

II. Factores determinantes para las situaciones de riesgo ambiental en el Area Metropolitana de Guatemala

A la par de la elaboración de una tipología esquemática de comunidades bajo riesgo ambiental, el proyecto requiere también de información analítica de aspectos básicos relacionados con los factores que determinan las situaciones de riesgo. Factores globales, vinculados con el proceso urbano/metropolitano y su gestión, así como el contexto físico, ya se presentaron en el "Documento 1" del informe de investigación. Aquí queremos hacer referencia a factores que tienen un impacto más inmediato en el carácter, origen y la dimensión de situaciones de riesgo a desastres.

La tipología se orientó hacia situaciones de riesgo debido a la amenaza por deslizamientos o derrumbes en comunidades altamente vulnerables. Pero es notorio que existen también otras condiciones de riesgo ambiental en el área metropolitana de Guatemala, las cuales por su alcance global (amenaza sísmica) o falta de información puntual (diferentes tipos de contaminación) no pueden ser tomados en consideración en la tipología. Sin embargo, es necesario examinar estos factores de riesgo que determinan la realidad urbana actual en la ciudad de Guatemala —hasta donde la información y el tiempo disponible lo permiten—, para fines comparativos del proyecto regional, así como marco de referencia para las fases siguientes de la investigación—acción a nivel de comunidades.

No centramos en lo siguiente en los factores más determinantes, a nuestro criterio, de situaciones de riesgo en el Area Metropolitana, como son:

- los altos niveles de precariedad urbana en términos de habitabilidad y el asentamiento en barrancos,
- la actividad sísmica,
- el inadecuado manejo de desechos sólidos, y
- el inadecuado sistema de alcantarillado y drenajes.

Otro factor con impacto en situaciones de riesgo ambiental constituyen indiscutiblemente las insuficiencias en la prestación de agua potable (disponibilidad, calidad y criterios de distribución). Empero, no nos fue posible por falta de tiempo extendernos hacia un análisis de este aspecto. La falta de este servicio vital para muchos hogares en los asentamientos

precarios destaca claramente en los cuadros del anexo, donde la falta de agua potable aparece como una de las variables.

La situación respecto a actividades y mecanismos de manejo de desastres existentes se evalúa en forma concreta a nivel comunitario en diferentes partes de los documentos siguientes. La "precariedad" institucional en materia de desastres y ciencias vinculadas ya destacamos en el "Documento 2" como una de las más fuertes limitantes en el desarrollo de la investigación-acción. En pocas palabras, no se puede analizar, lo que no existe, y esto es el caso de Guatemala: además del Comité Nacional de Emergencia, bajo mando militar, altamente centralizado y actuando solamente cuando ya se presentó el desastre, no existe ninguna otra institución de apoyo a las comunidades para la prevención y mitigación de desastres. El Comité de Reconstrucción Nacional (CRN), creado a consecuencia del terremoto de 1976, que cubrió desde entonces ciertas tareas vinculadas con la atención de desastres, fue clausurado sorpresivamente por el mismo Presidente de la República en noviembre de 1994, sin asignar sus funciones a otra institución. No existe un sistema de atención de desastres a nivel nacional, ni una legislación específica de la materia. Las comunidades en riesgo del Área Metropolitana realmente no encuentran ninguna institución que pueda atender su problemática.

1. PRECARIEDAD URBANA

Si hablamos de "población urbana en condiciones de precariedad", esta situación se determina ante todo por falta de acceso a vivienda/tierra urbana y servicios básicos, debido al alto nivel de pobreza en términos de ingresos por un lado, que no permite una solución a sus necesidades habitacionales a través del "mercado libre", y la insuficiencia o hasta ausencia de políticas/proyectos estatales de vivienda popular por el otro. No podemos analizar aquí todo el complejo de "precariedad urbana", que tiene causas estructurales, agravadas periódicamente por factores político-económicos coyunturales, y queremos centrarnos en lo siguiente en la precariedad habitacional como **elemento principal de vulnerabilidad**, su desarrollo en términos cuantitativos y espaciales, así como las políticas para enfrentarla. Indicaciones específicas respecto a precariedad (vulnerabilidad) en términos socio-económicos esperamos encontrar a nivel de las comunidades involucradas en las fases de la investigación-acción.

