

# artículos

## Políticas de vivienda en Guatemala: Medidas de corto plazo y poco alcance

Rokael Cardona\*

Braulia Thillett\*\*

---

EN ESTE ARTICULO SE ANALIZAN ALGUNOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA FORMULACION, EJECUCION Y EVALUACION DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA EN GUATEMALA

### INTRODUCCION

Uno de los objetivos que persigue este artículo es analizar algunos aspectos relacionados con las políticas públicas que atienden el problema de la vivienda urbana en Guatemala; es decir, su formulación, ejecución y evaluación. Un segundo objetivo va un poco más allá del contenido local del estudio, cuando aspira a integrar sus proposiciones en la organización general del proyecto realizado por los equipos de investigación que trataron el tema en Centroamérica y Panamá y que versaron sobre la problemática de las políticas de vivienda y la pobreza crítica urbana en la región.

El punto de partida del análisis es el contexto en el que se formulan dichas políticas. Estas obedecen a situaciones concretas, que son conformadas ins-

titucionalmente de acuerdo con las fuerzas sociales que se mueven dentro de la dimensión política de la sociedad, suponiéndose a su vez una dinámica entre la sociedad civil y la esfera estatal. Por lo tanto, no sólo es importante identificar cuáles son esas fuerzas, y determinar su peso relativo en el momento en que las políticas son formuladas, sino también conocer de qué manera está estructurado el régimen político y qué capacidad tiene de reflejar, en sus acciones, un consenso que sea, a la vez, garante de la continuidad de las fuerzas que propiciaron tales acciones.

Es importante señalar que el mantenimiento del orden social puede darse de dos maneras: a través del consenso de los diversos grupos sociales que conforman la totalidad de una sociedad dada; o por medio de la coerción.

En el primer caso, el Estado trata de satisfacer las demandas de los diferentes grupos sociales afectados para lograr su apoyo y mantener la estabilidad del régimen político ya es-

---

\* Investigador del INAP.

\*\* Investigadora del ICAP.

tablecido. Esta búsqueda del consenso social, podríamos decir, es una característica de los regímenes democráticos.

En el segundo caso, la permanencia del régimen político está supeditada al uso de la fuerza, ya que el sistema no está en capacidad, o no está enfocado a resolver las demandas de los grupos sociales mayoritarios, puesto que son otros grupos sociales los que tienen mayor capacidad de influencia, por estar representados en las esferas donde se toman las decisiones y se formulan las políticas públicas.

En la medida en que aumentan los conflictos originados por las demandas no satisfechas, el Estado recurre cada vez más a la represión para mantener en el poder a los grupos hegemónicos. De esta manera, la búsqueda del consenso queda relegada y, por ende, las demandas sociales urgentes quedan rezagadas "indefinidamente", satisfaciéndose solamente las demandas de pequeños sectores sociales que le sirven de apoyo social existente.

Ahora, ¿cómo podemos comprobar el alcance de las políticas de vivienda?. Sería necesario partir de un enfoque que permita medir los efectos de dichas políticas en las situaciones reales. O sea, en qué magnitud su puesta en práctica produce o tiene posibilidad de cambiar la situación por la cual se habían formulado.

En el análisis de las políticas de vivienda se hace necesario tomar en cuenta las acciones que han llevado a cabo las instituciones que tienen que

ver con el sector vivienda en Guatemala. De esta manera, podremos tener una idea más clara de cómo se han instrumentado tales políticas, viendo si lo anterior guarda relación con lo esbozado en los diversos documentos donde se formula lo que, en teoría, debe ser el blanco de dichas políticas. Es decir, el sector o los sectores sociales sobre los cuales deben recaer las acciones concretas que efectúan las instituciones del sector habitacional.

Habría que tomar en cuenta, tal como lo señala Dror que, "una política puede parecer excelente en términos de su forma, pero sin embargo, puede ser una simple fachada sin oportunidad de afectar la realidad hacia la cual estaba supuestamente dirigida..."<sup>1</sup> o sea, que la mera formulación de una política no garantiza que lo que propone llegue a materializarse como tal. Por ejemplo, se formula una política de vivienda donde se estipula que los esfuerzos del Estado hacia ese sector estarán encaminados a satisfacer la demanda de vivienda de la población de menores ingresos. Sin embargo, observamos que son otros los grupos sociales que tienen acceso a los diferentes programas de vivienda. Esto significa que en realidad la política de vivienda es una política dirigida a satisfacer las necesidades de vivienda de esos grupos sociales, y no hacia los sectores de menores ingresos, sin descartar con lo anterior el que algunos de los beneficios habrán de llegar también a esos sectores.

De inmediato pasaremos a examinar cuatro aspectos que, en el estudio empírico de la temática, encontramos, cuando se intenta plantear los principales problemas asociados con las políticas de vivienda:

---

1. Dror, Yeheskel, *Public Policymaking Reexamined*. Penn. U.S.A., Chandler Publishing Company, 1968, p. 34.

- a. La institucionalización del sector vivienda;
- b. El conflicto interburocrático y sus efectos en la definición de una política integrada;
- c. Las dificultades financieras del sector; y
- d. El problema de la tierra urbana y el papel del sector público.

