autonomía municipal.

C.3 Administración de Manuel Colom Argueta: la visión metropolitana de la gestión municipal

Las principales iniciativas para enfrentar los problemas de la gestión metropolitana se dieron durante la administración edil del alcalde Manuel Colom Argueta (1970-74). En 1970 a iniciativa de la Municipalidad de Guatemala se conformó la **Asociación Intermunicipal**, con los alcaldes de la ciudad de Guatemala y los municipios de Mixco, Villa Nueva, Santa Catarina Pinula, San Juan Sacatepéquez, San José del Golfo, San Miguel Petapa, Villa Canales, Fraijanes, Amatitlán, Chinautla, y San Pedro Sacatepéquez. En noviembre de 1970, los alcaldes de estos municipios firmaron el denominado

¹⁶ Artículo 5o., capítulo II.

¹⁷ En la Constitución vigente es el artículo 231 de la Constitución de la República el que establece el Distrito Central.

"**Convenio de San Juan**",¹⁸ con el cual se pretendía apoyar la resolución de problemas comunes, planteando la necesidad de realizar convenios bilaterales y multilaterales entre las municipalidades. El control urbanístico del área de influencia localizada en los municipios limítrofes, sería ejercido por la Municipalidad capitalina. Este control comprendía desde la autorización de las lotificaciones, hasta la adopción de medidas legales necesarias para el cumplimiento de la normativa relativa a los parcelamientos. Las municipalidades limítrofes no podrían conceder autorizaciones en tanto no se cumpliera con los requisitos exigidos en previo estudio realizado por la Municipalidad capitalina.

Tal vez uno de los mayores escollos que encontró este convenio fue lo relativo a gastos de mantenimiento de las obras municipales, ya que se preveía que para cubrir los respectivos aportes, las municipalidades depositarían en el Banco de Guatemala no menos del 50% de los ingresos percibidos en concepto de impuestos, arbitrios, contribuciones y tasas en la proporción que les correspondiera. Los impuestos municipales, serían pagados en la Municipalidad en donde estuvieran asentados los inmuebles. En definitiva se tendría dependencia técnica de la municipalidad capitalina, si bien los gobiernos locales proporcionarían el financiamiento de los proyectos.

Dos años después se firmó otro convenio intermunicipal, por las municipalidades de Chinautla y Guatemala, el "**Convenio de Chinautla**".¹⁹ Por medio del cual la Municipalidad de Guatemala dotó de drenajes a las colonias La Esperanza, Santa Luisa y Gobernación, ante el deterioro del suelo por la utilización de las cuencas de Chinautla para drenar las aguas negras de la ciudad de Guatemala y la falta de drenajes en áreas conurbadas a la ciudad pero pertenecientes a dicho municipio.

Los resultados de los Convenios anteriores no cumplieron las expectativas propuestas y ante la negativa del congreso de la República de aprobar el proyecto de la creación del distrito central y tratando de controlar efectivamente, por lo menos, las lotificaciones dentro de la ciudad de Guatemala, la Municipalidad impulsó ese mismo año, un **anteproyecto para modificar la Ley de Parcelamientos Urbanos**.

Con las modificaciones a esta ley se trataba de contar con un instrumento legal adecuado para controlar las lotificaciones que no llenaban los requisitos mínimos de dotar de sistemas de drenajes, agua, energía eléctrica, y pavimentación. Se establecía también

¹⁸ Publicado en: *El Guatemalteco*, 22 de diciembre de 1970.

¹⁹ Publicado en: *El Guatemalteco*, 1 de febrero de 1972.

La Formación del Área Metropolitana

que, en el caso de la venta de lotes o vivienda construida, la tasa de interés anual sobre saldos no podía sobrepasar el 8%. El artículo 23 declaraba de utilidad pública la adquisición de los terrenos necesarios para los parcelamientos y lotificaciones que realizara el Estado o las municipalidades, para resolver los problemas urbanos y de vivienda de los asentamientos precarios y de las áreas en deterioro. Aquí se incluían tanto los inmuebles donde se asentaban en ese momento las poblaciones precarias, como aquellos que se destinarían para resolver estos problemas. Para esto se realizarían expropiaciones que no requerirían la previa declaratoria del Congreso de la República. Este anteproyecto de ley cuestionado por sectores articulados al sector privado organizado, la Cámara Guatemalteca de la Construcción, la Asociación Nacional de constructores de vivienda Anacovi y las empresas lotificadoras así como por los Colegios de Ingenieros y Arquitectos,²⁰ no fue aprobado.

