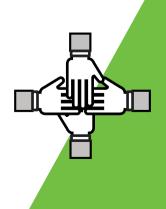
# Urbanización y nuevas ruralidades

Informe Nacional de Desarrollo Humano **Capítulo** 







# Introducción

Este capítulo explora uno de los fenómenos que está modificando de manera significativa ¿hasta qué p los territorios guatemaltecos y las condiciones a un mayor para su desarrollo humano. Se trata de la urbanización y los cambios que están experimentando algunas zonas rurales debido a la migración, la diversificación económica y otros fenómenos. En una primera sección se las describe mediante algunas estadísticas y posteriormente se realiza el análisis de un estudio de caso sobre la constitución de un nuevo espacio metropolitano en el Altiplano Centro Occidental que es un esigualdad ejemplo interesante de estas transformaciones.

La propia emergencia de una metrópoli en un territorio social y étnicamente diverso, con una impronta indígena fuerte y en una región que no está directamente influenciada por la dinámica de la zona metropolitana en torno a la ciudad capital, es un síntoma de los cambios que se están produciendo en las regiones. Pero eso no es lo único; en el capítulo se verá que las razones de esa expansión tienen que ver con una combinación de factores, entre los que resaltan la importancia de contar con economías locales diversificadas, infraestructuras públicas mínimas, caminos, escuelas y hospitales, una localización que le permite articularse con otros territorios nacionales y externos, y una sociedad dinámica.

Es decir, se describe un mundo en movimiento, no estancado, que se ha ido adaptando a condiciones adversas, que aprovecha oportunidades pero que avanza en medio de grandes limitaciones y desigualdades.

Estos cambios pueden aportar oportunidades, pero también nuevos riesgos. Por eso, otras

dos preguntas también inspiraron el análisis: ¿hasta qué punto esta urbanización es favorable a un mayor desarrollo humano? ¿Cómo ir más lejos, superando las persistentes desigualdades y los nuevos desafíos que el propio cambio está generando?

En general, se vio que los municipios más urbanizados de la nueva metrópoli emergente en el Altiplano Centro Occidental tienden a tener indicadores de desarrollo humano más elevados. Sin embargo, se mantienen significativas desigualdades al interior de esos territorios y varias de las zonas menos integradas a la dinámica de la metrópoli presentan elevados niveles de privaciones multidimensionales. Hay municipios en los que más del 90 % de los hogares tienen alguna privación, e incluso, en el centro urbano, casi un tercio de los hogares están afectados por esa situación. Es decir, la desigualdad y la pobreza siguen siendo uno de los trasfondos de las transformaciones urbanas y no se están resolviendo a la velocidad con la que deberían.

Además, se verá que esos cambios vienen acompañados de nuevos tipos de segregación espacial, problemas ambientales, dificultades en la gestión de recursos hídricos, desforestación y abandono de los espacios verdes, mal manejo de los desechos y nuevas desigualdades, esta vez en la urbe. Así pues, se podría decir que esos cambios tienen potencial para mejorar el desarrollo humano, pero que para potenciarse requieren de un acompañamiento y de un impulso público y colectivo mejor planificado, coordinado, más intenso y consciente del carácter integral de las políticas públicas que se tienen que ejecutar.

#### 4.1

# Ciudades intermedias, nueva ruralidad y desarrollo humano

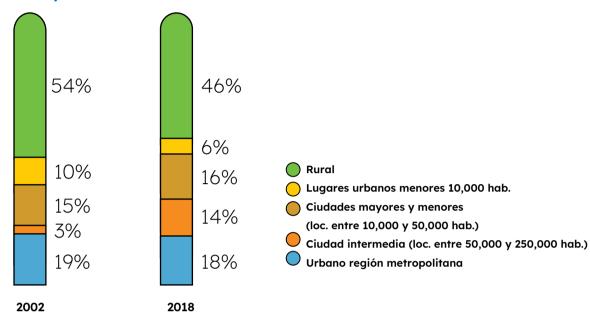
La urbanización en Guatemala tiene características particulares en comparación con las tendencias latinoamericanas. Se trata de un proceso relativamente tardío y lento que se ha acelerado desde fines del siglo XX. En 2002, aún el 54 % de la población vivía en zonas calificadas como rurales<sup>1</sup>, uno de los porcentajes más elevados en una América Latina que ya se volvió mayoritariamente urbana desde inicios de los 70, en el siglo XX.

En los primeros veinte años del nuevo siglo, el crecimiento de la población urbana se ha intensificado: en el censo de 2018 fue por primera vez mayoritaria, representando el 54 % del total nacional. Es probable que ese fenómeno siga aumentando en el futuro, acercando el país a los estándares latinoamericanos. Ese cambio seguirá teniendo impactos significativos en las condiciones de vida y en las oportunidades de las personas, configurando escenarios novedosos y desafiantes para la construcción del desarrollo humano.

En el gráfico 4.1 que contabiliza la población según tipos de localidades y de urbanización, se observan algunos rasgos del proceso: aunque la región metropolitana conformada por la ciudad de Guatemala y sus conurbaciones es, sobradamente, la región urbana más grande, su peso no es tan predominante como sucede en muchos países de América Latina, en los que hay grandes metrópolis que aglomeran a más del 30 % de la población, como es el caso de la ciudad de Panamá, Buenos Aires, Lima o San José.

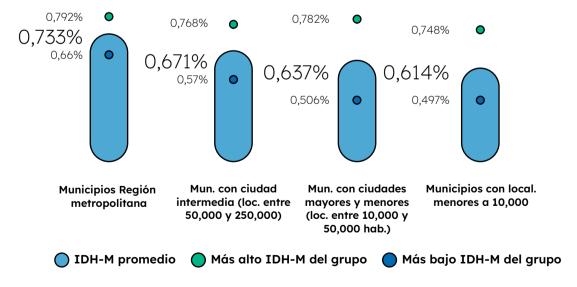
Según los datos de los censos, el peso poblacional de esta metrópoli se mantuvo estable en torno al 19 % entre 2002 y 2018². Es importante observar que además, en este caso, existe una población flotante importante que ingresa cotidianamente a la ciudad para realizar diferentes actividades económicas, culturales, sociales y académicas. Este es un fenómeno relevante en términos de presión sobre los servicios de la ciudad que es necesario estudiar en profundidad en el futuro.

Gráfico 4.1 Las ciudades intermedias son las que más crecieron en población entre 2002 y 2018



Proporción de la población según grado de urbanización (2018) Fuente: elaboración propia con base en datos de los CNPV 2002 y 2018

Gráfico 4.2 Los municipios de la región metropolitana y las ciudades intermedias tienen el IDH-M más elevado



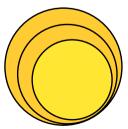
IDH-M promedio de municipios según jerarquía urbana (2018) Fuente: elaboración propia con base en datos de los CNPV 2018 El segmento denominado "ciudades intermedias" (aglomeraciones entre 50 000 y 250 000 habitantes por fuera de la región metropolitana central) es el que más creció: esa categoría estaba compuesta en 2002 por 4 localidades que cobijaban al 3 % de la población; en 2018 estas ya eran 19 y albergaban al 14 % de guatemaltecos. El grupo de "ciudades mayores y menores" (localidades entre 10 000 y 50 000 habitantes) aumentó también levemente su participación (del 15 % y 16 %) y los poblados pequeños (menores a 10 000 habitantes) la redujeron de 10 % a 6 % (gráfico 4.1).

Son esas ciudades intermedias las que más aumentaron su población entre 2002 y 2018 (un 135 %), seguidas de las "ciudades mayores y menores" (entre 20 000 y 50 000 habitantes) con 61 %. La urbanización no ha sido homogénea en todo el territorio, sino que se ha intensificado en ciertos lugares. Fue particularmente dinámica en varias ciudades intermedias localizadas en diferentes regiones del país. Mientras tanto, el crecimiento de la metrópoli central se habría estabilizado; sin embargo, es importante observar que, en ese caso, hay mucho movimiento de población de localidades intermedias situadas a su alrededor que también crecieron mucho y que tienen fuertes vínculos con ella. Por otra parte, muchas localidades urbanas más pequeñas se estarían estancando en población v actividad.

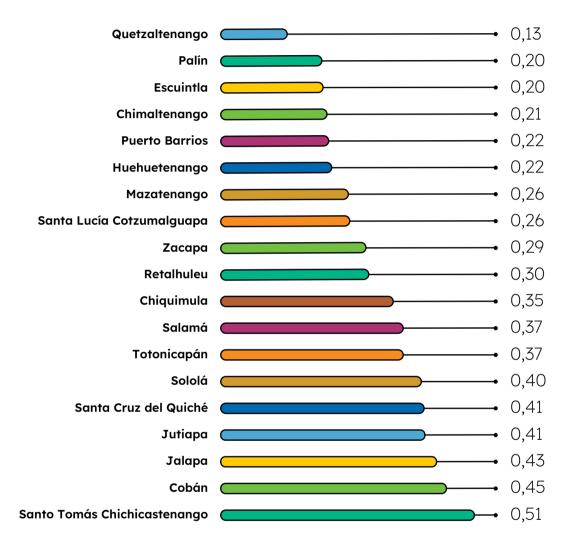
A priori, ese patrón podría llevar a la constitución de una red urbana territorialmente más equilibrada y no tan concentrada en una sola gran ciudad. Tal configuración suele ser considerada como más favorable para la provisión y desconcentración de servicios públicos y oportunidades socioeconómicas. Sin embargo, ese potencial no es en ningún caso automático: requiere acciones y políticas que lo promuevan y acompañen<sup>3</sup>.

En promedio, el IDH-M<sup>4</sup> de los municipios en los que se ubican esas ciudades intermedias era superior en 2018 al prevaleciente en municipios con zonas urbanas menos pobladas o con poblaciones mayoritariamente rurales. Sin embargo, esos índices siguen siendo significativamente menores a los existentes en los municipios del área metropolitana central (gráfico 4.2).

Hay una gran variedad de situaciones entre los municipios que conforman cada uno de los segmentos. En el caso de las ciudades intermedias, algunas se acercan a los niveles de desarrollo humano y carencias del área metropolitana central, pero muchas presentan niveles elevados de privaciones, por ejemplo, en Santo Tomás Chichicastenango, Cobán<sup>5</sup> o Jalapa (gráfico 4.3). Es decir, la situación social y de dotación de infraestructuras y servicios públicos en este tipo de municipios es muy diferenciada.



# Gráfico 4.3 Hay municipios de ciudades intermedias con índices de privaciones elevados



Índice de privaciones municipales (IP-M) 2018 Fuente: elaboración propia con base en datos de los CNPV 2018 Esa urbanización ha estado asociada a otros fenómenos demográficos. Uno de ellos es la diferenciación del proceso de transición demográfica. Por una parte, hay zonas urbanizadas en las cuales la relación de dependencia y el número de niños por mujer son bajos, hay mayor envejecimiento de la población y mayor porcentaje de mujeres en edad fértil. Mientras otras, predominantemente rurales, tienen una relación de dependencia mayor, es decir un porcentaje más elevado de población en edad inactiva (de 0 a 14 años y de 65 años o más) con relación a la que está en edad de trabajar, más cantidad de niños por mujer, menor envejecimiento y más bajo porcentaje de mujeres en edad fértil.

En algunos territorios, estos indicadores están muy afectados por los fuertes procesos de movilidad poblacional que, por ejemplo, han reducido los índices de masculinidad y aumentado los indicadores de dependencia en algunas zonas rurales (aspecto en el que se profundiza en el capítulo 5).

Como se detalla en la sección 3.4 del capítulo 3, la estructura de ocupaciones laborales también se ha ido modificando: a nivel nacional, se ha ido consolidando una terciarización de la economía y una reducción de las ocupaciones ligadas a la producción agrícola, así como un aumento de las actividades de servicios. Esos fenómenos no se limitan únicamente a las zonas más urbanizadas, se están produciendo en todos los municipios, incluyendo algunos predominantemente rurales.

En resumen, la urbanización es un rasgo que se está acelerando en Guatemala, pero con características propias, entre ellas, la expansión de ciudades y localidades intermedias. Es decir, actuar sobre el desarrollo humano de las urbes implica acompañar la emergencia de una red de ciudades ampliada y más descentralizada a lo largo del territorio nacional.

Paralelamente al anterior proceso, la aparición de una "nueva ruralidad" en varias regiones del país es otra de las novedades interesantes de la ocupación y uso del territorio desde inicios de siglo. Ese concepto ha surgido en América Latina para complejizar el análisis de los territorios caracterizados por "una baja densidad de población, el aislamiento y un predominio de las actividades económicas primarias".

Esas zonas suelen ser bastante heterogéneas y asumen diversas configuraciones según el tipo de interacciones entre "ruralidades" y espacios urbanos que se producen en cada una de ellas. La evidencia latinoamericana indica que esos vínculos se están complejizando por la diversificación de las economías locales, la transformación de las actividades agropecuarias por efecto de la globalización, las innovaciones tecnológicas e institucionales que reducen los costos de acceso a servicios públicos en zonas menos densas, la gran importancia que tiene ahora la cuestión ambiental o la porosidad sociocultural entre habitantes urbanos y rurales.

Las "nuevas ruralidades" aparecen en ese contexto, constituyendo territorios rurales cuya identidad ya no gira únicamente en torno a la actividad agrícola y en los que se distinguen "varios tipos de espacios ligados en grados diversos a la dinámica de los polos urbanos y en los que se enfrentan dos lógicas distintas: las funciones productivas clásicas del ámbito agrícola y ganadero y las nuevas actividades, ya sean terciarias, de ocio o de industrialización rural".

Algunos de esos rasgos están apareciendo en Guatemala, país de reciente urbanización y numerosa población rural. Como se explica en la sección 3.2, en muchos municipios rurales la actividad agrícola se redujo, aunque sigue siendo mayoritaria, y la ocupación en tareas comerciales y de servicios aumentó. Entre los 189 municipios predominantemente rurales (con más del 60% de su población

Capítulo 04 // 143 142 // Informe Nacional de Desarrollo Humano

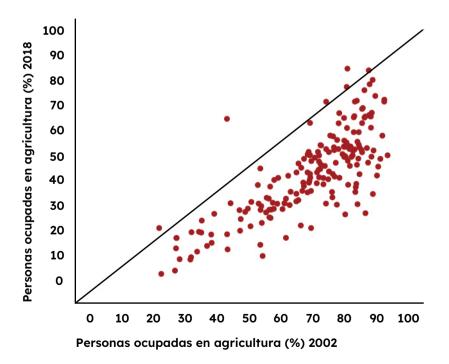
calificada como rural), casi todos experimentaron reducciones en la proporción de personas ocupadas en agricultura entre 2002 y 2018 (gráfico 4.4), muchos de ellos en niveles muy significativos.

Esas modificaciones han estado acompañadas de otros fenómenos demográficos entre 2002 y 2018: un decrecimiento de las zonas rurales aledañas a la metrópoli central y a la mavoría de las ciudades intermedias, una suerte de estabilización demográfica entre espacios urbanos y rurales en los municipios que albergan una localidad entre 10 000 y 50 000 habitantes y la persistencia de la ruralidad en los municipios con cabeceras con menos de 10 000 habitantes. En el capítulo 3 se muestra además cambios están siendo muy evidentes.

la gran diversidad de situaciones de desarrollo humano y privaciones que existen entre los municipios de todo tipo, incluyendo los rurales.

En síntesis, al iqual que en el caso de la expansión urbana, hay señales de transformaciones relevantes en las ruralidades: el retroceso de las actividades agropecuarias y la creciente heterogeneidad de condiciones de vida y de tipos de privaciones (en el Recuadro 4.5 se describe ejemplos de estas transformaciones en los Cuchumatanes). Para entender algunas de las dinámicas cualitativas que están asociadas a estas situaciones, se exploró un caso paradigmático de crecimiento urbano en el que estos

Gráfico 4.4 En casi todos los municipios predominantemente rurales, el porcentaje de población que trabaja en agricultura disminuyó entre 2002 y 2018

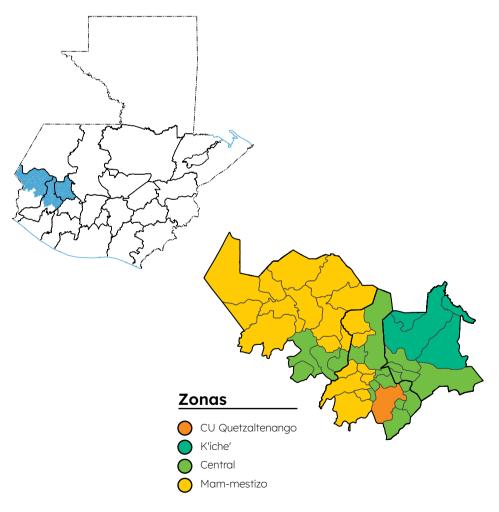


Porcentaje de ocupados en actividades agrícolas en municipios con más del 60 % de población rural (2002 y 2018) Fuente: elaboración propia con base en datos del CNPV 2002 y 2018

# 4.2

# La emergencia de una nueva metrópoli en el **Altiplano Centro Occidental**<sup>8</sup>

Figura 4.1 Ubicación del Altiplano Centro Occidental



Fuente: elaboración propia, en Anexos se puede ver información sobre mapa referencial utilizado y lista de municipios.