*El sector vivienda: una visión panorámica de su historia*

Como se menciona en el estudio realizado, en los momentos posteriores a los fenómenos telúricos ocurridos en Guatemala es cuando se han conformado las mejores condiciones para la puesta en marcha de virtuales o explícitas políticas públicas de vivienda. Es, por consiguiente, de interés analítico ubicar cuáles son esas condiciones y si estaban presentes antes de las catástrofes naturales y, a su vez, dilucidar qué intereses económicos sociales y políticos particulares se han beneficiado con dichas políticas.

**La institucionalización del sector vivienda**

Según pudo constatarse con la investigación realizada, no es sino después del terremoto de 1976 cuando comienza a formalizarse efectivamente una Política Nacional de Vivienda. Este hecho genera un proceso coyuntural en el que se observa una coordinación real entre las instituciones relacionadas con el sector vivienda.

Si retrocedemos un poco en la historia de lo que ha sido el sector habitacional podemos sustraer aquellos elementos básicos que favorecen la reconstrucción de sus características anteriores a 1976. Además obtendremos una visión más global de lo que han sido las políticas de vivienda en este país, en el sentido siguiente: a) cotejar si ha existido continuidad en el enfoque que se les ha dado al formularlas y ejecutarlas; b) inferir si se han dado en condiciones que favorecieran u obstaculizaran la institucionalización del sector vivienda.

Ante las consecuencias de los terremotos de 1917-1918, estando en la Presidencia de la República el abogado Manuel Estrada Cabrera -quien ejerció el poder en forma autoritaria-dictatorial durante 22 años-, se tomaron las primeras medidas para "la urbanización de campamentos". Tales medidas se mantuvieron vigentes durante el régimen del General José María Orellana (1921-1926). De acuerdo con la información de esa época, las medidas no proporcionaron solución alguna al problema de vivienda urbano ya existente. Su mención, sin embargo, es valiosa debido a que constituye una primera preocupación gubernamental en este campo.

Es durante la administración del General José María Orellana cuando se impulsa la primera acción concreta de orden infraestructural, consistente en donar tierras de la finca nacional "Los Llanos de Palomo", para lotificación y construcción de vivienda urbana. Esta medida podría ubicarse como una

primera decisión e instrumentación de política gubernamental, dado que fue mucho más específica y orientada hacia la solución del problema habitacional. Tal calificativo parece ser adecuado, aún cuando sus objetivos implícitos no fueran más allá de la preocupación social por ordenar los primeros asentamientos periféricos en momentos en que se dio un incremento migratorio y un ambiente de libertad política tras el derrocamiento de Estrada Cabrera y la primera posguerra mundial.

La donación de extensiones territoriales de propiedad nacional, como política pública de asentamientos humanos se mantuvo durante el periodo del General Lázaro Chacón. Esta administración donó terrenos en algunos de los barrios antiguos de la ciudad: "El Gallito" y "La Palmita", a varias familias procedentes del interior del país que habían llegado recientemente a residir en la ciudad. La simple donación, sin embargo, dejó sus indelebles huellas en estos barrios, en donde actualmente predominan los asentamientos deteriorados y residen en condiciones de hacinamiento, extensos contingentes de población de extracción popular.

En la administración del General Jorge Ubico -quien ejerció el poder en forma autoritaria-dictatorial durante 14 años- se esbozaron las primeras directrices públicas que permitieron adquirir vivienda propia a un segmento de población de ingresos bajos. Tales decisiones representan una forma de superación de la visión anterior, en el sentido de no limitar la acción estatal a la donación de terrenos, sino de incidir en la construcción misma de viviendas

de bajo costo. El programa de "viviendas económicas", para obreros de bajos ingresos se tradujo en la formación de la "Colonia Ubico", de 128 casas. La institución encargada de ejecutar dicha política fue la Municipalidad Capitalina, carente de autonomía durante este régimen político. El financiamiento estuvo a cargo del Crédito Hipotecario Nacional, y el precio por vivienda varió entre 1.400 y 2.700 quetzales, de aquella época. La administración ubiquista determinó que la forma de pago fuera en cuotas que oscilaran entre 13.50 y 30.00 quetzales mensuales, cantidad que aparentemente era razonable. Pero al comparar el monto de las amortizaciones con el nivel de ingresos de aquella época, cuando por ejemplo, un maestro de educación primaria tenía un salario mensual de aproximadamente 20.00 quetzales, se aclara esa impresión. En cambio, se deduce que el programa de "viviendas económicas" no estaba realmente orientado a satisfacer las necesidades de los obreros de ingresos bajos o, por lo menos, al promedio de la fuerza de trabajo que devenga salarios menores al monto mensual de las amortizaciones, sino que se dirigía hacia grupos sociales de mayor ingreso (sectores medios), o bien hacia sectores obreroartesanales (agrupados en gremios y fraternidades) que apoyaban al régimen establecido.