Ante ello, en 1972 la Municipalidad de Guatemala, emprendió una de las iniciativas más serias de planificación urbana, para enfrentar la problemática de la ciudad de Guatemala y su Área Metropolitana, por medio del **Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano -EDOM- 1972-2000-**; en el que se propuso un plan de desarrollo metropolitano centrado en la creación de ejes preferenciales de urbanización e industrialización, la creación de nuevos asentamientos urbanos en la periferia, un plan integral de transporte y vialidad, ordenamiento y consolidación del área central en actividades terciarias, integración regional de los municipios metropolitanos y organización de grandes equipamientos colectivos y servicios, así como el saneamiento ambiental integral. El EDOM contemplaba a 10 municipios además de Guatemala: Mixco, Villa Nueva, Chinautla, San José Pinula, San Pedro Sacatepéquez, Santa Catarina Pinula, San Miguel Petapa, Villa Canales, Fraijanes y Amatitlán; excluyendo a San Juan Sacatepéquez, San Raymundo, Chuarrancho, San José del Golfo, San Pedro Ayampuc y Palencia.

A partir del diagnóstico, se planteaba que hasta entonces, la ciudad había sido objeto únicamente de controles técnico-urbanos de carácter parcial, mediante algunos reglamentos y ordenanzas, pero no se había intentado elaborar ni ejecutar programas y planes que permitieran controlar e impulsar el desarrollo urbano en función integral para crear mejores condiciones de vida. Reconociendo que la ciudad y su área metropolitana contiene espacios con servicios adecuados, mientras otros presentan grandes déficits, y estos últimos con una tendencia de mayor crecimiento. Se reconocía además que la producción de la ciudad ha tenido como gran protagonista del crecimiento urbano a las

²⁰ Campo Pagado. *El Imparcial* 8 de agosto de 1970, p.19.

empresas lotificadoras privadas, que muchas veces evaden las obligaciones legales y han impuesto proyectos contrarios a los intereses urbanos.

El EDOM contenía un listado de prioridades en cuanto a programas y proyectos a ejecutar para alcanzar los objetivos propuestos. En lo concerniente al Área Metropolitana, definió proyectos de inversión común, asesoramiento técnico en desarrollo y control urbano y en programación de inversiones, presupuestos y organización, delimitación de la región metropolitana y nuevas áreas de influencia urbana, así como un proyecto de coordinación del sistema vial urbano-metropolitano y uno de normas jurídicas para el desarrollo de la región metropolitana a través de convenios intermunicipales. Este proyecto no fue puesto en vigencia. Las desavenencias políticas entre el gobierno central y la administración del alcalde Colom Argueta, fueron determinantes para bloquear la aprobación oficial de este y los otros proyectos propuestos que con su puesta en práctica hubieran incidido en alguna medida, en una ciudad con mayor calidad de vida para sus habitantes o por lo menos no tener los niveles de crisis de la ciudad actual.

C.4 **Los intentos fallidos de regular el AMCG**

En 1976 el Consejo municipal capitalino aprobó las modificaciones a **El Plan Regulador** de la ciudad. Se pretendía regular el desarrollo urbano de la ciudad de Guatemala y el área de influencia, demarcada en la Ley Preliminar de urbanismo. Estas modificaciones fueron elaboradas utilizando las propuestas y los proyectos estratégicos del EDOM. Se definieron usos del suelo clasificándolos en residenciales, comerciales, industriales, agrícolas y forestales. Se determinó la zonificación "en base a un desarrollo integral del AMCG, considerando las áreas rurales y urbanas como unidades complementarias destinadas a lograr un equilibrio social".²¹ Tomando en cuenta los anteriores conceptos se plantearon requisitos para la aprobación de parcelamientos, así como las sanciones ante su incumplimiento. Con la publicación de este Plan sería derogado el Reglamento de Urbanizaciones y Fraccionamientos en el Municipio y su Área de Influencia Urbana y el Reglamento de Construcción. Este proyecto tampoco obtuvo aprobación del Congreso de la República.