1.1. Antecedentes

Un amplio sector de la población capitalina vivió en condiciones de precariedad desde la fundación de la ciudad, condición que no se mejoró durante todo el siglo XIX. Con la proyección estatal de nuevos barrios (cantones) a finales del siglo pasado, aumentó considerablemente la inversión de sectores urbanos pudientes en la construcción, y se propagó el alquiler en casas de vecindad como una solución al déficit de la vivienda popular. Para principios de este siglo, "la forma de acceso a la vivienda era por excelencia el alquiler en casas de vecindad, palomares, etc., convirtiéndose en una importante vía de acumulación y reproducción de ciertas fracciones de capital." (QUEZADA:1985:10) Sin embargo, con la destrucción de la mayoría de los edificios en la ciudad a causa de los terremotos de 1917/18, el acceso a vivienda se dificultó en una forma grave para los estratos urbanos pobres. Por un lado, el alquiler "llegó a ser uno de los negocios más prósperos y sólidos de la época al punto que los bancos prestatarios preferían como prenda de garantía las casas de alquiler: 'producen tanto las casas de alquiler que hoy [1922] los bancos prefieren esa garantía que la de fincas por muy buenas que sean'. Eso demuestra el alto grado especulativo que se había desarrollado en torno al alquiler, opción esta a la que se veía obligada el 95% de la población urbana según cálculos de entonces." (QUEZADA:1985:10)³ Por el otro lado, surgió la así llamada "barraca" como vivienda popular (43% de todas las habitaciones en 1921 en la ciudad), y aparecen los primeros asentamientos precarios⁴ a causa de invasiones de terrenos, y solamente algunos se legalizaron después a través de su lotificación. Con la crisis económica de la década de 1920, y los salarios de miseria durante la dictadura de Ubico (1931-44), la pobreza urbana solamente se agravó. En 1944, "se ven levantarse en cierto número de millares las 'casas' que albergan al asalariado de Guatemala", levantadas "con el material encontrado de ocasión en el mismo lugar, o en otro cualquiera, de la clase que fuere (cajas de hojalata aplanada, láminas, tablas de toda procedencia, adobe de canto, bahareque, y toda clase de desechos hasta los pedazos de tela de costal y de petate)." (MEZA, 1944:56) En estos barrios precarios, concentrados todavía al este y sur-oeste del sector central, el 90% de las viviendas se encontraba en 'mal

³ La cita original es del Diario "El Imparcial", 31 de agosto de 1922.

⁴ En los estudios de la última década sobre la problemática urbana en Guatemala, se hizo común el término de "asentamiento precario" o "área precaria", en lugar de "barrios marginales", "tugurios", "Favelas", "Villas miseria", etc., y la misma Municipalidad de Guatemala lo define de la siguiente manera: "Comunidad asentada en terreno que presenta algún riesgo, que carece de servicios de infraestructura básica, equipamiento, y que está habitada en su mayoría por población considerada en situación económica precaria y pobre".

estado', el 75% consistía en 'barracas', y la de habitación única era la más frecuente con un hacinamiento de 6-10 personas.⁵

La pronunciada aceleración del crecimiento demográfico a partir de la década de 1940, la situación habitacional en la ciudad de Guatemala se agravó aún más. "Las ocupaciones ilícitas de tierra; las invasiones y los desalojos comienzan a ser parte de la dinámica social urbana. Así, en 1945, son desalojadas cien familias del barrio 'La Urbana'; en 1946, treinta familias de la colonia 'El Progreso' ubicada en 'El Gallito' corren la misma suerte. Ese mismo año aparecen ocupadas las laderas de los barrancos de 'La Palmita'. todo parece indicar que esos desalojos eran la contraparte del asentamiento paulatino de pobladores en cada uno de esos terrenos baldíos de propiedad privada, porque no es sino hasta 1959 cuando se habla de la primera invasión masiva y abrupta -al estilo de las actuales- a un predio municipal ubicado en Ciudad Nueva, una zona residencial de sectores acomodados. Estos 'pioneros de las invasiones' fueron también inmediatamente desalojados. Poco más de una semana después, unas 600 personas invadieron barrancos de la zona 5, frente al Estadio Olímpico, acción que daría lugar al primero y clásico asentamiento precario de Guatemala: 'La Limonada'. A partir de ese momento surgirían 'limonadas' por toda la ciudad, además del negocio de las 'lotificaciones clandestinas' que se desarrolló aprovechando las grandes necesidades que tenían amplios sectores urbanos de disponer de un pedazo de suelo donde asentarse." (QUEZADA:1985:11-12)

1.2. Déficit de vivienda popular y su atención

No se trata aquí de un análisis completo del problema de la vivienda en la ciudad de Guatemala, que debe incluir una especificación de los diferentes conceptos de "vivienda popular", demandas cuantitativas y cualitativas, mecanismos del mercado inmobiliario, sistemas de crédito, etc., sino de información básica que consideramos válida para comprender la dimensión global del déficit de vivienda popular como una de las componentes de la vulnerabilidad de amplias capas urbanas. Respecto a la atención del déficit, nos vamos a referir solamente a las políticas estatales, pues los proyectos del sector privado o soluciones a través de instituciones como el "Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas" -FHA-, nunca fueron al alcance de las capas urbanas con ingresos mínimos.