Durante el primer período del gobierno democráticorevolucionario, estando en la presidencia el doctor en pedagogía Juan José Arévalo, fueron impulsados tempranamente dos proyectos habitacionales para estratos populares; y se construyeron varios complejos de establecimientos

educativos de carácter público en diversos barrios de composición popular: las escuelas "Tipo Federación". Los proyectos habitacionales culminaron con la formación de la Colonia Labor, con 181 viviendas de cinco tipos diferentes, y costos unitarios que oscilaban entre 1.200 y 3.100 quetzales; y la Colonia Bethania, con 620 viviendas con un costo medio de 3.400 quetzales. En esta ocasión fue la Dirección General de Obras Públicas la institución encargada del diseño y construcción de las mismas.

Sin embargo, la importancia que reviste este período consiste en que durante su corto intervalo se comienza a definir una política de vivienda y una preocupación mucho más clara y precisa en relación con los esbozos de política anteriores, acerca de la participación del Estado en la solución del problema habitacional. En 1948 se aprobó la Ley de Bancos de Ahorro y Préstamo para vivienda popular y el 26 de junio de ese mismo año se creó el Instituto Nacional de Fomento de la Producción (INFOP), el cual contó con un departamento de vivienda popular dentro de su estructura organizacional. Sobre este particular es oportuno indicar que, a pesar de la intencionalidad de los programas que el INFOP impulsó, éstos no llegaron, estrictamente hablando, a los sectores populares. En 1950 el INFOP puso en marcha un proyecto de construcción de casas para Jefes y Oficiales del Ejército, ubicado en la zona 9 de la ciudad capital -en cuyo radio de superficie se asienta un sector considerable de los grupos económicamente dominantes del país-. Los costos de las viviendas oscilaron entre 2.500 y 5.000 quetzales.

Como ha podido observarse, a lo largo de los regímenes políticos indicados, comenzaron a perfilarse ya políticas de vivienda que van a servir de base para la creación de instituciones destinadas específicamente a la atención de esta inquietud sectorial.

Es precisamente a partir del segundo período del régimen de gobierno democráticorevolucionario, cuando comienzan a delegarse estas tareas a instituciones específicas. La administración, encabezada por el Coronel Jacobo Arbenz Guzmán, continuó con la tónica establecida por el gobierno de Arévalo en cuanto a las directrices en materia de vivienda. Sus aspiraciones se dirigían hacia el desarrollo de programas masivos de vivienda urbana y rural, dentro del contexto de un plan de desarrollo agrario e industrial.

En 1952, el INFOP intentó ejecutar tres proyectos habitacionales: "Matamoros", "El Rosario" y "Las Victorias". De éstos, únicamente logró realizar el último, con un total de 104 viviendas. Sin embargo, hasta ese año, esa institución había concedido 332 préstamos para vivienda, por un monto de 817.747 quetzales, incluyendo en ellos 100 casas para Oficiales del Ejército equivalente al 25% de los recursos invertidos.

Hacia 1959, durante la administración del Coronel Carlos Castillo Armas (quien llegó a ocupar la Presidencia de la República por medio de un plebiscito, después de encabezar una invasión armada con apoyo foráneo) se creó, adscrito a la Presidencia de la República, el Instituto de Vivienda Urbana de Guatemala (IVUG). Surgió como respuesta del Estado a la

problemática de la vivienda popular del área urbana del país, logrando atender parcialmente las demandas de la población. En ese mismo año, como consecuencia de un convenio de cooperación firmado entre Guatemala y los Estados Unidos, el IVUG se transformó en el Instituto Cooperativo Interamericano de Vivienda (ICIV). El objetivo del ICIV era desarrollar programas de interés social mediante el sistema "esfuerzo propio y ayuda mutua". El ingreso necesario para ser un futuro beneficiario debía estar entre los 65.00 y los 130.00 quetzales mensuales. Su actividad principal fue la producción de viviendas de bajo costo, pero finalmente hubo necesidad de transformarlo en otra entidad con más capacidad organizacional, a efecto de procurar una mejor solución al problema habitacional. De este modo surgió el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) durante la administración del Coronel Enrique Peralta Azurdía.

El fin que perseguía el INVI era -como se cita en el texto de Evaluación de proyectos- "Planificar y ejecutar los programas habitacionales del Estado, de acuerdo a los lineamientos de un plan general".<sup>2</sup> Su fuente principal de financiamiento fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El ingreso necesario para ser un futuro beneficiario de sus programas estaba dentro de la siguiente escala: programa de autoconstrucción: Q. 123.00 mensuales; programa de construcción directa: Q. 148.00 mensuales;

y mediante el sistema FHA, Q. 226.00 mensuales.