Otro intento frustrado para implementar la creación del Distrito Central, se produjo en 1981, durante la administración municipal del alcalde Abundio Maldonado Gularte. Se proponía que el distrito central estuviera conformado con los 17 municipios del departamento de Guatemala, manteniendo íntegras las actuales jurisdicciones por razones

²¹ Artículo 9o.

La Formación del Área Metropolitana

de catastro, administrativas, políticas y de información estadística. Los seis municipios que no incluía la propuesta del EDOM, serían incorporados a través del desarrollo de su infraestructura vial y de servicios, con cambios paulatinos en los usos del suelo de vocación rural a urbana.

En lo concerniente al control urbano y a la emisión de normativa, se estableció que correspondía exclusivamente al Consejo Metropolitano y tendría carácter obligatorio para todos los municipios del distrito central. Para cumplir con lo anterior, se formularía el Plan de Desarrollo Metropolitano y el Plan Regulador. Los municipios integrantes del Distrito Central someterían al Consejo Metropolitano la aprobación de reglamentos, planes, programas, proyectos y políticas de inversión. Para financiar las atribuciones del Distrito Central, se instituiría un aporte del Gobierno Central del 8% del Presupuesto General de Ingresos ordinarios, para invertirlos en proyectos de los municipios. Aunque esta propuesta no fue aprobada, el aporte constitucional para las municipalidades, fue instaurado a través del decreto 52-87 del Congreso de la República, **Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, que además intentó establecer la estructura legal que asegurara la participación de la población en la toma de decisiones de su comunidad y así lograr mayor participación en el proceso de desarrollo y formulación de políticas de desarrollo urbano y rural. Para ello se crearon los consejos de desarrollo a distintos niveles: nacional, regional, departamental, municipal y local. Los consejos locales, que eran definidos como el organismo representativo y colegiado base del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, encargados de promover, dirigir y coordinar la participación organizada, activa y permanente de la población en el proceso de desarrollo local, fueron declarados inconstitucionales por la Corte de Constitucionalidad, por lo cual nunca llegaron a conformarse.

Uno de los principales escollos que han tenido los intentos de promulgar legislación para regular el AMCG en las décadas anteriores, ha sido que surgen a nivel municipal y por ello no logran extenderla fuera de sus límites jurisdiccionales. Buscando que la regulación del AMCG, se impulsará a nivel del Gobierno Central, el Congreso de la República, planteó en el año 1993, un anteproyecto de **Ley para la creación de la Región Metropolitana**, determinando su jurisdicción territorial, organización administrativa y participación financiera. Entre sus objetivos, lograr eficiencia en el desarrollo urbano de las 17 cabeceras municipales sin afectar la autonomía. Se planteaba también la creación del Distrito Metropolitano, como un ente administrativo encargado de planificar y coordinar la ejecución de los proyectos y servicios públicos de carácter metropolitano.

La Municipalidad de Guatemala formuló en 1996 el Plan de Desarrollo Metropolitano "**Metrópolis 2,010**", con el objetivo de proponer políticas y estrategias para el ordenamiento de la ciudad a 15 años plazo. Se planteó que las reformas serían aplicadas solamente a los mercados, ventas ambulantes, alumbrado público y servicios civiles. Dentro de los proyectos propuestos, la creación de cinturones ecológicos, el ordenamiento del uso del suelo, y la descentralización. El Área metropolitana actual demarcada en este Plan comprende los municipios de Guatemala, Chinautla, Mixco, Villa Nueva, Santa Catarina Pinula, San José Pinula, Petapa, Villa Canales, Amatitlán, Fraijanes y San Lucas Sacatepéquez, éste último localizado en el departamento de Sacatepéquez. Se propone que los barrancos que bordean la ciudad de Guatemala, áreas en donde predominan asentamientos precarios, se conviertan en reservas y cinturones ecológicos que impidan su actual ocupación. Lo significativo de este planteamiento es que los sectores sociales que carecen de vivienda en el Área Metropolitana verán aún más restringido su acceso a alojamiento, si a la par de esta medida de desalojo planteada no se formulan políticas de vivienda que tomen en cuenta a los sectores de bajos ingresos.