El Altiplano Centro Occidental se sitúa en la parte occidental del macizo de la Sierra Madre. Es una franja que se extiende a lo largo de las tierras altas de los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango y del departamento de Totonicapán (ver ubicación y composición municipal en la figura 4.1)<sup>9</sup>. Se consideraron 38 municipios de esos tres departamentos al analizar este territorio. Forma parte de las tierras volcánicas de la cordillera que atraviesa de occidente a oriente el centro del país. Es una zona mayormente montañosa, con pendientes agudas en las que se distinguen algunas áreas de planicie y valles, siendo el principal de ellos el que alberga la ciudad de Quetzaltenango y sus alrededores.

Este territorio ha tenido siempre una gran importancia en la historia guatemalteca. Fue, desde tiempos precolombinos, uno de los espacios determinantes de la territorialidad de las poblaciones mayas mam y k´iche´, las cuales concebían su espacio como un territorio compuesto por distintos "pisos ecológicos" que iban desde las montañas de la Sierra Madre hasta la bocacosta y las planicies costeras del litoral Pacífico, unos ecosistemas diversos que eran la base de un complejo sistema agrícola fundamentado en el aprovechamiento combinado del potencial productivo de cada uno de ellos.

Se trataba de espacios complementarios que tenían funciones económicas, pero igualmente significados culturales y simbólicos cruciales. Las cumbres son entendidas, por ejemplo, como lugares sagrados por la cosmovisión maya-mam: donde se forman las nubes, se genera la lluvia y nace el agua. Eran igualmente espacios para realizar ceremonias, ofrecimientos e invocaciones.

Según algunas tradiciones orales: "el territorio Mam se extendía hasta el gran *Twi' Masat*, la gran planicie del actual departamento de Mazatenango; *K'ulaj A'*, —agua sagrada— hoy Quetzaltenango; *Twi' Kyqa'*, hoy Totonicapán, gran parte de *Chnab'jul*, hoy Huehuetenango, la totalidad de *T-xechman*, hoy San Marcos y, *Muxb'il*, el Soconusco" (Aguilón 2013: 96). En el lugar de la actual ciudad de Quetzaltenango se ubicaba un centro poblacional mam y, a partir del siglo XV, un importante centro político k'iche'".

Esa territorialidad se fue modificando durante el periodo colonial y por efecto de los sucesivos procesos de modernización y de cambios en la tenencia de la tierra impulsados por las élites de la república, procesos no exentos de conflictos e inequidades. Quetzaltenango devino, desde fines del siglo XVIII, el principal centro urbano en el suroeste guatemalteco dinamizado tanto por la población k'iche' como por los españoles y criollos que migraron hacia él.

Por su parte, San Marcos se constituyó en el principal núcleo de la población ladina de la zona desde su surgimiento en el siglo XVII, y San Pedro,



que fue un centro político mam desde el periodo antiguo, se transformó en el lugar de administración colonial de un vasto territorio que alcanzaba las tierras altas de Los Cuchumatanes hacia el norte y las tierras bajas del litoral Pacífico hacia el sur.

Durante la primera mitad del siglo XIX, Quetzaltenango fue, junto con San Marcos, la sede de la emergencia de la élite ladina que aspiró a formar el Estado de Los Altos que, además, buscó independizarse del dominio político y comercial de la oligarquía capitalina. A partir del desarrollo de la caficultura y, principalmente, de la expansión de empresarios alemanes hacia la bocacosta occidental, la ciudad se convirtió en un importante centro financiero y consolidó su importancia como polo comercial. Mientras tanto, San Pedro se fue constituyendo en un centro comercial desde el cual se abastecía de productos industriales y bienes de consumo importados a la bocacosta cafetalera.

A mediados del siglo XX, el valle de Quetzaltenango-Totonicapán, constituía un espacio conectado por numerosas veredas y caminos con los poblados a su alrededor. La ciudad de Quetzaltenango se situaba al centro de las rutas que vinculaban el altiplano con las principales cabeceras de los departamentos costeros y la zona de plantaciones cafetaleras de la bocacosta. San Marcos se había transformado en un importante centro de poder político-administrativo departamental y San Pedro ya era un punto medular del comercio de productos que se consumían en las tierras bajas y altas, y en las zonas circundantes a esa localidad. Ya los mam sampedranos estaban copando las redes del comercio rural de carácter inter e intrarregional, que abastecían a las poblaciones indígenas y campesinas tanto en la parte altiplánica de San Marcos como en la zona de las plantaciones.

Esas localidades fueron consolidando esas funciones clave de articulación comercial, administrativa y de gestión del poder político de buena parte del territorio occidental del país a lo largo del siglo XX, adecuándose a las transformaciones, turbulencias y avatares que caracterizaron a ese periodo. En esa trayectoria se convirtieron en territorios emblemáticos del país, donde coexisten pueblos y ciudadanos de diversos orígenes, etnias y culturas, y en los cuales se entrelazan vigorosas y complejas sociedades rurales y urbanas. Son lugares paradigmáticos para comprender el cambio territorial en Guatemala, tanto por su importancia histórica, como por sus particularidades geográficas, sociales, culturales, biológicas, económicas y de ocupación espacial.

# 4.2.1 La metrópoli del Altiplano Centro Occidental

Usualmente, los territorios metropolitanos son el resultado del desarrollo interconectado de varias aglomeraciones que son diversas entre sí y que conjugan distintos patrones de urbanización y relaciones entre los espacios rurales y urbanos que las componen.

La zona central de la metrópoli que ha ido surgiendo en el Altiplano Centro Occidental está conformada por el eje urbano, administrativo y comercial que articula la zona urbana del valle de Quetzaltenango-Totonicapán con las ciudades adyacentes de San Marcos y San Pedro Sacatepéquez, también situadas en un pequeño valle. Un eje que está rodeado de dos zonas rurales situadas hacia el interior de las montañas del altiplano, una mayoritariamente mam y la otra k'iche'.

Los municipios que conforman esta zona central son San Marcos, San Pedro Sacatepéquez y San Antonio Sacatepéquez, en el departamento de San Marcos. Quetzaltenango, Salcajá, Olintepeque, San Carlos Sija, Sibilia, San Mateo, Almolonga, Cantel, Zunil, San Francisco La Unión y La Esperanza, en el departamento de Quetzaltenango. San Cristóbal Totonicapán, Totonicapán, San Francisco El Alto y San Andrés Xecul, en Totonicapán (ver figura 4.1).

Esta zona está experimentando una fuerte urbanización que tendería hacia la configuración de una formación de tipo metropolitano, que es la resultante de dos dinámicas geográficas concomitantes: la expansión de la mancha urbana<sup>10</sup> de la ciudad de Quetzaltenango hacia los municipios contiguos<sup>11</sup>, y el crecimiento de los núcleos urbanos de los municipios adyacentes<sup>12</sup>.

En particular, ha sido interesante el crecimiento comercial y urbano, acelerado en el siglo XXI, de cuatro de esos municipios con elevada población indígena e intensa actividad comercial: San

Pedro Sacatepéquez, Totonicapán, San Francisco El Alto y Almolonga<sup>13</sup>. Son poblaciones que transformaron sus sistemas de producción, ampliaron sus circuitos y relaciones comerciales, densificaron e hicieron crecer sus cabeceras municipales, que adquirieron rasgos de pequeñas ciudades, y mejoraron las carreteras que los conectan con Quetzaltenango.

La expansión de estos cuatro municipios tuvo La zona central de la metrópoli que ha ido rgiendo en el Altiplano Centro Occidental tá conformada por el eje urbano, administivo y comercial que articula la zona urbana et valle de Quetzaltenango-Totonicapán con La expansión de estos cuatro municipios tuvo mucho que ver con que fueron menos afectados por la violencia que se desató durante el conflicto armado interno y con que basaron sus economías locales en el comercio y producción de bienes para mercados ampliados.

Los territorios mam<sup>14</sup> y k'iche'<sup>15</sup> aledaños al eje central urbano se ubican al norte y oeste de Quetzaltenango y en el norte del departamento de Totonicapán. Se trata de zonas rurales con bajo desarrollo humano (ver figura 4.3) en las que la mayoría de la población pertenece a comunidades indígenas y se dedica a actividades agrícolas de subsistencia, en el caso de los mam, y de comercio de pequeña escala, entre los k'iche'.

#### 4.2.2 Cambio demográfico y ocupacional

El total de habitantes en el Altiplano Centro Occidental era de 1570 705 en 2018, de los cuales el 11.5 % residía en el municipio de Quetzaltenango y el 37.3 % en el territorio urbano integrado por los demás municipios del área central o eje urbano-comercial de la metrópoli. Es decir, el 48.8 % de la población habita la zona urbanizada más densa del territorio. El 38.8 % está asentado en la zona aledaña mam y el 12.3 % en la k'iche' (cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Urbanización y densificación del Altiplano centro occidental 2002-2018

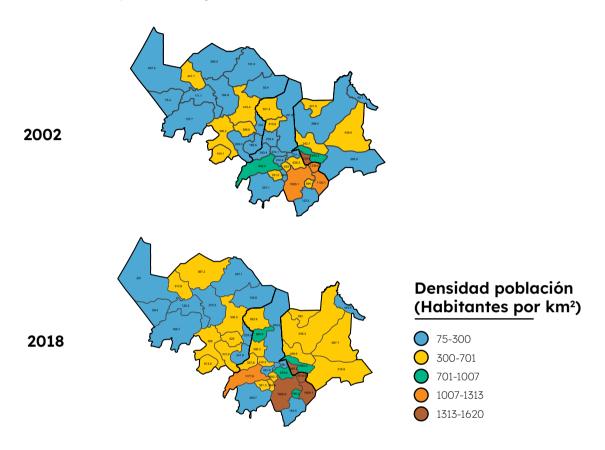
	Población	Densidad p por	ooblacional km²	Población urbana (%)	
	2018	2002	2018	2002	2018
Total país	14 901 286	108	138	46.1%	53.9%
Altiplano centro occidental	1 570 705	260	334		47.4%
Eje central urbano*	586 271	401	501	50.1%	71.1%
Zona mam	610 108	205	266	18.6%	18.5%
Zona k'iche'	193 620	207	277	21%	17.7%
Centro urbano: Mun. de Quetzaltenango	180 706	1006	1425	94.5%	100%

Fuente: elaboración propia con base en INE, censos de población y vivienda 2002 y 2018, e INE 2020

Entre 2002 y 2018, la urbanización del área central ha sido intensa, transformándose en una zona densamente poblada (ver figura 4.2 y cuadro 4.1): en 2002, el 50.1 % de las personas de esta franja residían en áreas urbanas; en 2018, este porcentaje alcanzó el 71.1 %. En la zona periférica mam este porcentaje se mantuvo en el 18 % y en el k'iche' se redujo, pasando del 21 % en 2002 al 17.7 % en 2018.

Capítulo 04 // 149 148 // Informe Nacional de Desarrollo Humano

Figura 4.2. Los municipios conurbados a Quetzaltenango aumentan su población y se densifican



Altiplano Centro Occidental: cambios en la densidad de población entre 2002 y 2018 Fuente: elaboración propia, con base en ine, censos de población y vivienda 2002 y 2018 y plantillas del IGN

Otra característica muy relevante del territorio es su fuerte impronta indígena: el 69.5 % de su población se identifica como tal en 2018. Las comunidades lingüísticas k'iche' (57 %) y mam (40 %) son mayoritarias entre los indígenas. La mayor diversidad étnica se presenta en el eje urbano-comercial, donde el 64.1 % de su población se identifica como indígena. En Quetzaltenango ese porcentaje es del 47 % (gráfico 4.5). En el eje central, el 92.5 % de los a la comunidad lingüística k'iche'.

En el eje urbano y comercial del territorio hay una mayoría k'iche' que está concentrada en los municipios situados al este de Quetzaltenango<sup>16</sup>. El desarrollo socioeconómico de esas zonas habría estado acompañado de la reafirmación de su identidad como pueblo maya-k'iche', al contrario de lo observado en otros municipios que fueron predominantemente mam y que son parte del eje urbano (San Pedro Sacatepéquez y San Antonio Sacatepéquez, ubicados en San que se identifican como indígenas pertenecen Marcos), en los que ha disminuido el porcentaje de la población que se identifica como indígena.

Los municipios de San Mateo y La Esperanza también han tendido hacia la reducción del porcentaje de población que se considera maya, la cual abarcó, en 2018, al 31.26 % en San Mateo y al 55 % en La Esperanza. Este cambio puede estar relacionado con su absorción por la expansión de la mancha urbana de la ciudad de Quetzaltenango y la consiguiente diversificación del origen de su población.

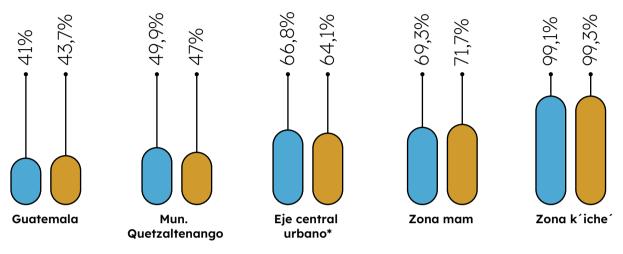
Las dos zonas rurales aledañas están integradas mayoritariamente por población mam y k'iche'. Sin embargo, en seis de los veinte municipios de la zona mam, la población se identifica de forma predominante como ladina<sup>17</sup>.

La ciudad de Quetzaltenango es el lugar en donde se observa la tasa más alta de participación de la población económicamente activa (PEA): en 2018, el 58.9 % de la población en edad de trabajar (PET) fue considerada económicamente activa. En el polo opuesto está la zona mam, en donde apenas el 31.6 % de la PET era activa, situación relacionada con la fuerte migración que afecta a ese territorio.

En cuanto a las cinco ramas principales de la actividad económica en las que se ocupa la PEA (cuadro 4.2), la mayor diversificación aparece en los municipios del eje central urbanizado, siendo mayoritaria la proporción de personas que laboran en industrias manufactureras y en distintos tipos de actividades comerciales.



# Gráfico 4.5 El Altiplano Centro Occidental es una de las zonas urbanas con mayor presencia indígena del país



**2002 2018** 

Porcentaje de población autoidentificada como indígena. Nacional y zonas Altiplano Centro Occidental (%), 2002 y 2018 (\*) No incluye centro urbano.

Fuente: elaboración propia con base en INE, censos de población y vivienda 2002 y 2018.

# Cuadro 4.2 La economía del territorio es bastante diversificada, hay actividades manufactureras importantes

	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Industrias	Construcción	Comercio al por mayor y al por menor; reparación	Hogares como empleadores y productores de bienes y servicios
Total país	28.4	11.5	6.4	17.8	5.6
Centro urbano: Mun. Quetzaltenango	5.0	13.4	8.2	25.2	5.8
Central/eje urbano	17.6	24.9	8.9	19.6	4.2
Zona mam	49.2	5.9	7.8	10.5	5.8
Zona k'iche'	23.8	14.5	3.9	40.3	5.7

Principales ramas de actividad económica<sup>18</sup> de la PEA, 2018 (%) Fuente: INDH con base en INE, censos de población y vivienda 2002 y 2018

Tradicionalmente, la población del valle de Quetzaltenango-Totonicapán y de San Pedro Sacatepéquez (San Marcos) se ha empleado en el tejido y el comercio de textiles destinados a la población indígena (huipiles, cortes, fajas, delantales, perrajes, etc.) y ahora en la industria de confección y comercio de prendas y textiles. Como se verá más adelante, muchos de estos municipios han crecido por la conjunción de una intensa actividad manufacturera y su habilidad para construir y operar circuitos comerciales en toda Guatemala e incluso en países vecinos. Esta diversificación contrasta con la fuerte especialización de la zona mam en actividades agrícolas, y de la zona k'iche' en el pequeño comercio ambulante.