La institución contaba con personería jurídica y patrimonio propios. Sin embargo, durante los siguientes años se hicieron evidentes las limitaciones que esta institución confrontaba para la obtención oportuna y suficiente de recursos financieros, ya que carecía de los instrumentos adecuados para captarlos. Durante su existencia, se desarrollaron actividades planificadoras de gran valor. Una de éstas fue el Seminario Regional sobre el Problema Habitacional en Centroamérica (1972), realizado con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA). En este evento se destacaron algunas deficiencias que presentaba el Sector Vivienda entre las cuales resaltaban las siguientes: escasez de recursos financieros; pobre coordinación institucional, sobre todo en torno a los planes de desarrollo urbano y su incidencia en los problemas de la vivienda y en sus formas de atención; insuficiente investigación del rubro habitacional; inadecuada legislación, alusiva a la tenencia de la tierra urbana, y otros requerimientos infraestructurales.

Como resultado de diversas actividades, que demostraban la inconveniencia de tales deficiencias, en 1973 el Instituto nacional de la Vivienda fue transformado en el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI). A diferencia del Instituto Nacional de Vivienda, entidad que en el artículo 4 de su Ley Orgánica contempla que éste era "un órgano estatal específicamente encargado de planificar y ejecutar los programas de construcción de viviendas destinadas a familias de ingresos moderados",<sup>3</sup> el

2. Castañeda y colaboradores. Evaluación de Proyectos BANVI 78. Guatemala, 1978, s.p.

3. INVI, Ley Orgánica, 1965.

BANVI, en el artículo 2 de su Ley Orgánica, estipulaba que: "El Banco Nacional de la Vivienda, es un órgano financiero del Estado que tiene por objeto la realización de programas de desarrollo urbano y de construcción de vivienda que satisfagan las necesidades de la población de menores ingresos".<sup>4</sup>

Tales cambios en las atribuciones institucionales implican, de hecho, que aumentaría la cobertura poblacional y territorial de las actividades del BANVI al extenderse los programas a otras capas sociales más amplias, lo cual debió incidir administrativamente en factores de eficiencia, principalmente en la planificación de sus actividades y en la capacitación de personal y la disponibilidad de recursos.

Con la creación del BANVI se buscaba generar un sistema nacional que permitiera la captación de una parte significativa del ahorro interno del país, para dirigirlo a programas de viviendas de bajo costo. Pero la acción que permite el BANVI alcanzar esta finalidad se ha visto frenada por la legislación bancaria a que está sometida el BANVI, y por la pobre estructuración del Sector Vivienda.

Como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Vivienda 1979-1982, el mismo se encuentra formado por una constelación de entidades e instituciones públicas y privadas cuya actividad no responde a una acción coordinada y conjunta dirigida a brindar atención a la demanda habitacional del país.

Esto se agrava por la falta de decisión a nivel de política nacional, impidiendo así el alcanzar el objetivo social redistributivo encaminado a generar una acción fuerte en la captación del ahorro interno para atender las necesidades habitacionales de la población de escasos recursos. De otra manera, se hace difícil desarrollar programas de vivienda popular que solucionen el déficit habitacional, ya que el depender de financiamiento externo frena, desde ya, esos intentos. Este tipo de financiamiento da lugar a que se exijan una serie de requisitos para la obtención de los préstamos de vivienda, donde no cualifica un fuerte segmento de población.

Una afirmación de Rosada deja al descubierto las limitaciones del BANVI en cuanto a su contribución para reducir el déficit habitacional en los sectores sociales que demandan vivienda popular: "adquiere especial importancia el hecho de que, del total invertido por BANVI en 1978 ( Q.9.053.640 ), únicamente un 11 por ciento de sus recursos fueron destinados a programas de vivienda popular, ya que el resto de la inversión está orientada hacia la construcción de apartamentos -multifamiliares- para estratos de población con ingresos entre Q. 250.00 y Q. 700.00 mensuales".<sup>5</sup>

Si comparamos el monto mínimo de ingresos mensuales requeridos por la institución para las adjudicaciones, con la distribución de los ingresos en el Área Metropolitana de Guatemala, podríamos observar que el BANVI estaría atendiendo fundamentalmente a un 20 por ciento de las familias que perciben ingresos mensuales promedio de Q.400.00; especialmente a través de los

4. BANVI, Ley Orgánica, 1973.

5. Héctor Rosada. La vecindad popular en el área metropolitana de Guatemala. Tesis de graduación, Guatemala, 1980, p. 108.

proyectos habitacionales multi-familiares. Sin embargo, los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos reflejan que el 55 por ciento de los hogares del área urbana central perciben ingresos inferiores a dicho promedio. Lo cual demostraría que los sectores verdaderamente necesitados de una solución habitacional están excluidos de las políticas locales de dicha institución, a pesar de lo estipulado en su Ley Orgánica.