El Plan de Desarrollo Metropolitano, Metrópolis 2010, se encuentra articulado con el proyecto de Ley de Creación del Distrito Metropolitano planteado recientemente por el partido oficial ante el Congreso de la República. Sus planteamientos servirá como referente para la planificación de los proyectos de infraestructura y servicios: agua, drenajes, disposición de desechos sólidos, transporte público, comunicaciones, red vial, mercados y control del desarrollo urbano.

En dicho proyecto de ley se incluye a todos los municipios del departamento de Guatemala para conformar el Distrito Metropolitano a través de la representación de los alcaldes en la Asamblea General. A este ente de carácter administrativo le corresponderá ordenar el crecimiento urbano y organizar administrativamente al Área Metropolitana. Para ello contará con recursos financieros asignados en cada ejercicio fiscal en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, adicional al aporte constitucional del 10%, asignado a cada Municipalidad.

Aunque con esta Ley se afirma que no se verá afectada la autonomía de las municipalidades integrantes del Distrito Metropolitano, siendo ésta de carácter técnico-administrativo, requiere de autonomía en tres aspectos básicos: elección de autoridades, administración del municipio y patrimonio y finanzas propias. En este sentido puede afirmarse que el establecimiento y regulación de los servicios por un ente metropolitano, desbordaría la capacidad de control del gobierno local, principal gestor del municipio y vería limitadas sus funciones y por ello en alguna medida su legitimidad. En estrecha relación con lo anterior, podrían darse pugnas intradistritales por clientelismo político.

La Formación del Área Metropolitana

Otro planteamiento crucial de la Ley, es la propuesta de la prestación de servicios a través de convenios con instituciones privadas. En este sentido puede sostenerse que se estaría conduciendo a la privatización de muchos de los servicios y equipamientos urbanos metropolitanos. Previéndose desde ya un alto costo social para los sectores que no pudieran pagarlos.

El punto de partida de un Plan de Desarrollo Metropolitano realizado por la Municipalidad de la ciudad de Guatemala, con limitadas visiones sobre la problemática específica de los otros municipios que conforman el Distrito Metropolitano, podría ser un obstáculo para el desarrollo de dichos municipios. De igual manera, este Plan no toma en cuenta la participación de la sociedad civil, en la toma de decisiones de los proyectos formulados, quedando rezagado, dentro de un esquema de las nuevas tendencias de la gestión, gobernabilidad urbana y el marco de los Acuerdos de Paz.

Queremos plantear como reflexión final, lo que se refiere a la función de la planificación y la regulación urbana en nuestro país. Desde que la ciudad de Guatemala inició la expansión física fuera de los límites territoriales del municipio, el planteamiento formal del Estado, para enfrentar los problemas generados ha girado en torno a intentos causísticos estatales y municipales por legislar este crecimiento, pero sin rebasar el nivel discursivo de la planificación y peor aún, sin planes para enmarcarlos, a excepción del EDOM. Todo ello dentro de estructuras socioeconómicas y políticas excluyentes de las mayorías que no pueden pagar el costo monetario de vivir en las ciudades. La calidad de vida y la dinámica urbana son condicionadas por la vigencia de este modelo de desarrollo económico que requiere de una fuerte concentración de la riqueza y su contraparte la ampliación de los niveles de pobreza.