# 4.2.3 La dinámica de crecimiento de los territorios y localidades que conforman la metrópoli emergente

#### La ciudad de Quetzaltenango

La ciudad de Quetzaltenango, segunda en importancia del país, es el centro del valle de Quetzaltenango-Totonicapán<sup>19</sup>. Históricamente, en ese lugar y sus alrededores se han asentado comunidades indígenas muy numerosas. Las que se sitúan al oeste y noroeste de la ciudad son mam y las que están ubicadas al noreste y sureste son k'iche'. En torno a la ciudad se establecieron desde la colonia tres asentamientos de población española que se transformaron en municipios de población mayoritariamente ladina (Salcajá, San Carlos Sija y Sibilia).

La expansión urbana y comercial de la ciudad de Quetzaltenango ocurrida durante las últimas tres décadas ha reforzado su centralidad en el suroeste del país. Para una escala latinoamericana,

es una ciudad intermedia, de tamaño mediano y posición secundaria en la jerarquía urbana nacional. Sin embargo, su crecimiento se ha extendido hacia los municipios vecinos, transformándola en el corazón de una nueva área de características metropolitanas.

El ser centro de rutas y caminos que conectan el valle y el altiplano, así como el valle y la costa, es uno de los factores que históricamente le ha otorgado una posición privilegiada en términos comerciales. Este rol ha dinamizado su desarrollo económico, inicialmente como un núcleo vinculado al mercado interno al final de la colonia y, posteriormente, como una ciudad que se fue modernizando al ritmo del auge cafetalero y el crecimiento del comercio y servicios.

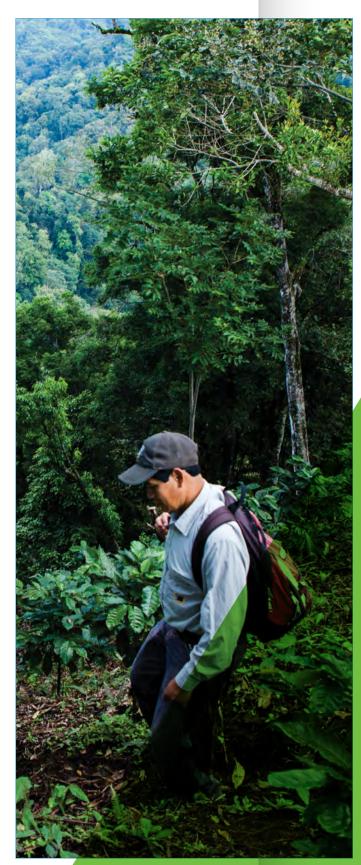
En la actualidad, la ciudad sigue estando en el cruce de dos rutas estratégicas del país. Verticalmente conecta las principales ciudades de la costa (Mazatenango, Retalhuleu y Coatepeque) con la carretera Interamericana que va hacia Huehuetenango, Los Cuchumatanes y La Mesilla, en la frontera con México. Horizontalmente intercomunica el territorio, al situarse en el centro de la ruta que lleva de Totonicapán a San Marcos y San Pedro, que a su vez conecta con la carretera a la frontera, también con México, en El Carmen (Talismán, San Marcos).

Es así como Quetzaltenango se fue transformando en un centro de atracción para las poblaciones indígenas y ladinas del valle y del altiplano, así como para los habitantes de las localidades situadas en la bocacosta del departamento y de las principales ciudades al pie de esta. Este atractivo se refleja en el alto porcentaje de sus actuales residentes que nacieron en otro lugar. En 2018, estos "migrantes" constituían el 23.7 % de su población.

Por esas razones, la ciudad ha crecido a un ritmo acelerado en las últimas tres décadas. Entre 1982 y 2006 su área urbana se multiplicó por 4.3, al extenderse hacia las zonas rurales

del municipio, así como hacia los municipios colindantes (Alvarado 2010: 51). Esa tendencia ha continuado en años posteriores, borrando el límite urbano entre San Mateo y La Esperanza, y entre Quetzaltenango y La Esperanza y Salcajá. Asimismo, la mancha urbana ha avanzado hacia Olintepeque. Una expansión que puede definirse como propia de una conurbación metropolitana. Los principales vectores de crecimiento y densificación de la ciudad han sido:

- La construcción de la Autopista de Los Altos, iniciada en 1996 y concluida en 2007, complementada con un periférico que atraviesa la parte norte de la ciudad y que vincula esa ruta con la carretera nacional que conduce a San Marcos. De la mano de estas infraestructuras se ampliaron las rutas de transporte colectivo y la interconexión del centro urbano con los municipios conurbados.
- La creación de nuevos espacios comerciales orientados hacia un patrón de consumo globalizado para las clases medias, compuestos de cadenas nacionales de almacenes, complejos comerciales y restaurantes, así como de franquicias transnacionales, los cuales contrastan y compiten con las zonas de comercio tradicionales como los mercados y establecimientos ubicados en el centro histórico. Si bien una mayoría de estos comercios fueron instalados por inversionistas de la capital o de tipo transnacional, también empresarios ladinos y k'iche' de la ciudad han participado.
- Con el auge de la construcción residencial en lotificaciones y condominios destinados a la población con un nivel de ingresos medio y alto, se crearon áreas residenciales de baja densidad poblacional en los municipios colindantes y en zonas de la ciudad que hasta hace poco tenían características rurales. Una expansión que ha conducido a un estilo de "periurbanización" de varias zonas con tierras que tenían un alto potencial agrícola.
- La edificación de viviendas estimuladas por las remesas ha contribuido a una transformación notoria y rápida de los espacios rurales adyacentes. Esas construcciones imitan la arquitectura de los suburbios estadounidenses, siendo una respuesta de las familias a la necesidad de una vivienda confortable y moderna<sup>20</sup>. En esta dinámica es importante considerar que, si bien solo el 7.7 % de los hogares de Quetzaltenango reportan recibir remesas desde el exterior, dicha cifra se eleva bastante en los municipios aledaños<sup>21</sup>.
- Su rol como polo de atracción de las poblaciones de las regiones aledañas para acceder a servicios educativos y salud. La ciudad concentra una importante red de establecimientos educativos de primaria y secundaria, la Universidad de San Carlos y siete universidades privadas.



Según el censo de 2018, 98 446 personas originarias de otros municipios residían en Quetzaltenango para estudiar, número que casi duplica a los alumnos originarios de esa localidad. Por otra parte, el municipio concentra la mejor infraestructura hospitalaria pública y privada de la región, así como la mayor cantidad de recursos humanos en salud.

#### San Francisco El Alto

Este es uno de los municipios conurbados a Quetzaltenango. Desde la década de 1950, los francisquenses se especializaron en la confección de ropa de bajo precio, que era comercializada entre los trabajadores agrícolas de las fincas en la costa sur. A fines de la década de los 80, un grupo de confeccionistas-comerciantes —los que contaban con mayor capital— estrecharon relaciones con los propietarios de almacenes de textiles de Ciudad de Guatemala, a quienes compraban materia prima para su propia producción y para ser revendida a los medianos y pequeños confeccionistas del municipio. Eso hizo crecer su número hacia el final de los años 1990.

Al mismo tiempo, la producción local se amplió hacia la confección de prendas de vestir que replicaban los estilos de la moda característica de zonas urbanas, pero fabricándolas y vendiéndolas a muy bajo precio. Paralelamente, sus circuitos de comercialización se expandieron hacia zonas populares de Ciudad de Guatemala y otras regiones del país, e incluso hacia Chiapas, en México.

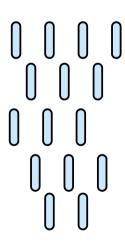
Posteriormente, una nueva generación de comerciantes francisquenses estableció relación con maquileros asiáticos, a quienes compró sobrantes de tela para venderlos por peso. A esto le siguió la adquisición de maquinaria industrial de segunda mano. Esta disponibilidad de maquinaria y materia prima a bajo costo, sumada a la ampliación de las posibilidades para adquirir créditos mediante cooperativas y asociaciones de desarrollo, así como a la recepción de remesas, produjo un *boom* de la confección de ropa entre productores que trabajaban a una escala pequeña y micro<sup>22</sup>.

Si bien la expansión de la "industria de confección" ha generado ingresos aceptables para parte de la población, la economía local se basa en un entramado de productores-comerciantes bastante desigual. La producción de ropa a bajo costo vendida a precios bajos es factible por la precariedad en que laboran los operarios y por una organización familiar que supone el trabajo no remunerado de varios de sus integrantes. Goldin (2003) define ese sistema económico como una "pequeña producción

**Capítulo 04** // 155 154 // Informe Nacional de Desarrollo Humano

industrial capitalista", que si bien hace posible la movilidad social para algunos, deja a una mayoahorro y reinversión de estos emprendimientos es baja.

A partir del desarrollo de ese conglomerado industrial-comercial, el área urbana del municipio fue creciendo. Desde mediados de los años noventa, las actividades comerciales se han intensificado. Las antiquas casas de adobe y teja fueron reemplazadas por casas de block y terrazas, muchas de ellas de varios niveles; se han edificado hoteles; se construyeron nuevos locales y pequeños centros comerciales, así como nuevas y más grandes iglesias; y las rutas de sus circuitos comerciales se debió al acceso a entrada y salida al pueblo fueron ampliadas. De igual manera, la carretera Panamericana entre Cuatro Caminos y Poloquá (en Momostenango) se ha ido llenando de locales comerciales.



#### Almolonga

Situada en un estrecho, pero fértil e irrigado ría en condiciones vulnerables. La capacidad de valle al sur de la ciudad de Quetzaltenango, Almolonga se perfiló en la década de 1980 como el principal productor de vegetales en el occidente de Guatemala, lo que hizo posible para un porcentaje importante de su población mejorar sus ingresos. Actualmente, tienen un IDH-M de 0.62, elevado para un municipio rural. Las hortalizas que produce se venden en los mercados regionales en Guatemala, pero principalmente se exportan hacia los mercados de El Salvador y Tapachula, en Chiapas, México.

> La expansión de la producción agrícola y de fertilizantes y pesticidas químicos en los años setenta, que permitió aumentar la productividad; a la compra de camiones por acaudalados propietarios k'iche' que los independizó de los intermediarios; al fortalecimiento del comercio de hortalizas, que aumentó su capacidad de adquirir más tierras en el municipio y en la costa; y a los efectos económicos de las guerras civiles en Nicaragua y El Salvador, que les permitieron el acceso a esos mercados. Hoy, los almolonqueños son propietarios o alquilan tierras en municipios cercanos, en donde suelen emplear a jornaleros de dichas localidades<sup>23</sup>.

> Las características del entramado de productores agrícolas explican también en parte esta expansión. Se trata de una estructura conformada por un pequeño núcleo de mayoristas que ha acumulado capital y maneja los circuitos comerciales más importantes, y por una mayoría de agricultores que poseen pequeñas parcelas en las que producen de forma intensiva. Para ello se contratan jornaleros, se usa trabajo familiar no remunerado y se aplican fertilizantes y pesticidas sintéticos. Estos pequeños agricultores venden diariamente su producción en la plaza del mercado del pueblo, donde es recuperada por los comerciantes al por mayor.

En este escenario, la contaminación ambiental deviene un problema muy preocupante por el uso intensivo mediante prácticas no sostenibles de pequeñas parcelas y fuentes de agua, así como de cantidades considerables de pesticidas sintéticos a fin de obtener hasta cuatro cosechas al año. Una utilización que se produce por la debilidad en las regulaciones, controles y estándares de calidad en este ámbito. Es una contaminación que no solo afecta a los trabajadores agrícolas, sino que impacta en el suelo, en el agua, en el aire y en los cultivos cosechados, con potenciales afectaciones para la salud<sup>24</sup>.

#### **Totonicapán**

Totonicapán es otra de las cabeceras departamentales que está quedando conurbada a Quetzaltenango. A inicio de la década de 1970, el municipio poseía una economía artesanal y comercial: su población, mayoritariamente k'iche´, se había especializado en el tejido de cortes, fajas y huipiles, así como en la fabricación de muebles de madera de pino, pantalones, caites, artículos de cuero y alfarería, producción destinada al consumo cotidiano y doméstico de las poblaciones indígenas y campesinas de toda la región. Esta producción era distribuida a través de las plazas de mercado de pueblos y ciudades, y del comercio ambulante. Es decir, que eran comerciantes indígenas quienes controlaban los circuitos de mercadeo de esos productos<sup>25</sup>.

Al comienzo de los años 1990, ya sobresalía como una ciudad k'iche' con economía diversificada y relativamente próspera. Algunas décadas atrás su centro urbano era aún considerado una ciudad ladina, no porque en ella habitara una mayoría de esa población, sino porque esta monopolizaba los principales espacios comerciales y de las instituciones estatales.

#### Recuadro 4.1 Gobierno comunal en Totonicapán

La expresión más conocida de gobierno comunal de esa región es la asociación de alcaldes comunales de los 48 cantones. Su origen se remonta al levantamiento indígena liderado por Atanasio Tzul en 1820, el mismo que dio origen a la independencia de Guatemala (Barrios 2008, Castro Gutiérrez, et. al. 2011).

Esta instancia emergió como la principal autoridad de un entramado organizativo complejo que incluye a las asambleas y juntas directivas cantonales, a las asambleas y juntas directivas de los responsables de los bienes comunes: los baños de aguas termales, el agua y los bosques, así como de los alguaciles. Estas directivas, al igual que la junta directiva de alcaldes de los 48 cantones, son conformadas y renovadas anualmente (Ekern 2010; Tzul 2018). Su principal propósito es velar y defender los derechos e intereses del municipio de Totonicapán desde una filosofía basada en el cosmos, la naturaleza y la persona.

El motor que las activa es el trabajo o servicio comunal, k'ax k'ol en k'iche'. Todos los k'iche', hombres, mujeres, niñas y niños, participan en esa tarea. Suelen ser los varones quienes son elegidos por las comunidades para asumir los cargos de autoridad, responsabilidades que ejercen durante un año, y todos los hombres están obligados a asumirlas varias veces en su vida (Ekern 2010; Falla 2012; García Vettorazzi 1999; Tzul 2018). Este trabajo incluye una diversidad de funciones y responsabilidades.

El k'ax k'ol, escribe Tzul, "significa hacerse cargo del mantenimiento de los caminos, participar en una marcha, realizar trámites en los tribunales, redactar actas en las asambleas, hacer compras para la fiesta, organizar el baile, realizar cultos religiosos, católicos, protestantes, reforestar el bosque, cavar sepulturas para los muertos, etc." (2018: 151). Estos sistemas no se han quedado estáticos y han sido recreados en distintos periodos históricos, incorporando a los comités de desarrollo en las asambleas de algunos cantones, dando mayor participación a las mujeres, constituyendo una asociación de alcaldes comunales como máxima autoridad y optando por profesionales universitarios k'iche' como presidentes de la asociación, desde mediados de los 90.

Estos sistemas son instituciones independientes de las estructuras estatales, pero interaccionan con ellas en algunas responsabilidades judiciales de primera instancia y gestiones de equipamientos básicos. Sus autoridades defienden el patrimonio y la autonomía de las comunidades k'iche'.



158 // Informe Nacional de Desarrollo Humano Capítulo 04 // 159

Aún en 1999, la tejeduría era la principal ocupación de los hogares. En los decenios posteriores, la élite local encontró nuevas fuentes de riqueza, como el servicio de transporte de pasajeros, la inversión inmobiliaria y el comercio de productos importados. Una dinámica fortalecida por organizaciones y cooperativas que otorgan créditos y llevan a cabo proyectos de desarrollo en los cantones rurales y en los más pobres. Estos procesos han sido reforzados por las remesas de los migrantes en Estados Unidos, otra de las opciones de vida de los k'iche' del territorio.

El emergente predominio urbano k'iche' actual está entonces vinculado al afianzamiento de una élite indígena formada por grandes comerciantes, transportistas, propietarios de talleres de tejido y pequeñas industrias textiles, y por una clase media de comerciantes, artesanos y tamental y de las distintas instituciones gubertrabajadores de otros oficios; sectores a los que se sumaron profesionales que completaron estudios universitarios<sup>26</sup>.

radica también en su nivel de cohesión social, construida a través de sus "sistemas de organización y gobierno comunal"27. Estos sistemas involucran actualmente a poblaciones con escolaridad y formación universitaria con otras que siquen siendo rurales, pero que conocen la experiencia migratoria a los Estados Unidos y que han mejorado en algunos aspectos su nivel de vida. Estas estructuras fortalecen una identidad territorial cuyo cimiento es la historia del patrimonio comunitario (tierras y bosques), su defensa y administración colectiva (recuadro 4.1).