Como bien sostiene Rosada, refiriéndose a los recursos financieros para la vivienda, "es necesario partir del supuesto, cada vez más evidente, de que mientras no sea posible obtener financiamiento a bajo costo, será imposible facilitar vivienda popular."<sup>6</sup>

En el gráfico 1 se hace referencia a datos obtenidos de la encuesta efectuada por el equipo de investigación en el área marginal de la zona metropolitana de Guatemala. Los mismos se refieren al salario promedio devengado por su Población Económicamente Activa (PEA), en el año 1984.

En el gráfico 2 se utilizan los mismos resultados, pero se dividen en dos grandes rubros, con el propósito de realzar el hecho de que más de un 60% de estas personas reciben un ingreso menor de cien quetzales mensuales.

Estos resultados reafirman la cita anterior de Rosada. Si es imposible facilitar vivienda popular, y es en el área marginal donde se localiza el déficit mayor de vivienda, la crisis continuará en aumento. Esto incidirá en el

agravamiento de las tensiones sociales ya existentes, al deteriorarse aún más las condiciones de vida de ese gran segmento de población.

### *Origen de la Política Nacional de la Vivienda*

Una interrogante que prevalece a través de esa visión retrospectiva en la vida del sector vivienda, es la de cuáles son sus orígenes y qué circunstancias coadyuvaron a la formalización de la Política Nacional de Vivienda.

Es difícil precisar en qué momento comienzan a gestarse las condiciones que llevaron a esa formalización, pero sí podríamos afirmar que el apareamiento y posterior crecimiento de las instituciones relacionadas con el sector, son un índice por medio del cual podemos percibir cómo va incrementándose la presión por vivienda y cómo responde el Estado a esas demandas populares.

Es así como, para dar respuesta al déficit habitacional existente antes del terremoto de 1976 y a las tareas de la reconstrucción nacional derivadas del mismo, se consideró necesario desarrollar un programa que formalizara una Política Nacional de Vivienda. Uno de sus objetivos primordiales sería la estructuración y fortalecimiento del denominado Sector Institucional de Vivienda, concretado a través de la planificación, programación, evaluación y coordinación de dicho sector.

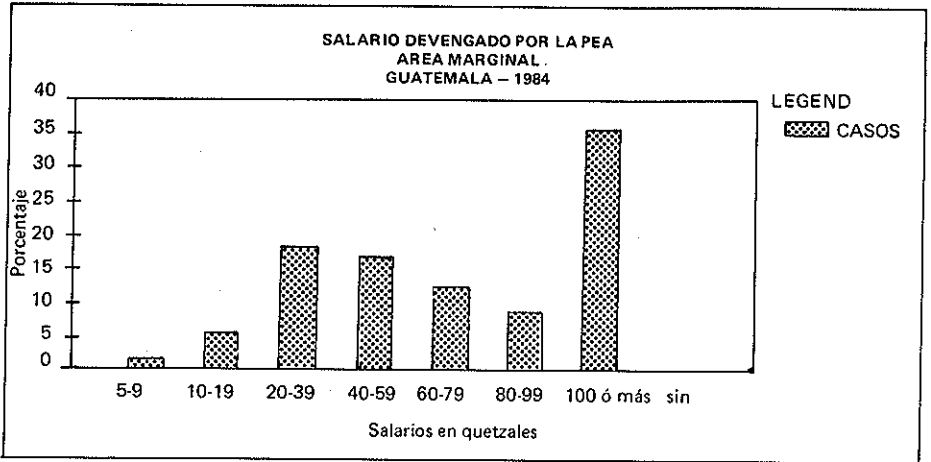
La justificación para su formulación había sido mencionada ya, en el Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979. En

---

6. Op. cit., p. 77.

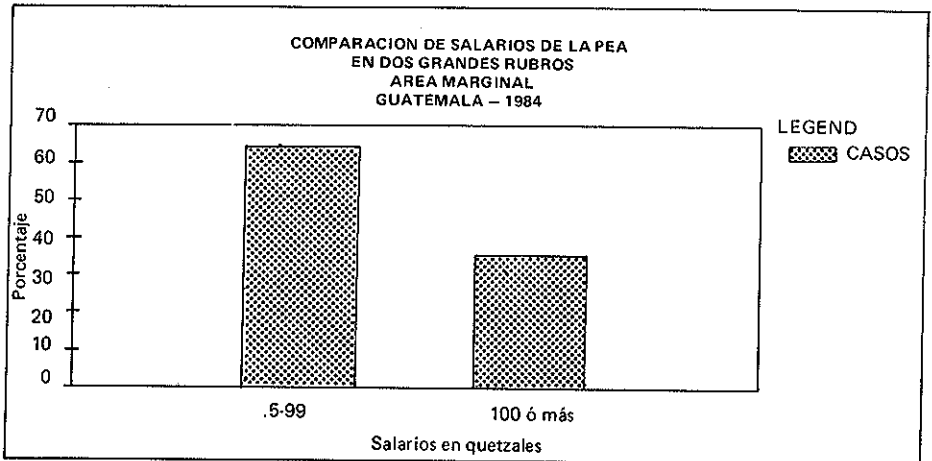


**GRAFICO 1**



Fuente: Elaborado con base en: Encuesta realizada por Equipo de Investigación INAP en Area Marginal del AMG, 1984.