También ha hecho falta la voluntad política de enfrentar a los problemas y los agentes que los han generado. La desigualdad en la distribución del poder es visible por los nexos entre el sector privado y el Estado como grupos económicamente dominantes que pueden orientar las políticas estatales hacia sus particulares intereses. En este proceso está presente la imbricación del sector privado con los gobiernos para llevar los servicios prioritariamente a las áreas habitadas por sectores de altos ingresos, descuidando las áreas ocupadas por sectores populares. Actualmente ello se inscribe en un contexto en donde el rol regulador del sector Público se ha reducido y se ha ampliado el traslado de algunos servicios al sector privado. Esto ha incidido en la falta de propuestas de políticas que impacten en el mercado de tierra y vivienda, regulen la actuación de los diversos agentes sociales que participan en el proceso de formación del Área Metropolitana y que tiendan hacia la mejora del acceso a servicios a los distintos

sectores sociales que tienen sus actividades de tipo residencial o de empleo en ésta. En el caso de población excluida de los satisfactores básicos: salud, educación, vivienda, al sufrir con mayor intensidad los efectos de la pobreza, las reivindicaciones a corto plazo deben dirigirse hacia mejorar sus condiciones de vida, como un medio de lograr alcanzar el derecho a la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA


- Alvarado, Luis. (1981) El proceso de Urbanización en Guatemala. CEUR/USAC. Guatemala.
- Bastos Santiago y Camus Manuela. (1992) A la orilla de la ciudad. Belén, una colonia periférica del Área Metropolitana de Guatemala. Cuadernos Debate No.14. FLACSO-Guatemala.
- Consejo de Instituciones de Desarrollo, COINDE. (1996) Descentralización y funcionamiento de los consejos de desarrollo. Guatemala.
- Martínez, Florentín [Morán, Amanda y Rodas, Francisco]. (1991) El estudio del Plan Regulador. CEUR-DIGI, USAC. Informe final.
- Morán, Amanda y R. Marotta, Mario. (1997) Adaptación de la legislación y regulación urbana a los intereses del sector popular. DIGI-USAC-UNICEF. Guatemala.
- Morán, Amanda. (1997) Condiciones de vida y tenencia de la tierra en asentamientos precarios de la ciudad de Guatemala. CEUR-USAC.
- Morán, Amanda. (1994) Movimientos de pobladores en la ciudad de Guatemala (1944-1954). Boletín No.23, CEUR/USAC. Guatemala.
- Municipalidad de Guatemala. (1972). Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano - EDOM- 1972-2000.
- Municipalidad de Guatemala. (1981), Distrito Central. Propuesta para su creación. Guatemala.
- Municipalidad de Guatemala. (1976), Reglamento del Plan Regulador.
- Municipalidad de Guatemala (1995). Plan de Desarrollo Metropolitano. Metrópolis 2010.
- Municipalidad de Guatemala, Agencia de Cooperación del Japón (JICA). (1995). Plan Maestro de transporte urbano en el Área Metropolitana de Guatemala.

Municipalidad de Villa Nueva. (1993) Reglamento de construcción y lotificaciones

Pérez Sáinz, Juan Pablo. (1991) ciudad de Guatemala en la década de los ochenta: crisis y urbanización. Cuadernos Debate No.10. FLACSO. Guatemala.

ULTIMAS PUBLICACIONES


Boletín No. 36 Marzo 1998



**CENTRO DE ESTUDIOS
URBANOS Y REGIONALES**
Universidad de San Carlos de Guatemala

**Ladinos e indígenas en la nación criolla guatemalteca:
de la colonia al régimen conservador**

Julio César Pinto Soria



Funcionarios militares de San Juan Sacatepéquez. Foto A. L. Valdivia/Renov. © 1980
Luzer Mühle, J. (Director General), Archivo General de Guatemala, tomo IV



*CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES
--CEUR--*

*UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
--USAC--*

Edificio S-11; Tercer nivel
Ciudad Universitaria, 01012
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Centro América

Teléfono FAX
(502) 2476-9853
(502) 2476-7701

(502) 2443-9500
Ext. 1155 y 1694

Correo electrónico:
usaceur@usac.edu.gt

<http://ceur.usac.edu.gt>

EDICIONES CEUR-USAC

Este boletín fue impreso en el departamento de reproducción del CEUR en el mes de noviembre de mil novecientos noventa y ocho con un tiraje de 500 ejemplares.

Impreso por: Julio Alfredo Reyes Romero