#### San Marcos y San Pedro Sacatepéquez

Las ciudades de San Marcos y San Pedro Sacatepéquez han ocupado una posición similar a la del valle de Quetzaltenango-Totonicapán, en la otra punta del eje metropolitano. Constituyen el principal centro administrativo, institucional y comercial del departamento de San Marcos. Se sitúan en el centro de cuatro ejes de intercomunicación: la ruta que va hacia el norte, adentrándose en los poblados de las tierras altas marquenses; las dos rutas que conducen al sur hacia la costa; la carretera al este que lleva a Quetzaltenango y la que se dirige al oeste convergiendo con la carretera Interamericana, que culmina en El Carmen, frontera con México.

San Marcos es la sede del gobierno deparnamentales, ahí también se sitúa el Centro Universitario de la Universidad de San Carlos y el hospital departamental, el más importante de La fortaleza de los k'iche' en ese municipio la zona. En San Pedro se ubican los principales mercados del departamento.

> San Pedro Sacatepéquez es un municipio del departamento de San Marcos cuya economía y comercio prosperaron entre 1976 y 1988, afianzándose como un centro comercial indígena bajo el impulso de una clase media y élite local de origen mam. De ahí la centralidad que tiene su plaza de mercado, que refleja la experiencia y el conocimiento de sus pobladores sobre los circuitos de transacciones de toda la zona. Además, el municipio concentra una importante producción semiindustrial de tejidos de punto, trajes deportivos, suéteres y ropa de vestir.

La relativa mejora de ingresos de algunos segmentos de la población no se ha distribuido equitativamente: los beneficios del crecimiento comercial se han concentrado en el área urbana del municipio y algunas aldeas cercanas.

#### Las zonas rurales aledañas mam y k'iche'

Adyacentes al dinámico eje metropolitano se ubican varios municipios predominantemente rurales y también con población mayoritariamente mam y k'iche', dedicados principalmente a una agricultura de subsistencia asociada con actividades económicas precarias, como el trabajo asalariado agrícola, el arrendamiento de tierras, la manufactura de artesanías simples y/o el comercio informal. Por esas condiciones difíciles de vida, son también municipios que tienen un gran contingente de migrantes hacia el exterior y hacia otros territorios del país<sup>28</sup>.

Estos territorios se ubican principalmente hacia el norte de la metrópoli y tienen una localización periférica con relación al valle de Quetzaltengo-Totonicapán y las localidades de San Marcos y San Pedro. Su economía está afectada negativamente por la escasez y erosión de tierras provocada por un cultivo ininterrumpido y precario por muchas décadas. Situación asociada históricamente a la pérdida paulatina de acceso de esas poblaciones a otros ecosistemas, lo cual provocó la crisis de su sistema agroeconómico tradicional. En la medida que esas comunidades perdieron el acceso a tierras y recursos en las zonas bajas, sus condiciones de vida se fueron deteriorando.

En la década de 1960, estos municipios habían llegado a una situación crítica: las familias no lograban producir el maíz necesario para su sustento debido a la falta de tierra por erosión, deforestación y sobreexplotación de recursos,

haciéndolas muy dependientes del trabajo estacional en las fincas agroexportadoras. A estas carencias se sumaba su relativo aislamiento, precaria infraestructura vial y falta de otras oportunidades de trabajo en la propia región.

Esas condiciones han variado poco, la pobreza persiste y la migración se ha acelerado. Ahí se ubican la mayoría de los municipios con bajo IDH-M (ver figura 4.3). En la actualidad, en la periferia mam el 49 % de la población se emplea en actividades agrícolas como trabajadores calificados y peones no calificados. Su base económica es la agricultura de milpa (maíz, frijol, ayotes y hierbas) para el consumo de las familias, así como el cultivo de papa, frutas, anteriormente trigo y recientemente hortalizas, para ser comercializadas. Desde hace muchos decenios, un porcentaje importante de su población se traslada estacionalmente a fincas agroexportadoras en tierras bajas quatemaltecas y en Chiapas.

La población de la zona advacente k'iche' trabaja tradicionalmente en el pequeño comercio ambulante en distintas regiones: en 2018 el 40 % de la PEA del municipio trabajaba en esas actividades.

# 4.3

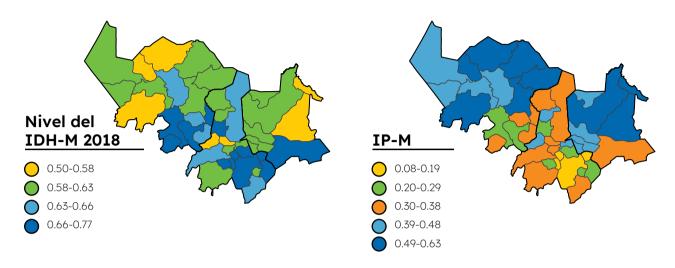
# Las desigualdades y los retos de la metrópoli del Altiplano

El crecimiento y desarrollo de esta metrópoli emergente puede tener potencialidades para el desarrollo humano, al acercar a la población servicios básicos imprescindibles y reducir sus costos de provisión. Sin embargo, este tipo de procesos plantean también nuevos desafíos y problemas, como la densificación de la vivienda, el deterioro ambiental debido a la urbanización, el aumento de la violencia criminal y contra las mujeres<sup>29</sup>, etc.

#### Desarrollo humano en la metrópoli emergente

El desarrollo humano en el territorio es heterogéneo. Los índices más altos de desarrollo humano se concentran en las cabeceras departamentales del territorio y en los municipios conurbados (eje central), donde se ha producido la mayor expansión urbana. Los núcleos urbanos principales, Quetzaltenango, San Marcos, San Pedro y Totonicapán tienen los IDH-M más elevados. Las zonas k'iche' y mam presentan los más bajos IDH-M, siendo los municipios predominantemente rurales de Tajumulco, Concepción Tutuapa, de la periferia mam, Santa María Chiquimula y Santa Lucía La Reforma de la k'iche' los que tienen el desarrollo humano más bajo (ver figura 4.3).

Figura 4.3 Hay un notable contraste en el desarrollo humano del eje metropolitano central y las zonas rurales adyacentes



IDH-M e IP-M en los municipios del Altiplano Centro Occidental Fuente: elaboración propia

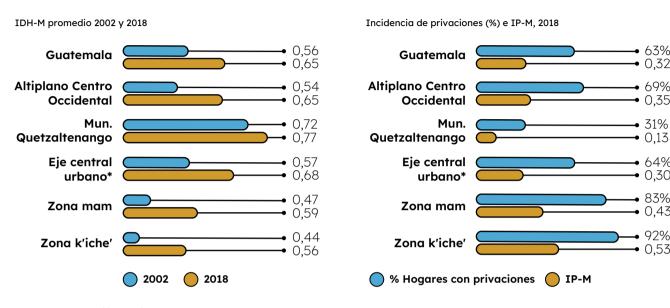
Entre 2002 y 2018, los IDH-M de todos los municipios mejoraron, particularmente en los que pertenecían a zonas con menor desarrollo humano (zonas mam y k'iche'). Se produjo, como en todo el país (ver capítulo 3), una diminución de las brechas de DH, pero las marcadas desigualdades persisten. Como la mayoría de los grandes centros urbanos, Quetzaltenango avanzó más lentamente en su DH en ese periodo, debido a que se requieren esfuerzos más grandes para mejorar partiendo de un nivel relativamente elevado en 2002 (gráfico 4.6). Pero sus zonas conurbadas, que denominamos como "eje central", tuvieron un aumento muy significativo de sus IDH-M, dato relevante considerando que fueron de las que más crecieron en población y en urbanización.

Esas diferencias son aún más marcadas en términos de privaciones humanas. En el territorio coexisten lugares como Quetzaltenango,

donde el 31 % de los hogares tiene alguna privación relevante, con un IP-M de 0.13, con la zona k'iche', donde el 92 % de los hogares tiene privaciones y su IP-M es 0.53, casi cuatro veces el de Quetzaltenango. Es decir, las brechas urbano-rurales y entre indígenas y no indígenas siguen siendo enormes.

Incluso al interior del eje urbanizado hay diferencias: los municipios conurbados tienen mejores indicadores que los de las zonas rurales aledañas, pero muy por debajo de Quetzaltenango. En esas zonas de expansión casi el doble de hogares (64 %) tiene privaciones con relación a esa ciudad. Y la propia gran ciudad altiplánica tiene sus problemas: casi uno de tres hogares quetzaltecos tienen privaciones que deben ser resueltas. Así pues, la urbanización sin una adecuada planificación y gestión presenta muchos desafíos desde un ángulo del desarrollo humano (gráfico 4.6).

# Gráfico 4.6 El Altiplano Centro Occidental presenta importantes desigualdades en IDH-M e IP-M



Fuente: elaboración propia (\*) No considera mun. Quetzaltenango

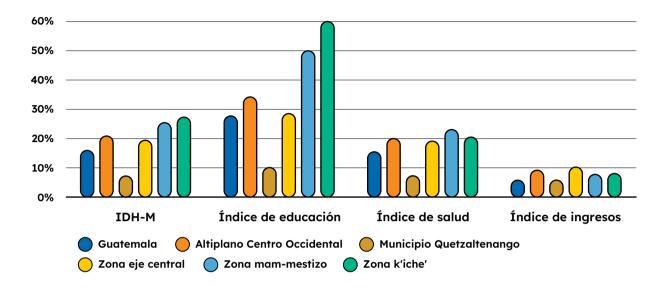
Las mejoras de desarrollo humano se explican en particular por los avances en la escolaridad media y la esperanza educativa, reflejados en el índice de educación, dimensiones estas que han mejorado significativamente incluso en las zonas mayoritariamente rurales e indígenas. El incremento en la calidad de vida, reflejado en el índice "de ingresos" tuvo un desempeño muy bajo, menor al 0.5 % anual (gráfico 4.7).

La desigualdad en las condiciones de vida se observa también, con mucha claridad, en la educación. Entre 2002 y 2018, la población que ha tenido acceso a educación escolar se incrementó en todo el territorio de la metrópoli. No obstante, persiste la desigualdad entre la ciudad de Quetzaltenango y el eje urbano, con relación a las dos zonas rurales adyacentes. Es notoria la persistente brecha entre población indígena y no indígena en relación con el promedio de años estudiados.

También destaca que el promedio de años de estudio completados por ambos grupos no alcanza los 12 años necesarios para completar el nivel medio, requerido para iniciar estudios universitarios, ni siquiera en la ciudad de Quetzaltenango. Este promedio es aún más bajo entre la población indígena, incluso en el caso de Quetzaltenango, donde los indígenas tienen un promedio de escolaridad más elevado pero que apenas les permite alcanzar los siete años (gráfico 4.8).

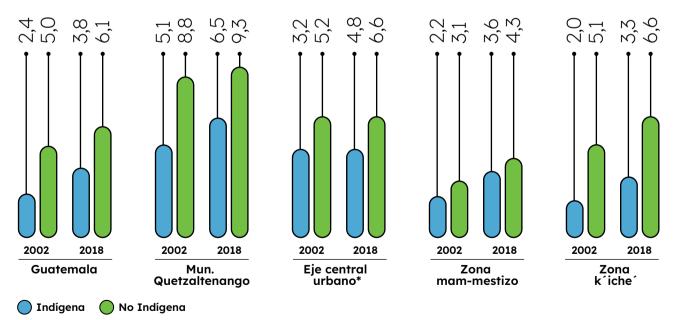
No obstante, un segmento significativo de los estratos socioeconómicos altos y medios ladinos e indígenas que habitan en el eje urbano-comercial está logrando completar estudios universitarios y eso ha sido posible por el crecimiento de la oferta de educación superior en Quetzaltenango.

# Gráfico 4.7 El IDH-M del territorio aumentó sobre todo por el impulso del índice de educación



Incremento de los componentes del índice de desarrollo humano, entre 2002 y 2018 (%), según zona. Fuente: INDH con datos de PNUD, BM, Banguat e INE

# Gráfico 4.8 La escolaridad aumentó, pero persisten brechas entre personas indígenas y no indígenas



(\*) No incluye centro urbano. Años de escolaridad promedio según identificación étnica (población de 15 años o más), 2002 y 2018 Fuente: INDH con datos del CNPV 2002 y 2018

Como ya se mencionó, en la ciudad de Quetzaltenango se concentra la mejor infraestructura hospitalaria pública y privada de la región. Esa diferencia entre el centro metropolitano y el resto del territorio, incluyendo varios otros núcleos urbanos, se refleja en notables desigualdades en indicadores de salud básica, en los que Quetzaltenango se destaca por tener relativamente mejores desempeños.

La Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) de 2014-2015 registra que el 86.8 % de las mujeres guatemaltecas en edad fértil (entre 15 y 49 años) no cuentan con ningún tipo de cobertura de seguro de salud. En el departamento de Quetzaltenango, el 90.5 % de esas mujeres no están afiliadas a ningún seguro, como tampoco lo están el 96.2 % de las mujeres de Totonicapán, ni el 94.2% de las de San Marcos.

Según ese mismo estudio, la tasa de mortalidad neonatal del departamento de Quetzaltenango durante los diez años anteriores a la última encuesta fue de 9 fallecidos antes del mes de vida por cada 1000 nacidos vivos; la de San Marcos fue de 16, y la de Totonicapán, de 22. El nivel más alto de dicha tasa en el país se registró en Jutiapa (29), el más bajo en Zacapa (5). La tasa de mortalidad de la niñez (menores de 5 años) en el mismo periodo de tiempo en los tres departamentos, fue de 35 niños y niñas por 1000 nacidos vivos en Quetzaltenango, 44 en Totonicapán y 35 en San Marcos. La tasa más alta en el país fue de 67 y se presentó en Chiquimula, la más baja fue de 23 y se registró en Zacapa.

La pobreza y la desigualdad se manifiestan especialmente en la desnutrición crónica de los menores de cinco años y en las carencias nutricionales de las mujeres gestantes (Becerril y López 2011). Totonicapán es, de acuerdo con la ENSMI 2014-2015, el departamento con el porcentaje más alto de desnutrición infantil crónica en el país; esta condición alcanzó al 70 % de los niños y niñas. En San Marcos, la desnutrición crónica afectó al 55 %, y en Quetzaltenango, al 49 %. La cifra más baja la tiene el departamento de Guatemala, donde el 25 % de la niñez está afectada.

#### Nuevas segregaciones y desigualdades espaciales

La ciudad de Quetzaltenango ha sido históricamente un espacio estratificado. Su geografía ha reproducido las desigualdades y jerarquías socioeconómicas y étnicas de cada periodo histórico del país. El papel que desempeñó la ciudad de Quetzaltenango como principal centro urbano de la región cafetalera en el occidente, reprodujo la estratificación social entre ladinos y mayas, y entre mayas de la ciudad y del interior del altiplano.

De igual manera, la expansión metropolitana reciente corre el riesgo de acentuar las diferencias sociales ya existentes. La transformación paulatina de Olintepeque, en la periferia de Quetzaltenango, es un ejemplo de esas dinámicas. En esa zona, entre 1990 y 2015, se construyeron 6 colonias y 26 condominios, un hotel cinco estrellas, dos colegios privados y dos centros de convenciones.

Mientras que las colonias son espacios abiertos, los condominios son cerrados y tienen seguridad privada. Estos últimos están destinados a familias de alto y mediano poder adquisitivo, pero colindan con las viviendas populares previamente construidas, muchas de ellas en condiciones precarias. Los principales actores de la expansión residencial han sido empresas inmobiliarias, cuyos propietarios son en mayoría indígenas y ladinos de la ciudad de Quetzaltenango. Algunos de ellos poseían previamente la tierra, otros la adquirieron de propietarios residentes en el municipio.

Los problemas con el agua son de los más graves generados por esa transformación. Desde los años 80, el abastecimiento de aqua era administrado y regulado comunitariamente por los propios vecinos y por los pobladores de las aldeas campesinas. Los comités de agua y los consejos comunitarios de desarrollo gestionaban además los servicios de drenaje, pavimento y energía eléctrica. A contracorriente de esta infraestructura social, al extender las licencias de construcción, la municipalidad autorizó la excavación de pozos para abastecer a los condominios, permitiendo que algunas empresas vendan ese recurso a los nuevos habitantes. Sin embargo, la preservación del bosque municipal sigue a cargo de la municipalidad y las organizaciones comunitarias, siendo la principal fuente de agua para todos.

Ese proceso fue acompañado de la desaparición de la agricultura comercial del trigo y la siembra de hortalizas en el municipio, resultado de las políticas de liberalización que bajaron

su rentabilidad y de la compra de tierras para la construcción de condominios. Los propietarios de esas tierras eran principalmente familias indígenas que las adquirieron desde finales del siglo XIX. Muchos vendieron sus propiedades, acelerando la desaparición de actividades agrícolas y la salida de pobladores de escasos recursos que trabajaban en ellas, los cuales migraron. El precio del suelo, ahora urbanizable, se elevó, haciendo muy difícil que las personas que no migraron pudieran adquirirlas para labores agrícolas.