**GRAFICO 2**



Fuente: Elaborado con base en: Encuesta realizada por Equipo de Investigación INAP en Area Marginal del AMG, 1984.

dicho Plan se "destacó la carencia de una política orientadora de los sectores público y privado, expresando entre los propósitos del Plan, para el quinquenio, la necesidad de su formulación".<sup>7</sup>

Es debido a la falta de un mecanismo institucional para la formulación de políticas, planes y programas para el Sector Vivienda, unido a la alarmante situación en el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda a raíz del terremoto de 1976, que el Gobierno toma la decisión de solicitar la cooperación técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, suscribiéndose, el 31 de agosto de 1976, el proyecto de cooperación "Reconstrucción de la Vivienda, en la zona afectada por el terremoto de 1976".<sup>8</sup>

Evidentemente, la comprobación del déficit cualitativo de vivienda y los esfuerzos de reconstrucción, con la consiguiente cuantía de inversiones que se realizaron dentro del sector, crearon condiciones para que se difundiera la problemática de la vivienda a nivel nacional y se realizaran acciones más concretas en torno a una política habitacional.

Se podría afirmar entonces que la política mencionada surgió de las evidentes necesidades sociales de vivienda y de las presiones y demandas que los grupos organizados, afectados por el terremoto, ejercieron sobre el Estado. Estos factores coincidieron, además, con los intereses de los industriales de la construcción, quienes percibieron

claramente la oportunidad de obtener beneficios a través de los programas habitacionales del Estado. De esta forma se explicitó una política de vivienda en un todo orgánico, por primera vez en la historia del Sector Público.

A pesar de esto, la institucionalización del Sector Vivienda, después de un relativo desarrollo alcanzado, no se pudo concretar debido al bajo grado de autoridad del organismo de planificación nacional, que obstaculizaba su implementación, y a la naturaleza de los estilos de gestión que se dieron en la principal unidad ejecutora, el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI).

#### *Objetivos de la Política Nacional de Vivienda*

Los objetivos que se plantearon en el documento que formalizaba la Política Nacional de Vivienda abarcaron diversos ámbitos de la acción estatal dentro de la compleja problemática habitacional, destacándose entre ellos los siguientes:

- a.. Orientar, coordinar y aunar los esfuerzos, a corto, mediano y largo plazo, de todos los organismos, instituciones y grupos interesados del Sector Vivienda, tanto de la esfera pública como privada;
- b. Compatibilizar intereses, a veces diferentes;
- c. Maximizar los recursos con que cuenta el sector público, a fin de prestar un adecuado servicio de vivienda a toda la población,

7. Política Nacional de Vivienda. GUA/76/106/11, Guatemala, 1980, p. 5.

8. Véase el informe: Conclusiones y recomendaciones del Proyecto UNCHS GUA/76/106/11, Guatemala, 1980, p. 101.

especialmente a los grupos de bajos ingresos;

- d. Lograr una institucionalización adecuada del Sector Vivienda.

Veremos, más adelante, los resultados palpables de esta política, con el propósito de analizar, si hay o no una estrecha relación entre lo que se formula en las políticas y lo que se refleja en la realidad.

### *Medios y acciones de la Política Nacional de Vivienda*

Uno de los principales medios para la implementación de la política fue la organización del sistema de coordinación del Sector Público de Vivienda, paralela a la formulación de la política misma. El sistema estuvo integrado por la Secretaría General de Planificación Económica (a través del Departamento de Vivienda), el Banco Nacional de la Vivienda (área urbana), el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (área rural), y el Comité de Reconstrucción nacional, teniendo este último la función de coordinación de las dos anteriores.

A pesar de dicha definición formal, no existe una plena coordinación del sector vivienda, ya que realmente este sistema de coordinación tuvo carácter transitorio. Si bien logró un alto grado de coordinación y unificación de esfuerzos entre las instituciones del sector, en el período inmediato posterior al te-

rremoto (1976-79), progresivamente fue perdiendo el apoyo real y efectivo de los órganos de más alto nivel de decisión política de los organismos representados. Uno de sus logros más significativos fue el de haber coordinado la producción de soluciones habitacionales de esos años; coordinación que anteriormente había sido muy limitada.