⁵ Hemos resumido aquí en parte señalamientos y cifras que aparecen ya en el análisis del "Proceso urbano de la ciudad de Guatemala", Documento I de nuestro informe.

Una de las primeras políticas de los gobiernos revolucionarios de la década de 1944-54 fue la construcción de conjuntos habitacionales y el establecimiento de medidas legislativas en apoyo al problema de la vivienda. Así surgió el Decreto 533 de 1948, que creó el Instituto de Fomento de la Producción -INFOP- con un Departamento que se dedicó a la construcción de "Vivienda Popular"; en 1949 el Decreto 593 que reguló el alquiler de inmuebles urbanos, y el Decreto 600 que exoneró de impuestos fiscales y municipales los edificios mayores de dos niveles que se destinen a uso residencial. Junto a la Reforma Agraria y Reforma Fiscal, se planteó también una Reforma Urbana, "medidas indispensables para sacar del atraso al país, las que fueron abortados por la intervención norteamericana el 29 de junio de 1954. Con ello, a salvo los intereses geopolíticos de los Estados Unidos, se da paso al periodo contrarevolucionario que, no desestimando algunos logros sociales del gobierno que derrocó, los retoma y los impulsa, pero a la medida de sus intereses: paliativos que buscaban detener un desborde social." (CEUR, 1992:7) Así se fundó en 1956 el "Instituto Cooperativo Interamericano de la vivienda -ICIV-, administrado por la Dirección de Obras Públicas y la International Cooperation American -ICA y con apoyo financiero norteamericano. Sin embargo, en los nueve años de su funcionamiento, sólo se construyeron 4,536 unidades habitacionales, de los cuales el 75% se ubicó en la capital. En el contexto del plan norteamericano "Alianza para el Progreso", en 1965 se transforma el ICIV en el "Instituto Nacional de la Vivienda" -INVI-, y los recursos financieros fueron otorgados por el BID. Sin embargo, las viviendas producidas por el INVI -para 8,068 familias en ocho años-, fueron dirigidas en su mayoría hacia los sectores medios, empleados públicos y en general hacia la demanda solvente. Para dar cobertura a sectores de bajos ingresos, surge la modalidad de 'lote con unidad básica' y 'lote con servicios'. Sin embargo, por los bajos ingresos de los propietarios, la mayoría de las viviendas en estos 'lotes' se construyeron con materiales improvisadas o hasta de desechos. En 1973, con la finalidad de superar las limitaciones del INVI para captar recursos financieros, se crea el "Banco Nacional de la vivienda" -BANVI-. De la producción de viviendas del BANVI en los años entre 1973 y 1992 en el Area Metropolitana de Guatemala, el 90% se realizó debido a la coyuntura de reconstrucción por los daños causados por el terremoto de 1976.⁶

A la altura del terremoto del 76 ya existía un déficit de aproximadamente 500,000 viviendas en Guatemala, y sumando las 258,479 viviendas destruidos por el desastre, prácticamente dos tercios de la población del país se encontró sin vivienda. En el Area Metropolitana de Guatemala (AMG), según un mapeo y censo del Comité de Reconstrucción Nacional de mayo de 1976, a raíz del terremoto surgieron 126 asentamientos [precarias] con un total de 19,399 familias. Dos años más tarde, en 1978, para 31 asentamientos se habían

⁶Este apartado se basa en señalamientos de CEUR (1992:7-9).

encontrado soluciones habitacionales, y el resto se encontró, según informe del CRN, "en proceso de solución". Para más de dos mil familias se habían construido campamentos temporales en forma de "galeras" en las zonas 11 y 7, situación que se prolongó por varios años. Además, se estima que solamente en los seis meses posteriores al terremoto se manifestó una migración de damnificados de las áreas rurales hacia el AMG de entre 100 y 150 mil personas, que también buscaron alojamiento.

Parte de la población afectada por el terremoto fue reubicada luego en asentamientos planificados como 4 de Febrero, Niño Dormido, Madre Dormida, Martínez de Lejarza, Amparo, Granizos, etc. en la Zona 7, El Paraíso y El Limón en la Zona 18, El Quintanal y La Nueva Chinautla en la Zona 6. Todas estas colonias son clasificadas en la actualidad como precarias por sus condiciones de habitabilidad⁷, y en sus alrededores se formaron a través de invasiones nuevas áreas precarias en condiciones de alto riesgo debido a la situación peligrosa de los terrenos y falta de servicios básicos.