El proceso de suburbanización de Olintepeque aumentó las diferencias entre pobladores urbanos y rurales, y entre los que tienen recursos para comprar propiedades urbanizables caras y los que no tienen otra opción que moverse hacia otras zonas alejadas o por fuera del municipio. El aumento del precio del suelo ha hecho además inviable el mantenimiento de la economía agrícola tradicional del municipio. Ese desarrollo está, además, generando conflictos debido a los variados usos que ahora se le da al agua en la zona y su transformación en un recurso mercantilizado, que está debilitando el funcionamiento de las estructuras comunitarias de gestión hídrica.

Por otra parte, la aparición de una zona de naturaleza urbana, con mayor población y densidad, está recargando el trabajo de los gobiernos municipales que deben proveer servicios básicos no planificados por los desarrolladores inmobiliarios (agua, energía eléctrica, recolección de basura), sin que los nuevos habitantes y condominios se integren a las dinámicas comunes de autogestión del territorio y sus recursos<sup>31</sup>.

166 // Informe Nacional de Desarrollo Humano Capítulo 03 // 167

#### Los problemas ambientales de la metrópoli

Un indicador general sobre el riesgo de exposición a la variabilidad climática, elaborado por un conjunto de instituciones ambientalistas, señala que la totalidad del Altiplano Centro Occidental presenta un riesgo alto o muy alto de experimentar amenazas climáticas. Las cuales comprenden heladas, sequías, inundaciones, deslizamientos, erosión e incendios forestales<sup>32</sup>.

De igual manera, en la mayoría de esos municipios la escasez hídrica es muy alta, a excepción de Tacaná, Tejutla, Ixchiquán, San Marcos, Tajumulco, Sibinal y San José Ojetenam (San Marcos), y San MartínSacatepéquezyZunil (Quetzaltenango). Un índice de escasez hídrica a nivel municipal<sup>33</sup> señala que hay un problema de escasez del recurso hídrico relacionado con la pérdida y degradación de la cobertura forestal, vulnerabilidades reforzadas por la urbanización del territorio.

Partimos en este ámbito de investigaciones que examinaron el crecimiento urbano y los cambios en el uso del suelo en Quetzaltenango y los municipios de la mancomunidad Metrópoli de Los Altos. En esas áreas, en 2005, el 43 % del suelo tenía vocación para una agricultura sin limitaciones y el 4 % para una agricultura con mejoras: el 17.42 % poseía vocación para la agroforestería con cultivos anuales y permanentes y el 35 % era de vocación forestal. Entre 1964 y 2006, el porcentaje de suelo urbano pasó del 4.5 % al 34.9 %; el destinado a la agricultura del 51.1 % al 28.9 % y el forestal del 27.6 % al 19.8 %<sup>34</sup>.

#### Recuadro 4.2 Hacia una política nacional de desechos sólidos

El Estado de Guatemala ha formulado diversos instrumentos de política pública acerca del saneamiento ambiental en relación con los desechos sólidos: la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos, la Guía para la Identificación Gráfica de los Residuos Sólidos Comunes y el Acuerdo Gubernativo 164-2021 para la Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos Comunes impulsado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Este marco de orientación nacional brinda una oportunidad para la recuperación ambiental, pero para que su aplicación sea más eficaz es necesario que los gobiernos locales fortalezcan sus capacidades.

La situación del manejo inadecuado de los residuos sólidos en el país radica en la deficiencia de los servicios de recolección, la falta de plantas procesadoras de residuos sólidos y aguas residuales, y un marco legal que hasta agosto del 2021 no obligaba a la ciudadanía a la clasificación de los residuos. Como consecuencia se han generalizado prácticas impropias como la quema de residuos a cielo abierto y la proliferación de vertedores clandestinos en el territorio, que contaminan las fuentes hídricas (con

que presentan altos índices de contaminación física y biológica) y aumentan la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas al cambio climático. de gases de efecto invernadero del secresiduos sólidos.

Bajo este contexto, los desafíos nacionales para continuar con una gestión integral implican, entre otros, la promoción del diálogo con gobiernos locales y consejos de desarrollo para identificar soluciones locales que respondan al socioeconómicas de las comunidades; continuar con el fortalecimiento de la educación ambiental a todos los niveles y de la participación de los actores responsables por la gestión de residuos; el incremento de recursos públicos a nivel municipal y la creación de capacidades institucionales para movilizar fondos nes podría ser el inicio hacia un cambio que puedan contribuir a la inversión en soluciones innovadoras hacia modelos productivos sostenibles.

14 de la 38 cuencas hídricas del país Asimismo, es necesario el involucramiento de toda la cadena de producción de residuos sólidos y fomentar la participación tanto de los actores del gobierno como del sector privado, la va que la mayor parte de las emisiones academia, organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía. Para ello, tor provienen de la disposición de los el MARN ofrece una cartera de acompañamiento a las alcaldías para facilitar los recursos y las herramientas que permitirán impulsar la adopción de buenas prácticas en los territorios. Por otro lado, el país ya cuenta con mecanismos informales de gestión de residuos que han reducido la carga ambiental y la presión ejercida sobre las reglamento 164-2021 y a las dinámicas municipalidades y permiten considerar estrategias de clasificación, recuperación, reciclaje y, con ello, la valorización de materiales y productos que, hasta ahora, se desaprovechan.

> El reglamento para la gestión integral de los residuos y desechos sólidos comude conducta social para la reducción de la contaminación, sienta las bases para fomentar el desarrollo de la economía circular y es una oportunidad para impulsar un empoderamiento de las autoridades locales hacia un bienestar social, ambiental y económico de los territorios.

Fuente: PNUD Guatemala

El crecimiento más acelerado arrancó en la década de 1980 debido al desplazamiento intermunicipal de población durante el conflicto armado interno y el declive del cultivo de trigo en el valle. Se transitó de una relación con el medioambiente mediada por la agricultura y la agroforestería a un patrón de ocupación territorial que visualiza los recursos naturales como fuente de servicios y abastecimiento y como lugar de absorción de desechos.

dispersa y fragmentada: condominios y lotificaciones se diseminaron en espacios rurales tanto al interior de la ciudad, como en los municipios aledaños. Se produjo un "mosaico territorial" formado por una mancha urbana consolidada rodeada de espacios que se componen de trozos urbanizados por la construcción de viviendas y/o de comercios e instalaciones que prestan servicios, y otros con características rurales, agrícolas e incluso forestales<sup>35</sup>.

Las consecuencias medioambientales de este cambio en el uso del suelo han sido muy importantes. Un ejemplo patente son las relacionadas con la recarga y distribución del recurso hídrico, la deforestación y su vínculo con inundaciones recurrentes y el problema del manejo, uso y disposición final de desechos sólidos.

El crecimiento urbano implicó pérdida de la cobertura vegetal acompañada de una mayor impermeabilización del suelo, por lo tanto, menor filtración del agua de lluvia y, por consiquiente, abastecimiento de aqua hacia el manto freático. Esto ocurre en una ciudad que depende en un 75 % del abastecimiento de agua subterránea. Un fenómeno que fue reforzado por la construcción de condominios en los que las empresas inmobiliarias perforaron nuevos pozos con escasa coordinación y conducción de parte de los gobiernos municipales, dada la debilidad del marco regulatorio.

La disminución de la capacidad de infiltración es un problema que afecta particularmente a la cuenca del río Seco ubicada en La Esperanza, San Mateo, Quetzaltenango y Olintepeque. Esta cuenca, debido a sus características geológicas, tendría una buena capacidad de infiltración, pero por estar situada en los municipios con mayor crecimiento urbano, se fue debilitando. La consecuencia más evidente fue la aqudización de las inundaciones en La Esperanza, así La expansión residencial en esa etapa fue como en las zonas 2 y 5 de Quetzaltenango, atravesados por los zanjones del río<sup>36</sup>.

> Es bastante similar la situación de la cuenca del río Xequijel, localizada en San Andrés Xecul, Olintepeque, La Esperanza y Quetzaltenango, con el agravante de que en ellas se lleva a cabo también la extracción de materiales de construcción. Aunque el riesgo de inundaciones en este caso no existe, debido a la topografía de la cuenca, un eventual desbordamiento del río podría ser una amenaza.

> Hay también impactos ambientales por la expansión residencial que se aproxima a los contornos limítrofes con montañas, cerros y barrancos. Por ejemplo: se urbanizaron zonas en las faldas del volcán Siete Orejas y se construyeron viviendas en las cercanías del cerro El Baúl, donde no existe una frontera claramente establecida entre la zona urbana y el área protegida, afectando zonas que cumplen una función de recarga hídrica para la ciudad. De igual manera, se han reducido los entornos naturales y de convivencia con la naturaleza cercanos a la ciudad<sup>37</sup>.



A la par de la creación de zonas residenciales en buenos terrenos. como los de Olintepeque, otros sectores de la población han construido sus viviendas en áreas de la ciudad que anteriormente fueron declaradas inhabitables por ser propensas a inundaciones. Estas áreas se localizan principalmente en la zona 2 de la ciudad, anteriormente conocida como La Ciénaga.

Esta área se había utilizado únicamente para cultivos y pastoreo, pues al estar situada en la parte baja de la ciudad, el agua de lluvia que corre a través de los drenajes, quebradas y ríos fluye hacia ella y se estanca, provocando inundaciones. Como la ciudad no cuenta con drenajes separados, durante las inundaciones, las corrientes de aqua de lluvia y el aqua que proviene de los alcantarillados se mezclan y aumentan el caudal, haciendo que el agua busque una salida a través de las alcantarillas de calles y casas. Lo que provoca contaminación que afecta la salud de los pobladores, además de causar pérdidas económicas por los daños a las viviendas, el bloqueo de la circulación, etc.<sup>38</sup>

Las actividades no sostenibles de mineras que carecen de licencias de explotación minera y de estudios de impacto ambiental en el valle de Palajunoj en Quetzaltenango han sido también una causa del deterioro medioambiental<sup>39</sup>. Si bien esta situación tiene varias aristas, algunos estudios hacen referencia a que la extracción de materiales de construcción a gran escala, sumada a las actividades extractivas no sostenibles de menor escala que ya estaban en marcha, produjeron ríos transitorios que se llenaron al llover, provocando inundaciones de casas y cultivos en el paraje Tierra Colorada<sup>40</sup>.

En síntesis, los efectos de la expansión residencial y de la infraestructura comercial sobre el medioambiente y los recursos naturales se manifiestan en la disminución de la capacidad de infiltración para alimentar aguas subterráneas y, por ende, limitando las capacidades hídricas de la región. Al no ser absorbida, el agua corre e inunda otras zonas y se disminuve su filtración al manto freático.

Paralelamente, la mayor demanda de aqua se satisface mediante la construcción de pozos privados sin planificación. A estos efectos se suma la erosión generada por las prácticas inadecuadas de extracción de materiales de construcción, que a su vez ha acentuado el problema de las inundaciones.

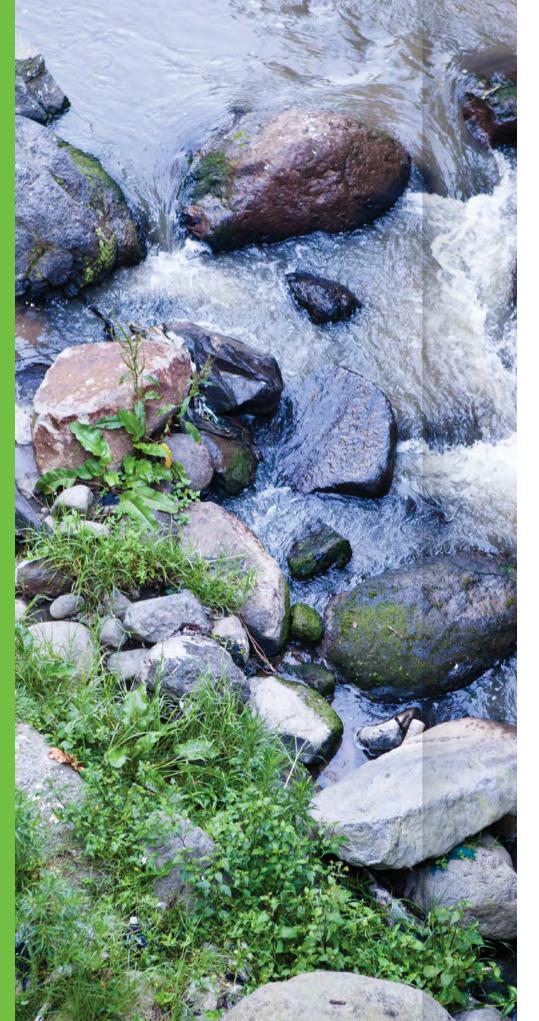
A esos problemas se agrega la limitada infraestructura para la evacuación directa de aguas negras y desechos sólidos hacia cauces fluviales. Esto se debe, en parte, a la insuficiencia del sistema de recolección de basura para cubrir la expansión urbana, que ha llevado al surgimiento de

#### Recuadro 4.3. La Mancomunidad Metrópoli de Los Altos

En 2005 se conformó la mancomunidad de municipios, denominada "Metrópoli de Los Altos", a la que se integraron ocho municipalidades (Almolonga, La Esperanza, Quetzaltenango, Salcajá, Olintepeque, Ostuncalco, San Mateo y Zunil). Sin embargo, la permanencia de los municipios en ella ha sido inestable, unos han salido y otros se han agregado.

En 2019, la mancomunidad estaba conformada por Sibilia, Ostuncalco, San Mateo, La Esperanza, Quetzaltenango, Olintepeque y Salcajá, y desarrollaba proyectos puntuales de formación a cuadros técnicos de las municipalidades, reforestación, seguimiento a la elaboración de planes de ordenamiento territorial, entre otros (Mancomunidad Metrópoli de Los Altos 2019).

Considerando la dimensión de las transformaciones descritas en este capítulo que tienen impactos en todo el territorio y requieren esfuerzos conjuntos y coordinaciones entre todos los actores territoriales, esta mancomunidad podría tener un papel protagónico para favorecer un mejor ordenamiento del crecimiento urbano y sobre todo asociar esfuerzos para resolver problemas comunes como la preservación del medio ambiente, la gestión de desechos, la disponibilidad de agua, etc.



basureros clandestinos a cielo abierto. "El Botadero", el basurero de la ciudad está en una superficie al aire libre adonde los desechos llegan sin ningún tipo de manejo y tratamiento adecuado<sup>41</sup>. De acuerdo con información de la Municipalidad de Quetzaltenango, el proceso de transformación de este basurero se inició en 2017 y se prevé la formación de un relleno sanitario.

Frente a esta multiplicidad de problemas macrorregionales, se precisa continuar avanzando, entre otras cosas, en reforzar el enfoque participativo de la planificación y la contextualización de la regulación del ordenamiento territorial, en la modernización de la gestión de los servicios básicos y en la ejecución de medidas para la mitigación de impactos ambientales generados por los cambios en el uso del suelo, no únicamente en cada uno de los municipios de la metrópoli, sino en el conjunto del territorio, dado que muchos de los problemas incluso exceden las competencias locales.

En ese sentido, se ha avanzado en la constitución de una mancomunidad, denominada como de la "Metrópoli de El Alto" y en la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en Quetzaltenango. En los recuadros se describen algunos avances y limitaciones de esos ejercicios (recuadros 4.3 y 4.4). Por otra parte, hay también esfuerzos para ir formulando nuevas políticas públicas para atender estos problemas emergentes (recuadro 4.2).

**Capítulo 04** // 173 172 // Informe Nacional de Desarrollo Humano

#### Recuadro 4.4 El Plan de Ordenamiento Territorial de Quetzaltenango

La formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) fue conducido por la municipalidad de Quetzaltenango, de conformidad con los artículos 142 y 147 del Código Municipal, con la finalidad de disponer de un instrumento básico que regule y oriente el desarrollo del municipio. El proceso se inició en el 2010 con el acompañamiento de Segeplan y, en algunos momentos, del BID, como mecanismo para atender los desafíos derivados del crecimiento acelerado del área metropolitana en las últimas décadas. Su principal espacio territorial de acción es el denominado "núcleo urbano consolidado" dentro de los límites del municipio de Quetzaltenango, espacio que corresponde al 58 % del territorio municipal.