El documento de Naciones Unidas, ya citado, señala al respecto que: "parcialmente, se obtuvieron resultados en la estructuración institucional del BANVI, BANDESA y el Departamento de Vivienda de la SGNPE", y que, en realidad, subsiste "una inadecuación estructural para cumplir a satisfacción con los programas masivos de soluciones habitacionales previstas en el Plan Nacional de Vivienda 1979-1982".<sup>9</sup>

### *Factores restrictivos actuales*

Al haber desaparecido el sistema de coordinación interinstitucional antes descrito, sobre todo a partir de la disolución casi total del Departamento de Vivienda de la Secretaría General de Planificación Económica, el 15 de agosto de 1982, realizada directamente por el General Efraín Ríos Montt, se retornó a diversos factores limitantes.\*

De tal manera que después de ocho años de formulada, lo que se conoce formalmente como la Política Nacional de Vivienda (en el momento de la investigación), el Sector Vivienda manifiesta problemas similares a los que fundamentaron la organización del sistema de coordinación; los cuales se describen a continuación:

9. Conclusiones y recomendaciones...op. cit., pág. 49.

\* Entrevistas verbales con ex-miembros de la Comisión Nacional de Vivienda.

a. Falta de una adecuada articulación normativa e institucional que provoca la repetición de acciones puntuales y la toma de decisiones unilaterales por funcionarios de dirección de los organismos responsables de la implementación de las políticas. Esto repercute en la reproducción de condiciones adversas al cumplimiento de los fines y objetivos de la Política Nacional de Vivienda.

b. Específicamente en lo que concierne a la legislación se ha señalado que: "La actual estructura jurídica refleja el producto de un proceso de producción legislativa no articulado con los fines y objetivos de la política, efecto indudable de la falta de identificación sectorial de la vivienda y del desarrollo de los servicios habitacionales. (La orientación de)... gran parte de las leyes y normativos propuestos, no revelan la existencia de un cuerpo normativo que regule, delimite y apoye todo el proceso en forma integral... (por lo tanto)... se considera necesario proceder a una evaluación global de la estructura a fin de que mediante su adaptación para con los requerimientos de la política, sea posible transformarla en un tratado funcional de legislación habitacional".<sup>10</sup>

c. En la práctica, la política que se implementa es bastante contradictoria con la formulada en los Planes de Desarrollo. En el documento mismo

de la Política Nacional de Vivienda recalca el grado de desarticulación de la estructura institucional, puesto que, "cada una de las instituciones incluidas dentro del sector poseen fines particulares, se regulan por normativos específicos y actúan en forma individual, provocando acciones paralelas y competitivas, producto de la falta de coordinación de sus políticas, planes y programas, produciendo desgastes innecesarios en sus recursos humanos y físicos y una creciente descapitalización del sector".<sup>11</sup> Un ejemplo lo tenemos con el BANVI y BANDESA, quienes coinciden en una cobertura territorial y de población. Algunos municipios que pertenecen al ámbito de gestión de BANVI son atendidos por la unidad de vivienda de BANDESA.

d. Falta de autoridad (o pérdida progresiva del grado de autoridad) del Sistema de Planificación, para el cumplimiento de las políticas de vivienda.

El sistema de planificación está desprovisto de mecanismos de hecho y legales, necesarios para la implementación de dichas políticas.

En la práctica las políticas se distorsionaron y se "re"-formularon en otros niveles del Sector Público, aparentemente en forma "unilateral", pero respondieron globalmente a políticas del ejecutivo, a los intereses de un estrato de la burocracia y de ciertos sectores de la empresa privada, que se beneficiaron de esta modalidad de funcionamiento de la Administración Pública en ese sector.

10. Política Nacional de Vivienda, op. cit., p. 40.

11. Loc. cit. s.p.

El bajo grado de eficiencia de las instituciones que conforman el Sector Vivienda, y los conflictos inter-institucionales del sector constituyen manifestaciones de la problemática interna del sector público para dar respuesta eficaz a las necesidades habitacionales. Específicamente, refleja la debilidad del Sistema de Planificación. La falta de autonomía de las Instituciones del sector, debido a la fuerte injerencia que en ellas ha tenido el ejecutivo, ha estado en la base de las discontinuidades "permanentes" en el proceso de toma de decisiones (por las mismas relaciones de poder que se dan entre el ejecutivo y los mandos superiores de estas Instituciones) y en la "concentración" de éstas en funcionarios, no siempre con capacidad técnica y administrativa especializada en programas de vivienda de interés social. Esto se vio reforzado en el período 1978-1983, por estilos autoritarios y autocráticos de conducción superior, especialmente en la principal ejecutora de vivienda, el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) manifestándose antagonismo abierto con la política y los planes de desarrollo del Sector Vivienda, formulados a partir de 1976 por diversos organismos (incluyendo el BANVI). En las prácticas autoritarias de conducción superior estuvieron subyacentes intereses económicos diversos (de ciertos estratos de la propia burocracia y de algunas empresas) que vieron, a partir de 1976, la oportunidad de acumular beneficios a costa de los programas metropolitanos de vivienda (principalmente los de interés social), que paulatinamente se vieron impulsados hacia la periferia urbana, a más altos

costos y carencias de una serie de cualidades básicas (tanto en localización como en urbanización, en servicios básicos y en propiedades de la vivienda).