Los proyectos de reconstrucción de vivienda en los años después del terremoto se coordinaron en el AMG entre el BANVI, SEGEPLAN y el recién creado "Comité de Reconstrucción Nacional" -CRN-. En gran parte la reconstrucción se realizó gracias a donaciones y créditos extranjeros, como del BIRF, BID, BCIE, etc.. Sin embargo, durante el periodo de 1976-82, en el 73% de las soluciones habitacionales predominó el tipo de unidad de "desarrollo progresivo", que incluye "lotes con servicio", "lotes con unidad sanitaria" y "lotes con unidad básica", bajando el tamaño de los lotes a 72 m² y fomentando la autoconstrucción. Debido a la alta especulación después de terremoto con los precios de los materiales de construcción, absorción de mano de obra calificada por el sector privado, etc., no se cumplieron las ambiciosas metas de la reconstrucción en términos de tiempo y proyectos, y la gran mayoría de los damnificados pobres tuvo que ver como "se arregla". El estado declaró en 1978 su incapacidad para atender la demanda habitacional de personas que cuentan con ingresos mensuales de hasta Q 225.00 [hasta 1983 1 Q = 1 US-\$)". Sin embargo, todavía en 1983, el 50% de los trabajadores en la ciudad capital recibieron un salario promedio menor de Q 225.00, y el 26% entre Q 225.00 y menos de Q 300.00. (QUEZADA, 1985:15)

Trabajadores sociales del mismo BANVI constataron diez años después del terremoto lo siguiente: "En la producción de vivienda existe una disminución drástica, ya que en 1976 (año del terremoto) se produjeron 100,545 viviendas; en 1982 se llegó a producir 7,374 viviendas y en 1985 sólo 5,000 incluyendo en este dato la modalidad de lote urbanizado." (CITGUA, 1991:10) Otro indicador de la producción de vivienda extremadamente baja en Guatemala a mediados de la década de 1980 ofrece el siguiente cuadro:

⁷ Véase Cuadro 1 del anexo, "Ciudad de Guatemala: Asentamientos precarios 1991".

| Producción de vivienda por millón de habitantes (1985) | |
|--|-------|
| Costa Rica | 4,700 |
| Panamá | 4,500 |
| Honduras | 3,600 |
| El Salvador | 3,400 |
| Guatemala | 370 |

Fuente: HAUSWIRTH (1991:91)

Hay que mencionar para este período que "dentro del marco de la ausencia de legislación para regular el mercado inmobiliaria, de 1976 a 1985 el sector privado construyó un promedio de dos mil unidades por año, bajo la modalidad por encargo. Así se hizo el 88% del total, destinadas a un sector que bien puede calificarse con demanda efectiva. Sin embargo, a partir de 1986 el sector privado cambia de modalidad predominando el de vivienda de lujo: 'condominios', 'townhouses' y 'apartamentos' en las zonas 9, 10, 13, 14, 15 o en municipios como San José Pinula y Santa Catarina Pinula, tipos de construcción a la que ya no pudieron recientemente acceder los sectores medios." (CEUR:1992:9-10)

Con el ascenso al poder del primer gobierno civil después de más de treinta años de regímenes militares, y el subsiguiente aumento en el flujo de ayuda financiera internacional hacia Guatemala, se mostró primero cierto "auge" en la labor del BANVI, pero al mismo tiempo entró una administración que se calificó -igual como el mismo gobierno- por tan altos niveles de corrupción que llevó finalmente la institución a la bancarrota. "En el ejercicio de sus labores, el Banco fue fiel reflejo del proyecto demócrata cristiano: logró conseguir préstamos de fuentes internacionales; buscó soluciones que trasladaron el costo -económico y de mano de obra- de la vivienda, a los sectores populares, acompañándolo de una imagen y discurso populistas. Sin embargo, las soluciones ofrecidas no lograron cubrir el déficit anual de vivienda, mucho menos enfrentar el problema del déficit acumulado. Incluso la solución de 'lotes con servicios' -con o sin préstamo para la autoconstrucción de vivienda o para materiales de construcción- siguen estando fuera del alcance de la mayoría de los sectores populares. En muchos casos, los pobladores que han acudido al BANVI para una solución habitacional, no pueden pagar las cuotas mensuales al Banco. Mientras el grueso de la población no reciba un ingreso mayor, sencillamente no 'calificará' para los proyectos habitacionales del Estado, mucho menos para los de la iniciativa privada." (CITGUA:1991:20)

El BANVI cerró sus labores en 1992, y actualmente sigue atendiendo solamente compromisos adquiridos anteriormente, esperando su liquidación definitiva. Aunque se creó hace casi dos años el "Fondo Guatemalteco de la Vivienda" -FOGUAVI- como nueva entidad financiera estatal en materia de vivienda, hasta ahora no dispone de políticas o proyectos, ni de fondos.