La primera versión del POT se presentó oficialmente en agosto de 2017 y fue objetada por diversos actores, entre ellos la Coordinadora de Alcaldes Comunitarios (Coalco). Entre 2017 y 2018 se llevaron a cabo diálogos entre la municipalidad, Coalco, los colegios de ingenieros, arquitectos y agrónomos, la USAC, instituciones ambientales y el Grupo Gestor de Quetzaltenango. Un POT reformado entró en vigencia en julio de 2019, pero los alcaldes comunitarios mantienen su oposición. El planteamiento de los que se oponen al POT está principalmente orientado a la necesidad de profundizar en la articulación de las condiciones sociales, económicas y culturales de las áreas rurales del municipio, que corresponden al 42 % del territorio, con la finalidad de armonizar el uso del territorio y el aprovechamiento de las bondades de la naturaleza (servicios ambientales) con el bienestar de la población. Pese a estas dificultades, estas discusiones sugieren que el proceso ha incentivado y aumentado la participación de los ciudadanos que conocen su realidad y su entorno territorial.

Esto nos indica que en los procesos de POT es necesario mantener un continuo proceso de diálogo y concertación sobre su gestión, basados en dos premisas fundamentales: considerarlo como un instrumento de evolución continua y promover procesos altamente participativos que fomenten su apropiación por parte de todos los involucrados y un legítimo respaldo social.

# **Conclusiones**

En este capítulo se ha ilustrado y analizado uno de los factores más importantes que ha estado cambiando en este siglo los territorios la urbanización y la emergencia de nuevas prácticas y comportamientos económicos, sociales y culturales, que están modificando la manera como se vive en las zonas rurales.

A lo largo del capítulo se ha verificado esta hipótesis, a partir de datos estadísticos que ratifican la importancia que tienen hoy las ciudades intermedias en el país o la diversificación de las economías locales pero, sobre todo, con la descripción y el análisis de la emergencia de una nueva área metropolitana en el corazón del Altiplano Centro Occidental, territorio con una población social y étnicamente diversa, con una fuerte impronta indígena y que ha sido protagónico en la historia del país. Un caso que tiene sus singularidades pero que aporta luces sobre fenómenos que también están sucediendo en otras partes del país, quizás con menor intensidad, pero que son relevantes.

La travectoria histórica de la emergencia de esta nueva metrópoli aporta lecciones valiosas sobre algunas dinámicas contemporáneas del desarrollo territorial quatemalteco: su configuración actual está relacionada con su localización como eje articulador de varios territorios del país y como lugar de tránsito hacia México, potenciado en los últimos años por el aumento de la migración a Estados Unidos, pero también por la existencia de economías locales vigorosas y más diversificadas que en otros territorios (pequeñas y medianas empresas de confección, transportistas y comerciantes, y agricultores

medianos que exportan), todas ellas fortalecidas por una oferta de servicios educativos importante, sobre todo en Quetzaltenango y San quatemaltecos y a las personas que los habitan: Marcos, que contribuye a aumentar la escolaridad promedio de sus habitantes.

> Lo interesante de este desarrollo no es únicamente la expansión de la mancha urbana de Quetzaltenango, sino su articulación con otras pequeñas ciudades y municipios donde, desde hace mucho tiempo, se han ido construyendo paso a paso economías diversificadas, no dependientes únicamente de la agricultura, que aprovechan su localización para articular comercio y manufactura o para incursionar con hortalizas y textiles incluso en mercados más allá de Guatemala. De esa manera, no solo se ha aumentado y densificado la población, sino también las relaciones comerciales o el acceso a información.

> Es decir, hay varios factores que convergieron para alentar ese desarrollo, muchos impulsados por el propio esfuerzo de las personas, desde los migrantes que aportan remesas, los comerciantes indígenas que transitan desde hace siglos por rutas desde México hasta El Salvador, los artesanos e industriales de textiles que se reinventan continuamente al ritmo de los cambios en sus mercados, el fortalecimiento de estructuras locales de gobernanza indígena o incluso los avezados comerciantes e inversores indígenas y ladinos que urbanizan los pueblos. Pero también fue importante, como nos lo enseña la geografía económica, que el territorio cuente con algunas infraestructuras públicas claves. Su cercanía a carreteras importantes que articulan el país y lo vinculan con sociedades y mercados

externos fue determinante para su expansión. al igual que la existencia de una red de servicios educativos y de salud.

La exploración nos revela, en suma, un mun- terior de la urbe-. do en movimiento, no estancado, que se ha ido adaptando a condiciones adversas, que aprovecha oportunidades, pero que avanza en medio de limitaciones, y desigualdades. Esa es una primera gran conclusión.

den aportar oportunidades, pero también implican riesgos. Por eso, otras dos preguntas también inspiraron el análisis: ¿hasta qué punto esta urbanización promueve un mayor desarrollo humano? ¿Cómo ir más lejos, superando las persistentes desigualdades y los nuevos problemas que se están generando?

En el informe se muestra que los municipios con mayor urbanización del territorio analizado tienden a tener indicadores de desarrollo humano más altos. Por otra parte, se observó que entre 2002 y 2018 se experimentaron disminuciones de las brechas en este ámbito entre los municipios. No obstante, se mantienen desiqualdades importantes al interior de los territorios y varios municipios enfrentan privaciones multidimensionales significativas, eso sucede, sobre todo, en los que están menos integrados a la dinámica de la nueva metrópoli en el Altiplano Centro Occidental. Es así como hay municipios donde el 90 % de los hogares tienen alguna privación. El propio centro de la urbe tiene a un tercio de sus hogares en esa situación.

En resumen, las transformaciones urbanas descritas se están desenvolviendo con un trasfondo de desigualdad y pobreza que se debe considerar y que no se están resolviendo al ritmo necesario.

El crecimiento urbano está también provocando nuevos tipos de segregación espacial, problemas ambientales y en la gestión de recursos hídricos, desforestación, abandono de

espacios verdes, mal manejo de los desechos, inseguridad y nuevas brechas en el acceso a servicios de educación y salud, - esta vez, al in-

Así pues, la respuesta a las dos preguntas no es conclusiva. Hay evidencias del potencial que tiene el crecimiento urbano para mejorar el desarrollo humano territorial, pero para desplegarse requiere de algunas condiciones favora-Pero eso no es suficiente; los cambios pue- bles en el propio territorio, como la existencia de economías locales con algo de dinamismo o su cercanía a buenas infraestructuras de comunicación, y también de un acompañamiento e impulso público y colectivo mejor planificado, coordinado, participativo y consciente de la naturaleza integral de las políticas públicas que se deben impulsar.

> Hay pues necesidad de una agenda renovada, tanto temática como de fortalecimiento institucional. Junto con las tradicionales recomendaciones sobre la mejora de infraestructuras viales que vinculen el territorio, que como se vio son cruciales, o la ampliación y mejora de servicios sociales básicos, aparecen cuestiones relativamente novedosas como la urgencia de definir y, sobre todo, de aplicar efectivamente una planificación y ordenamiento del territorio con criterios de gestión sostenible de los ecosistemas y recursos naturales, un apoyo a las economías locales, articulándolas con mercados y entre sí para aumentar su competitividad, o la urgencia de pensar nuevas iniciativas macrorregionales (o metropolitanas) para enfrentar problemas comunes, como el manejo de residuos, la preservación de bosques y áreas verdes, la gestión de las cuencas que abastecen de aqua a la metrópoli, por mencionar algunos de ellos.

#### Recuadro 4.5 Las nuevas ruralidades de los Cuchumatanes

La modificación de los patrones socioeconómicos, culturales y arquitectónicos en la ciudad de Huehuetenango y los pueblos y zonas rurales de los Cuchumatanes es un ejemplo de la emergencia de "nuevas ruralidades" en el país. Se conoce como Los Cuchumatanes al macizo montañoso ubicado en el extremo noroccidental del territorio guatemalteco, en los departamentos de Huehuetenango y Quiché.

Es un territorio que sique siendo fundamentalmente rural: entre 2002 y 2018 la población urbana aumentó levemente del 19.1 % al 20.8 %. Sin embargo, la expansión de prácticas urbanísticas y comportamientos "urbanos" es llamativa. Muchas cabeceras municipales se chumatanes. han convertido en pequeñas ciudades, algunas por su crecimiento económico, como Barillas, Jacaltenango y Huehuetenango, y otras, alentadas por el efecto combinado de las remesas. la construcción y la ampliación de servicios, como San Pedro Soloma y Santa Eulalia.

El aumento de la inversión en construcción está asociada al deseo de los migrantes de mejorar sus condiciones de vida y de ser reconocidos. Eso está contribuyendo a la urbanización y al incremento de la demanda y al alza del precio del suelo urbano. A mediados de 2019, según observadores locales, un terreno de 15 por 30 metros en el centro

de San Mateo podía costar hasta USD 26 000 y en San Juan Ixcoy USD 30 000.

Por esas razones, esos pueblos fortalecieron su papel como centros de servicios regionales, cambiando su paisaje y urbanismo en sus áreas centrales: se abrieron agencias de entidades financieras y de empresas de transferencia de remesas, hoteles de varios pisos, restaurantes, gasolineras y otras instalaciones.

El ejemplo más claro de la expansión urbana en este territorio lo representa la ciudad de Huehuetenango. Por ser cabecera departamental, esta ciudad ha sido históricamente el centro económico, político y administrativo de referencia para los municipios de los Cu-

La ciudad empezó su crecimiento sin mucha planificación a partir del desplazamiento forzado de la población durante el conflicto armado interno y los sucesivos procesos de migración de familias del campo buscando oportunidades de trabajo. Entre 2002 y 2018 aumentó su población en un 20 % con consecuencias para los ecosistemas, la calidad de los servicios básicos y la infraestructura vial. También, esta ciudad se ha convertido en un lugar de inversión para los capitales provenientes de las remesas y de actividades irregulares. Los cascos urbanos de San Pedro Soloma y Santa Eulalia son también una

demostración de esas transformaciones, con sus apretados caseríos y sus enormes parroquias recién construidas. Esta prosperidad se reflejó también en la mejora de infraestructura en cabeceras y aldeas con pavimento, remodelación de mercados, arreglo de iglesias y espacios deportivos. Viviendas de bloque, azulejos y ventanas de cristal han sustituido las de adobe y madera, y durante los fines de semana las colas de automóviles nuevos causan atascos en las calles principales. Hay también un impacto ambiental significativo por el tráfico, la construcción en zonas de riesgo y los basureros sin planificación.

De forma paralela a estos procesos informales de urbanización, la construcción de la nueva vivienda "se ha dado de manera tan masiva, que ha logrado impactar el hábitat local, afectando la configuración de los poblados, la distribución de las casas de habitación y las formas constructivas" (Piedrasanta 2016b: 36). Este fenómeno excede las localidades más densificadas y está presente también en muchas zonas rurales. Las tradicionales viviendas de adobe han quedado en el recuerdo ante la preponderancia del block y el cemento, en casas de varios pisos con un estilo ecléctico de residencias que ya no son rurales y que algunos califican como "arquitectura de remesas". Estas casas cuentan con equipamientos como agua, luz, gas, antenas parabólicas, paneles solares,



señales de una mejora de la vida de sus propietarios y de cierta "suntuosidad", las cuales destacan en medio de paisajes rurales con milpas, tablas, animales y viviendas humildes de adobe.

En San Mateo Ixtatán, por ejemplo, las nuevas construcciones tienden a ser multiniveles en una organización vertical del espacio. En ellas se multiplica el número de habitaciones, mientras los espacios colectivos tradicionales de la cocina y el temascal no encuentran su lugar. Esto lleva a disminuir los espacios de carácter colectivo. Sin embargo, en la arquitectura de esas construcciones aparecen elementos iconográficos asociados a los mitos chuj que ratifican la persistencia de símbolos de arraigo de sus propietarios a parte de su cultura.

Esas dinámicas también están afectando la disponibilidad de tierras y el futuro de la economía campesina. Por ejemplo, el aumento de la compra de tierras con dinero de las remesas está incidiendo en los mercados locales con lógicas distintas a las prácticas campesinas tradicionales.

No hay datos precisos sobre el posible acaparamiento de tierras y, con ello, el aumento de las brechas internas, pero hay indicios de que la inflación en el precio de la tierra dificulta su acceso a personas y hogares que no cuentan con remesas. Estos fenómenos contribuyen al mantenimiento o incluso al incremento de las desigualdades entre urbanos y rurales, pero también al interior de las comunidades rurales, según se reciban o no remesas.

# Análisis monográfico

Informe Nacional de Desarrollo Humano

# Dinámicas territoriales del crimen y la violencia en Guatemala<sup>1</sup>

La noción de desarrollo humano plantea la necesidad de reconocer que la verdadera riqueza de las naciones son las personas, y que el objetivo del desarrollo debe ser la creación de condiciones que permitan que las personas disfruten de una larga vida, saludable y creativa (PNUD; 1990, P.31). Bajo esta premisa se entiende la Seguridad Humana como la condición de las personas de vivir libres de temor y libres de necesidad, y la seguridad ciudadana "considerada ésta como un concepto más acotado de la seguridad humana relacionado específicamente con la seguridad personal, que consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, que incluye el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de las personas y el derecho a tener una vida digna" (PNUD; 2013, P.5).

En los últimos dos años la seguridad humana global se ha visto amenazada por la pandemia COVID-19: la crisis sanitaria sumada a vulnerabilidades y desafíos estructurales prexistentes en países como Guatemala, afectan directamente la seguridad ciudadana y la protección del núcleo básico de derechos. Según la Primera Encuesta Nacional de Percepción de Seguridad Pública y Victimización de Guatemala (ENPEVI 2018), el tema que mayor preocupación generó a la población durante el año 2018 fue la inseguridad del país (55.3%), seguido del desempleo (50.4%) y la pobreza (43.7%), tres temas que forman parte de un círculo vicioso de problemas estructurales que reflejan la exclusión y la inequidad, afectando de forma diferenciada los territorios del país.

Con el objetivo de profundizar sobre el análisis de la inseguridad como factor de mayor preocupación de la población en Guatemala identificado en la ENPEVI 2018, y las distintas dinámicas territoriales del crimen y la violencia, se ha realizado un análisis multidimensional para identificar las

<sup>1.</sup> Análisis multidimensional elaborado por InfoSegura, Proyecto Regional del PNUD en alianza con USAID.

relaciones existentes entre los indicadores de desarrollo humano e indicadores sobre seguridad ciudadana, que permitan explicar y visibilizar el impacto en las condiciones de vida y desarrollo de las personas en los diversos territorios. Todo esto a manera de un análisis complementario al cálculo del Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M) y contar con un enfoque holístico del estado de la seguridad humana, seguridad ciudadana y las diversas formas de amenazas en el territorio quatemalteco.

presentan IDH-M equiparables a los IDH que poseen países desarrollados. Sin embargo, en dichos municipios no se ha alcanzado aun un IDH pleno dada la existencia de diversas condiciones que afectan la seguridad ciudadana. Según se observa en la gráfica 1, en los últimos 11 años se muestra una tendencia continua a la baja en la tasa de homicidios con una reducción acumulada al año 2021 del 60.2% en relación con el año 2010. A diferencia de las extorsiones que han tomado una importante relevancia en su aporte a la incidencia delictiva acumulada, con un incremento del 109.1% en relación con el año 2013, año en el que se inició el registro oficial de este fenómeno delictivo.

Al colocar el foco en un análisis territorial municipal y departamental se identificaron dinámicas diferenciadas sobre los indicadores de seguridad ciudadana, coexistiendo con diversos factores de riesgo y vulnerabilidades sociales que marcan la diferencia en el tipo de crímenes y violencias que tienen presencia en los diversos territorios.

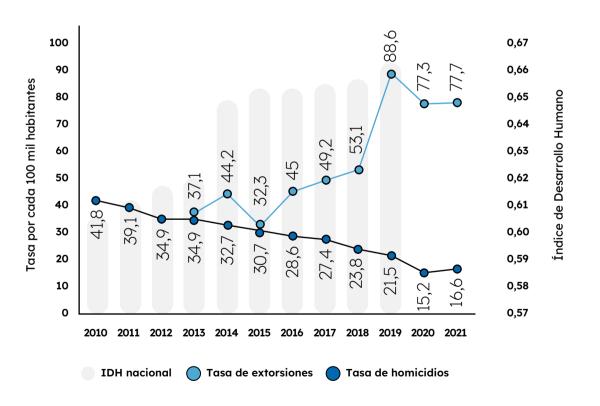
Al relacionar las tasas de extorsiones con el IDH-M (gráfico 2), se observa una moderada correlación positiva, esto quiere decir que en los municipios con menor IDH-M suele haber menos extorsiones. Los datos indican que hay una mayor tasa de extorsiones en municipios con mayor población, urbanización y actividad económica.

Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Hábitat, las grandes ciudades muestran tasas más elevadas de criminalidad que las áreas rurales, lo que también se coteja con la correlación que existe entre densidad poblacional, violencia y delito: "Las causas del crimen urbano son diversas, entre ellas la desigualdad, pero también existe una relación entre la inseguridad y el diseño, planificación y gestión urbana deficientes" (ONU-Hábitat, 2022). Otras teorías sugieren que la des-Algunos de los municipios de Guatemala igualdad, marginación, exclusión y otros factores socioeconómicos pueden generar una sensación de injusticia entre las personas en desventaja que los lleva a buscar una compensación por otros medios, incluyendo actividades criminales. Sin embargo, según varios estudios e investigaciones criminológicas, la pobreza como tal no es un factor decisivo para explicar la violencia, aunque la pobreza puede en ciertas ocasiones incidir en los niveles de criminalidad, pero también existen otros factores que activan la predisposición individual a delinquir (OEA; 2012, P.73).

> En el caso de la relación de la tasa de homicidios con el IDH-M (gráfico 3) no presentó una tendencia clara; sin embargo, existe un grupo de municipios en su mayoría con IDH-M medio y baja urbanidad, que resaltan por tener tasas de homicidios superiores a la media nacional.

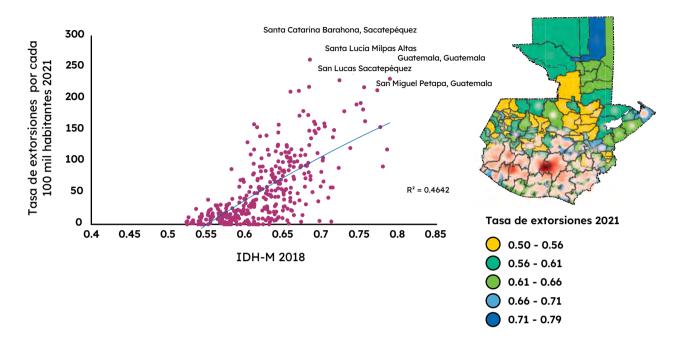
"la evidencia analizada matiza la hipótesis de causalidad entre las variables económicas (pobreza, desigualdad y empleo) y la actividad delictiva y sugiere que la relación entre ambas es más compleja de lo que se puede intuir a primera vista" (PNUD; 2013-2014, P. 17),

#### Gráfica 1 Tasa de homicidios, extorsiones e IDH anual

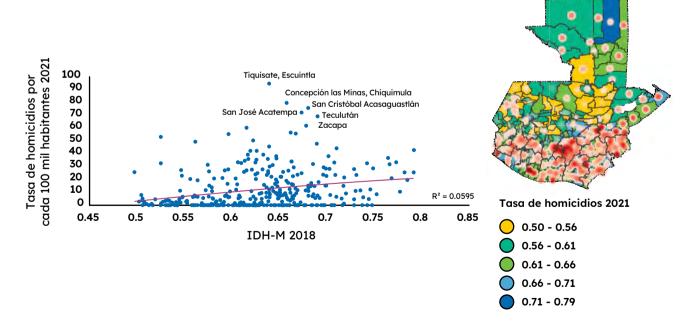


Fuente: Elaborado por PNUD-Infosegura con información del 2013-2020 INE con datos de Policía Nacional Civil, 2021 Policía Nacional Civil en proceso de validación por el INE. IDH Nacional: Global data Lab.

#### Gráfica 2 Relación entre tasa de extorsiones e IDH-M a nivel municipal

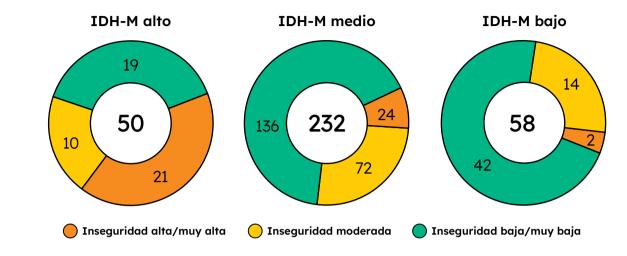


#### Grafica 3 Relación entre tasa de homicidios e IDH-M a nivel municipal



Fuente: Elaborado por PNUD-Infosegura con información del 2013-2020 INE con datos de Policía Nacional Civil, 2021 Policía Nacional Civil en proceso de validación por INE.

Gráficas 4 Índice de priorización territorial, por nivel de IDH-M y municipios.



#### "El progreso en el desarrollo a nivel mundial no genera automáticamente una mayor sensación de seguridad" (PNUD, 2022).

Al realizar un análisis cruzado entre el Índice de Desarrollo Humano Municipal y el Índice de Priorización Territorial (IPT 2020)[2], la evidencia nos confirma que la relación entre el crimen, la violencia y el IDH-M se ve principalmente asociada a factores urbanos y densidad poblacional. Según las gráfica 4 , de 50 municipios con IDH-M alto del país, 21 también están clasificados como de los más inseguros; sin embargo, resalta el caso de Jocotenango, Sacatepéquez dentro del grupo con inseguridad baja/muy baja, pero con IDH-M alto. Por el contrario, entre los municipios con un IDH-M bajo se encuentran dos municipios con inseguridad alta/muy alta (Jocotán y El Estor). La relación entre estos dos factores nos indica que existen dinámicas territoriales diferenciadas que denotan que el problema de la inseguridad no puede interpretarse únicamente como la suma de hechos delictivos y de forma aislada. Los diversos estudios y análisis que se han efectuado en la región, como el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con Rostro

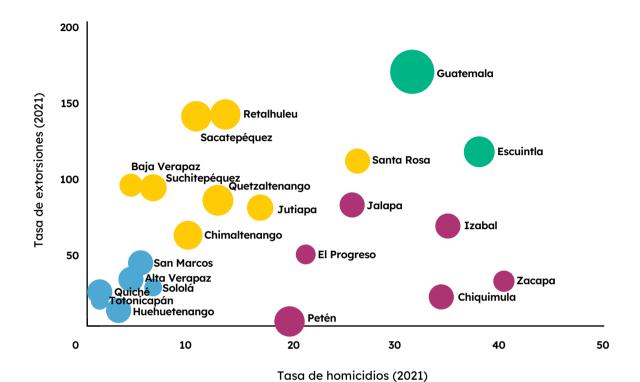
Humano, apuntan a que los siguientes factores de riesgo están potencialmente asociados a dinámicas territoriales diferenciadas del crimen y la violencia: la desigualdad, el tráfico de drogas, el fácil acceso a las armas de fuego, las fronteras porosas y la debilidad institucional entre otros. Factores que para Guatemala también han sido identificados de riesgo en la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y convivencia pacífica (2014-2034), de acuerdo con sus ejes de prevención (MINGOB; 2014, p.182).

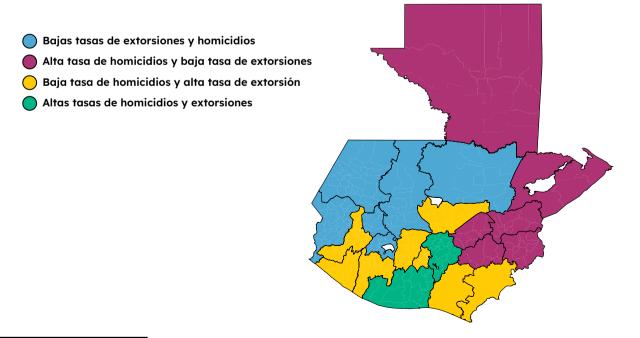
En Guatemala el crimen y la violencia presentan un comportamiento territorial heterogéneo, con diversidad de factores de riesgo y vulnerabilidades asociadas que propician la manifestación de distintos tipos de crimen y violencias con la posible presencia de diversos grupos criminales (pandillas, narcotráfico, crimen organizado). El análisis con foco multidimensional de las distintas dinámicas del crimen y la violencia que afectan los territorios nos brinda indicios de las diferentes problemáticas que se presentan. En el análisis territorial² según la gráfica 5 se relacionó la intensidad de las tasas de homicidios y las tasas de extorsión por departamentos, lo cual permitió identificar 4 grupos aplicando criterios de focalización, se caracteriza cada grupo de la siguiente manera³:

**Grupo I:** Alta tasa de homicidios y alta tasa de extorsiones, **Grupo II:** Alta tasa de homicidios y baja tasa de extorsiones, **Grupo III:** Baja tasa de homicidios y alta tasa de extorsión, **Grupo IV:** Baja tasa de homicidios y baja tasa de extorsiones.

El análisis sobre las dinámicas territoriales nos brinda una primera premisa que relaciona a las extorsiones con la presencia de pandillas en los territorios ya que representan el principal ingreso de estos grupos, a diferencia de otro tipo de grupos del crimen organizado como el narcotráfico que obtiene sus ingresos del trasiego de drogas. Asimismo, se realizó una caracterización multidimensional de cada uno de los grupos, que permitió profundizar en el análisis.

#### Gráfica 5 Relación entre tasa de extorsiones y homicidios





		Grupo I: Alta tasa de homicidios y alta tasa de extorsiones	Grupo II: Alta tasa de homicidios y baja tasa de extorsiones	Grupo III: Baja tasa de homicidios y alta tasa de extorsión	Grupo IV: Baja tasa de homicidios y baja tasa de extorsiones
Indicadores sociodemográficos	Población 2021 (Millones) (Proyecciones según CENSO 2018)	4.4	2.4	4.4	6.0
	Densidad poblacional 2021 (hab./km2) (Proyecciones según CENSO 2018)	669.8	44.2	241.7	197.3
	% Urbanidad (2018) (CENSO 2018)	85.4%	45.0%	55.8%	33.4%
	Porcentaje de población indígena 2018 (CENSO 2018)	12.2%	25.5%	43.0%	74.5%
	Retornados 2021 (tasa por cada 100 mil hab.) (Instituto guatemalteco de migración)	159.8	442.4	375.5	493.4
Desarrollo humano	Promedio del Índice de desarrollo humano municipal por grupo de departamentos 2018 (Oficina del Informe Nacional de Desarrollo Humano PNUD- Guatemala)	0.685	0.632	0.654	0.593
	Promedio del IDH-M (2002-2018) (Oficina del Informe Nacional de Desarrollo Humano PNUD- Guatemala)	0,59 0,68 <b>2002 2018</b>	0,5 <u>3</u> 0,63 <b>2002 2018</b>	0,55 2002 2018	0,47 0,59 <b>2002 2018</b>

Análisis Monográfico // 187

		Grupo I: Alta tasa de homicidios y alta tasa de extorsiones	Grupo II: Alta tasa de homicidios y baja tasa de extorsiones	Grupo III: Baja tasa de homicidios y alta tasa de extorsión	Grupo IV: Baja tasa de homicidios y baja tasa de extorsiones
Indicadores de seguridad y gobernabilidad	Conflictos sociales 2014-2020 Sistema de Alerta Temprana de la COPREDEH actualizado hasta el 9 de julio 2020	139	129	192	438
	Percepción de inseguridad 2018 (ENPEVI 2018)	63.8%	52.7%	53.4%	42.9%
	Victimización 2018 (ENPEVI 2018)	24.2%	12.2%	14.6%	11.2%
	Alta confianza institucional 2018 (ENPEVI 2018)	17.2%	13.8%	19.9%	12.5%
	Tasa de homicidios (por cada 100 mil habitantes) (2013: INE con datos de Policía Nacional Civil. 2021: Policía Nacional Civil en proceso de validación por el INE)	58,9 32,6 <b>2013 2021</b>	28,7 2013 2021	27,3 12,2 2013 2021	9,6 3,5 <b>2013 2021</b>
	Tasa de extorsiones (por cada 100 mil hab.) (2013: INE con datos de Policía Nacional Civil. 2021: Policía Nacional Civil en proceso de validación por el INE))	157.3 85,1 <b>2013 2021</b>	25,2 37,4 2013 2021	29,6 92,8 2013 2021	11,4 24,7 2013 2021
	Situaciones de violencia alrededor de la residencia (ENPEVI 2018)	39,6% 54,5% 26,4%	15,7% 40,8% 13,2%	27% 39,2% 26,5%  presentities triender or triender test see the triender or triender test see the triender tes	22,2% 24,8% 30,4%
	Posible móvil investigado de los homicidios (2021 Policía Nacional Civil)	Tendent de la constitución de la	age of the state o	telegree to the telegree to th	and the state of t

# tasa de extorsiones.

tegrado por Escuintla y Guatemala, más alta y ambos con alto porcentaje conexos con alta actividad económica. alto y la menor tasa de personas retornadas. En estos departamentos se regisuna mayor percepción de inseguridad. Los dos departamentos concentran el 25.5% de la población total del país, y en el año 2021 concentraron el 51.7% de municipios, varios estudios han idendel total de denuncias de extorsión v el 50.0% del total de homicidios, así proceso de urbanización y la criminacomo también las tasas más altas de lidad, donde el primer marco analítico ambos fenómenos delictivos.

tros de la PNC se ha identificado, que un alto porcentaje de los homicidios están relacionados con pandillas (28.3%) y la venganza personal (27.6%). Por lo las comunidades y a la violencia. Mienque se evidencia la presencia de maras tras que el segundo marco de referencia o pandillas y posiblemente del crimen organizado, grupos que convergen, coexisten y probablemente interactúan minantes para entender la violencia y en los territorios.

Según la ENPEVI 2018, en estos departamentos las personas indicaron el mayor porcentaje de presencia de pandillas en su barrio y de disparos frecuentes, asociados a desordenes violentos en sus barrios.

Grupo I: Alta tasa de homicidios y alta Son el segundo grupo con alta confianza institucional, posiblemente ligado a Este grupo de departamentos está in- una mayor presencia estatal en estos departamentos.

este último con la densidad poblacional A pesar de una reducción en la tasa de los homicidios a partir del año 2013 y a de urbanidad, siendo departamentos una mejora en el bienestar medido por el IDH-M entre 2002 y 2018, aún exis-Registran el IDH-M en promedio más ten inequidades en estos territorios. De acuerdo con el Banco Mundial, las inequidades urbanas, principalmente en tró la mayor tasa de victimización se- ciudades altamente desiguales crean gún la ENPEVI 2018 y en consecuencia conflictividades, fracturas urbanas. tensión política e inseguridad (Banco Mundial, 2014, en línea).

Sobre la caracterización de este grupo tificado un nexo entre las ciudades, su se refiere a la teoría de la desorganiza-En estos departamentos según regis- ción social que señala las desventajas económicas, la heterogeneidad entre los habitantes y la inestabilidad, como factores que contribuyen al desorden de relaciona que la confianza interpersonal y las relaciones sociales son detercriminalidad (PNUD, 2013-2014, p. 30).

#### Grupo II: Alta tasa de homicidios v baia tasa de extorsiones.

tegrado por Jalapa, El Progreso, Petén, Chiquimula, Zacapa e Izabal, Departamentos principalmente rurales, con una baja densidad poblacional v algunos fronterizos con Honduras y México. En este grupo de departamentos la mitad de la población vive en municipios El estudio Guatemala; narcotráfico y con IDH-M medio. También registró la violencia, indica que "Una población segunda mayor tasa de personas re- empobrecida y subempleada es una tornadas, variable proxi del número de buena fuente de reclutas para el narpersonas que migran al exterior.

Estos departamentos concentran el 13.9% de la población total del país, y de seguridad.

sencia de pandillas, ya que, en el año (PNUD, 2013-2014, p.77). 2021 según datos de la PNC, los homicidios relacionados con pandillas sólo representaron el 0.3%, y registraron bajas tasas de extorsiones.

El 56.8% del total de municipios afectados por el corredor seco se ubican Este grupo de departamentos está in- en este grupo de departamentos, municipios con varios factores de riesgo como la vulnerabilidad climática que les impide acceder a medios de subsistencia y mantiene a sus pobladores en el círculo de la pobreza y vulnerables a involucrarse en actos ilícitos.

> cotráfico" (International Crisis Group, 2011).

Este grupo de departamentos según la en el año 2021 concentraron el 6.7% del PNC, han presentado la mayor dismitotal de denuncias de extorsión y el 24% nución de los homicidios con relación del total de homicidios. De acuerdo con al año 2013, pasando de 66.3 a 28.7 hoestos datos y a los estudios realizados micidios por cada 100 mil habitantes por Insight Crime (2014, 2021), en este una reducción de 37.6 puntos. Según el grupo de departamentos podría existir Informe regional de Desarrollo Humamayor presencia de narcotráfico, ya no 2013-2014, este tipo de territorios en que, por las características demográfi- años anteriores pudieron haber sufrido cas de estos territorios con alta rurali- una espiral de violencia, que posibledad y fronterizos, se encuentran en las mente ha alcanzado un nivel de "...equirutas del tráfico de drogas y de armas librio que se refiere a una situación en de fuego identificadas por las fuerzas que los niveles de violencia se mantienen estables o bajos..." "...como resulta-En este grupo de departamentos que do de una posible decisión de actores podrían tener presencia de narcotráfi- criminales de tolerarse o asociarse o de co, es poco probable que exista la pre- controlar su ejercicio de la violencia..."

Análisis Monográfico // 191 190 // Informe Nacional de Desarrollo Humano

#### Grupo III: Baja tasa de homicidios y alta tasa de extorsión.

Este grupo de departamentos está integrado por Sacatepéquez, Retalhuleu, Santa Rosa, Quetzaltenango, Jutiapa, Chimaltenango, Suchitepéquez y Baja Verapaz que se caracterizan por ser considerados como departamentos con ciudasegunda posición en cuanto urbanización. densidad poblacional e IDH-M más alto extorsión, especialmente dirigidos en con relación al resto de grupos.

población total del país y en el año 2021 concentraron el 30.5% del total de denuncias de extorsión y el 18.7% del total de extorsiones se triplicaron en relación con el año 2013, pasando de una tasa de 29.6 a 92.8 extorsiones por cada 100 mil habitantes. Estos datos nos brindan indicios de que en este grupo de departamentos podría existir mayor presencia de maras o pandillas. Tal como se indica en el estudio La Extorsión como Detonante de Desplazamiento y Migración Forzada en el Triánqulo Norte de Centroamérica: "La extorpara la obtención de ingresos corporativos dentro de las pandillas, convirtiéndose en la principal fuente de ingreso y por eso es un tema no negociable para estos grupos..." (Amaya & Martínez d'Aubuisson, 2021, p. 14 en CRIES, 2022, p.13).

Según la ENPEVI en el año 2018, un 27% de las personas declaró que había presencia de pandillas en su barrio, además mayor proporción de homicidios relacionados con pandillas en relación con el resto de los grupos.

Este grupo de departamentos tiene el segundo lugar en victimización y mayor percepción de inseguridad según la ENPEVI 2018; sin embargo, registra la mayor confianza institucional de los cuatro grupos.

dría explicar como el resultado de una reconfiguración en el mecanismo de financiamiento de las maras o pandillas, pasando del negocio del sicariato a la alta proporción a residencias, comercios mayor actividad económica.

Dentro de este grupo, es evidente la dinámica geográfica de la extorsión: (1) la cerhomicidios. Al año 2021, las denuncias de canía con el departamento de Guatemala (Grupo I) y la facilidad de desplazamiento colindante (Santa Rosa, Baja Verapaz y Chimaltenango) y (2) el crecimiento urbano y comercial (Quetzaltenango, Retalhuleu y Suchitepéquez), lo que podría explicar el desplazamiento de las maras desde el departamento de Guatemala.

> Resalta el caso del departamento de Jutiapa, donde con relación al año 2013 casi se triplicaron las extorsiones, lo cual se atribuye en cierta medida al desplazamiento de pandillas desde El Salvador (Insight Crime, 2021).

> dos desafíos principales, "el crecimiento desordenado de las ciudades intermedias y el ritmo acelerado de urbanización en algunos países especialmente en Latinoade la seguridad" (PNUD, 2013-2014, p.30). Lo que concuerda con la situación actual de este grupo de departamentos.

#### Grupo IV: Baja tasa de homicidios y baja Según datos de la disuelta Comisión Pretasa de extorsiones.

grado por San Marcos, Alta Verapaz, Sololá, Quiché, Totonicapán y Huehuetenango, representa las áreas más rurales, con la tercera posición en cuanto a densidad poblacional, con el promedio de IDH-M más bajo, las mayores tasas de personas retornadas y la mayor concentración de población indígena.

Es el grupo de departamentos que registró un mayor incremento en su IDH-M en relación con su última medición. Según el CENSO durante el 2018, aproximadamente el 10% de los hogares de este grupo de departamentos recibieron remesas. el mayor porcentaje del grupo de estudio Concentra el 35% de la población del país, la mayor de los cuatro grupos, y en el 2021 sólo concentró el 11.1% del total de denuncias de extorsión y el 7.3% del total de homicidios. Asimismo, se registró la menor tasa de victimización y percepción de inseguridad, según la ENPEVI 2018.

Pese a que este grupo se caracteriza por departamentos con baja incidencia delictiva, según las investigaciones de Insight Crime, en algunos departamentos como Alta Verapaz, Huehuetenango y San Marcos existen territorios en donde existen presencia de pequeños grupos vinculados al crimen organizado que participan en un gran número de actividades ilícitas "...también existe un puñado de grupos en los últimos 160 años. Durante el 2021 el pequeños, y menos conocidos, que se han establecido en corredores estratégicos como las provincias de Alta Verapaz, Huehuetenango y San Marcos". (Insight Crime, 2021).

sidencial Coordinadora de la Política del Este grupo de departamentos está inte- Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos -COPREDEH (2020), en estos departamentos se concentra el mayor número de conflictos sociales, principalmente agrarios (42.5%), relacionado a sus medios de producción.

Según la ENPEVI 2018, la población de estos departamentos cuenta con la menor confianza institucional, y el mayor porcentaje de presencia de grupos de vigilancia organizados al margen de la ley, los cuales podrían estar relacionados a la aplicación de justicia por mano propia. En línea con lo que indica el Informe Regional de Desarrollo Humano, "En Guatemala, el Comité de Derechos Humanos ha señalado su preocupación por que las juntas locales de seguridad —constituidas originalmente para prevenir el delitolleven a cabo funciones del Estado en materia de control territorial y de uso de la fuerza y que, según la información constatada por el Comité, cometen abusos y violaciones" (PNUD, 2013-2014, p.149). Este grupo representa un territorio con alta pobreza, desigualdad, exclusión social, vulnerabilidad climática, problemas estructurales que a largo plazo se mani-

Por ejemplo, el departamento de Sololá ha mantenido un conflicto agrario latente 55% de los homicidios del departamento tuvieron como móvil la conflictividad social (PNC, 2021). De esta cuenta podríamos decir que la violencia generada por la conflictividad social afecta la seguridad humana en algunos territorios.

fiestan en forma de conflictos sociales y

en algunas ocasiones violencia.

#### Principales conclusiones que se desprenden del análisis multidimensional

- 1. En la mayoría de los municipios que registran los IDH-M más altos también existe alto número de extorsiones. Estos municipios se caracterizan por ser municipios urbanos, con alta densidad poblacional y mayor actividad económica.
- 2. La evidencia resultante del presente análisis indica que de los 50 municipios con mayor IDH-M del país, 21 de ellos son catalogados como muy inseguros según el Índice de Priorización Territorial del MINGOB. Esto es posiblemente debido a que en sus territorios existen vulnerabilidades y factores de riesgo como la pobreza, exclusión, desigualdad, debilidad institucional, fácil acceso a armas de fuego, ióvenes que ni estudian ni trabajan, falta de oportunidades para el desarrollo, entre otros, que contribuyen en la dinámica diferenciada del crimen y la violencia en los territorios.
- 3. La intensidad en las tasas de homicidios es mayor en todos los departamentos de la frontera sur, que colindan con Honduras y El Salvador, en contraste con la baja intensidad en los departamentos de la frontera norte, colindantes con México. La posición geográfica fronteriza es un factor de riesgo asociado, que marca diferencias en las dinámicas territoriales del crimen y la violencia. En general las zonas fronterizas se constituven como zonas de grandes desafíos operativos para la gestión de la seguridad. Delitos como el tráfico y la trata de personas, el contrabando, el narcotráfico, entre otros, imponen la necesidad de respuestas sostenidas en el tiempo y vinculadas a las particularidades de los contextos. Por lo que hay que profundizar en el análisis de las dinámicas territoriales de las fronteras norte y sur del país.
- 4. La reducción de los homicidios en los últimos años se ha registrado de forma generalizada en los territorios; sin embargo -como se ha argumentado en Informes Regionales de Desarrollo Humano previos 2013, 2014- las dinámicas propias de coexistencia y acuerdos entre grupos criminales en el territorio podría ser un factor explicativo de tal reducción.

5. El análisis multidimensional realizado en este documento sobre los datos territoriales de la PNC, ENPEVI y otras fuentes disponibles sugiere que en la mayoría de los territorios en donde las tasas de los homicidios son más altas, existe presencia de narcotráfico, mientras que en los territorios con altas tasas de extorsiones hay mayor presencia de maras y pandillas.

Además, existen algunos territorios en los que convergen ambos grupos criminales, con altas tasas de homicidios y extorsiones.

- 6. Los territorios con población indígena parecen ser menos afectados por el crimen organizado ya que se reportan menos homicidios; sin embargo, otro tipo de crimen vinculado a maras o pandillas se está desplazando a estos territorios, o la violencia derivada de la conflictividad social vinculada a la explotación de los recursos naturales o al acceso a la tierra (COPREDEH, 2020).
- 7. La desigualdad social y la baja presencia del Estado a nivel local pueden ser detonantes para que algunos municipios tengan mayor predisposición a diversos tipos de crimen y violencia. La distribución equitativa de los ingresos y el acceso a oportunidades de desarrollo son factores que pueden contribuir a mitigar el crimen y la violencia a nivel local (Banco Mundial, 2014).
- 8. El desplazamiento de personas hacia las zonas urbanas como resultado de la búsqueda de nuevas oportunidades de desarrollo representa desafíos a mediano y largo plazo para las ciudades receptoras del país. La inseguridad en las grandes urbes podría incrementar ante la dificultad de incorporar nuevos flujos de personas al mercado laboral y
- 9. La incorporación del territorio a la toma de decisiones en gestión de seguridad ciudadana implica el reconocimiento de las dinámicas propias del mismo, pero, además, la necesidad de incidir en la transformación y mejoramiento de condiciones urbanas (vecindarios conectados, espacios públicos de calidad e inclusivos, ciudades iluminadas, mejoramiento del transporte, accesibilidad, etc.).
- de brindarles modos de subsistencia.

# Referencias

- Banco Mundial. (Septiembre de 2014). "Está demostrado: con menos desigualdad se tiene menos crimen". Obtenido de https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/09/03/ latinoamerica-menos-desigualdad-se-reduce-el-crimen
- Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos. (2020). Sistema de Alerta Temprana de conflictividad. Guatemala.
- Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales -CRIES. (2022). La extorsión como detonante de desplazamiento y migración forzada en el triángulo Norte de Centroamérica. Obtenido de http://www.cries.org/wp-content/uploads/2022/03/Proyecto-Armando-de-Paz-y-Co.pdf
- GRID, Observatorio de desplazamiento Interno, Consejo noruego para refugiados. (mayo de 2019). Informe mundial sobre desplazamiento interno. Obtenido de https://www.internal-displacement.org/sites/ default/files/inline-files/2019-IDMC-GRID-sp.pdf
- Infosegura-PNUD. (Octubre de 2019). Dinámica territorial de las extorsiones, homicidios y criminalidades asociadas. Obtenido de https://infosegura.org/wp-content/uploads/2019/10/din%C3%A1micasterritoriales\_extorsiones-v-homicidios\_gt\_2018.pdf
- Insight Crime. (16 de septiembre de 2013). El nuevo narcomapa de Guatemala: Menos Zetas, el mismo caos. Obtenido de https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/el-nuevo-narcomapade-quatemala-menos-zetas-el-mismo-caos/
- Insight Crime. (3 de Octubre de 2017). Rutas de tráfico de armas en Guatemala coinciden con importantes centros del narcotráfico. Obtenido de https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/ rutas-trafico-armas-quatemala-coinciden-importantes-centrosnarcotrafico/
- Insight Crime. (enero de 2021). Jutiapa, Guatemala. Obtenido de https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-guatemala/ jutiapa-quatemala/
- Insight Crime. (22 de febrero de 2021). Pequeños traficantes, nuevos protagonistas del narcotráfico en Guatemala. Obtenido de https://es.insightcrime.org/noticias/pequenos-traficantes-nuevosprotagonistas-narcotrafico-quatemala/

- Insight Crime. (28 de febrero de 2021). Perfil de Guatemala. Obtenido de <a href="https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-guatemala/guatemala/">https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-guatemala/guatemala/</a>
- Instituto Guatemalteco de Migración. (2022). Guatemaltecos retornados vía aérea y terrestre procedentes de Estados Unidos de América y México, Informe Cuantitativo. Guatemala. Obtenido de <a href="http://igm.gob.gt/informes-estadisticos/">http://igm.gob.gt/informes-estadisticos/</a>
- Instituto Nacional de Estadística. (2010-2020). PNC Víctimas (Fichero de datos). Obtenido de <a href="https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/hechos-delictivos/">https://www.ine.gob.gt/ine/estadisticas/bases-de-datos/hechos-delictivos/</a>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2018). *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda (Fichero de datos*). Obtenido de www.censopoblacion.gt.
- International Crisis Group. (2011). *Guatemala: narcotráfico y violencia*. Obtenido de <a href="https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/central-america/guatemala/guatemala-drug-trafficking-and-violence">https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/central-america/guatemala/guatemala-drug-trafficking-and-violence</a>
- Ministerio de Gobernación, Guatemala. (2021). Encuesta Nacional de Percepción de Seguridad y Victimización-ENPEVI 2018-. Obtenido de https://mingob.gob.gt/la-encuesta-nacional-de-percepcion-deseguridad-publica-y-victimizacion-2018-enpevi-2018/
- Ministerio de Gobernación, III Viceminsterio de Prevención de la Violencia y el delito. (2014). Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y convivencia pacífica (2014-2034),. Guatemala: Ministerio de Gobernación.
- ONU Habitat. (s.f.). La planificación urbana juega un papel importante en la prevención del crimen. Obtenido de <a href="https://onuhabitat.org.mx/index.php/">https://onuhabitat.org.mx/index.php/</a> reduccion-del-crimen-a-traves-de-la-planificacion-y-gestion-urbana
- Organización de los Estados Américanos. (s.f.). Desigualdad e Inclusión social en las Américas:14 ensayos. Washington: Organización de los Estados Américanos. Obtenido de https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf
- Organización de los Estados Américanos OEA. (2012). *Alertamérica Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas*.
- Policía Nacional Civil. (2021). Hechos delicitivos (Fichero de datos). Guatemala.
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. (1994). Global Human Development Report. New Dimensions of Human Security. Nueva York.: Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD-. (1990). Human development report 1990: Concept and Measurement of human development. Nueva York: Oxford University Press.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013-2014). Informe Regional de Desarrollo Humano: Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuesta para América latina.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). Informe
   Especial: Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el
   Antropoceno. Obtenido de PNUD: <a href="https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/pressreleases/2021/6-in-7-people-worldwide-plagued-by-feelings-of-insecurity--repor.html">https://www.latinamerica.undp.
  org/content/rblac/es/home/presscenter/pressreleases/2021/6-in-7-people-worldwide-plagued-by-feelings-of-insecurity--repor.html</a>
- Universidad Nacional de Tres de Febrero UNTREF. (Octubre de 2013). La Delincuencia y la Pobreza: ¿Qué dicen los datos? Obtenido de http://celiv.untref.edu.ar/delincuencia-y-pobreza.html

### **Notas**

- **1.** Análisis multidimensional elaborado por InfoSegura, Proyecto Regional del PNUD en alianza con USAID.
- 2. En Guatemala el Ministerio de Gobernación ha utilizado el Índice de Priorización Territorial para la focalización de políticas públicas en seguridad ciudadana (IPT 2020) como una herramienta que orienta los esfuerzos de prevención, control del crimen y la violencia, bajo una perspectiva multidimensional e integra amenazas a la seguridad ciudadana y vulnerabilidades sociales (como factores de riesgo), dando como resultado un ranking de municipios clasifica según su situación de inseguridad, desde muy baja hasta muy alta. Ministerio de Gobernación, Sistema Integrado de Prevención de la Violencia y el delito (SIPREVI), Índice de Priorización Territorial (IPT) 2020 en red: https://siprevi.mingob.gob.gt/#
- **3.** Nota: Al trabajar con promedios de datos municipales y departamentales se puede llegar a una falacia ecológica, que se refiere al error en la argumentación basado en la mala interpretación de datos https://es.wikipedia.org/wiki/Estadística estadísticos, en el que se infiere la naturaleza de los individuos a partir de las estadísticas agregadas del grupo al que dichos individuos pertenecen.
- **4.** Los departamentos de Santa Rosa y Jutiapa fueron reclasificados en los grupos más similares a ellos (características poblacionales, tasa de lesiones e información cualitativa) y se han asignado al Grupo III.
- **5.** Número de homicidios y denuncia de extorsiones fuentes de Policía Nacional Civil.
- 6. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.