### **Conflicto interburocrático y sus efectos en la política de vivienda**

Los estilos autoritarios de gestión administrativa se expresaron en conflictos diversos, sobresaliendo en términos generales el que se produjo algunas veces latente y otras manifiesto claramente entre algunos estratos directivos de ciertas entidades y el personal técnico profesional más identificado y consecuente con los principios de la Política Nacional de Vivienda. El conflicto se manifestó tanto a nivel intrainstitucional (en BANVI y en CRN) como a nivel interinstitucional, habiendo tenido efectos en el incumplimiento de la Política Nacional de Vivienda y en el descenso de la capacidad del Sector Público para hacerle frente a la problemática habitacional metropolitana.

### *Los conflictos intrainstitucionales*

Como consecuencia de los conflictos que se suscitaron entre 1978 y 1983 entre la Presidencia Ejecutiva del BANVI y el personal técnico calificado en programas de vivienda hubo un flujo continuo de dicho personal, siendo en

la actualidad muy baja la capacidad técnica especializada de la institución para planificar, programar y elaborar proyectos de vivienda acordes a las necesidades de los estratos pobres. Este problema se dio también, aunque más recientemente (desde 1983), en el Comité de Reconstrucción Nacional (CRN). Esto se debió a la variación de los objetivos, producto del golpe del 23 de marzo de 1982, ya que la institución pasó a coordinar los programas del régimen militar en las llamadas áreas en conflicto (actualmente llamadas áreas de recuperación), alejándose cada vez más de los programas de reconstrucción, que habían tenido repercusiones significativas, principalmente en el área metropolitana de Guatemala. Actualmente ha quedado en el CRN solamente el estrato de técnicos intermedios, principalmente trabajadores sociales, algunos de los cuales trabajaron en programas de construcción y reconstrucción de viviendas en el área metropolitana de Guatemala.

La ineficiencia institucional se ha acentuado por la carencia de recursos humanos de nivel técnico profesional en el sector, no sólo debido a que, en términos globales, hubo descenso numérico en algunas instituciones (como en la unidad de vivienda, de la SEGEPLAN; Comité de Reconstrucción Nacional; Unidad de Vivienda de BANDESA), sino debido a que la mayoría

de los recursos humanos de este nivel, que se capacitaron y adquirieron la experiencia de los programas de vivienda en el período post-terremoto, no trabajan actualmente en las instituciones de vivienda. La situación anterior hará aún más difícil el logro de la estructuración e institucionalización del Sector Vivienda, la cual recién había comenzado en los últimos años de la década del setenta y que había sido considerada, por la Comisión Interinstitucional, prioritaria para la década del ochenta, como elemento fundamental para la ejecución del Plan de Desarrollo del Sector.<sup>12</sup>

El problema cobró mayor relevancia en BANVI ya que esta entidad fue designada por el CRN, en 1976, como la principal unidad ejecutora de los programas de vivienda en el Área Metropolitana de Guatemala y en los centros urbanos del interior del país.

En el área metropolitana se estableció que la etapa de reconstrucción "debería iniciarse mediante la agilización y ampliación de los programas regulares del BANVI, el FHA y el Crédito Bancario" y que el mecanismo institucional "exigía, estrecha coordinación entre dichas instituciones, además de una reorientación en cuanto a los estratos de la población beneficiada, que se atendía antes del terremoto".<sup>13</sup> Este hecho es de importancia destacarlo, debido a que, en el área metropolitana de Guatemala, fueron destruidas 58.760 viviendas, con un valor estimado de Q. 295.4 millones (a precios corrientes de 1976), elevándose el déficit en dicha área a 130 mil viviendas, siendo los más afectados habitantes de áreas marginales y deterioradas.

12. En el caso del BANVI, la fuga forzosa del personal técnico profesional especializado, culminó con la renuncia del Lic. Carlos Escobar Armas, quien fuera asesor-consultor jurídico desde 1973, uno de los profesionales con mayor experiencia y conocimiento jurídico en el campo de la vivienda.

13. SEGEPLAN-Banco de Guatemala. "Política de Acción Inmediata". 1976, p. 53.

Antes de que ocurriera el terremoto de 1976 el BANVI había planificado tres programas de vivienda. Estos fueron considerados "susceptibles de aplicación inmediata" en marzo de 1976 y reorientados en función de las nuevas demandas y necesidades. Dichos programas son los siguientes:

- a. Programa de "lote urbanizado" o lote con servicios: que puede o no incluir algún módulo inicial de vivienda para el usuario de recursos limitados, ya sea que haya sido habitante de colonias marginales o arrendatario.
- b. Programas regulares del BANVI: perseguían extender los programas regulares para beneficio de la población sin vivienda propia, pero de mayores recursos que la de "lotes urbanizados".

Programa de otorgamiento de créditos: originalmente se pensó que este programa debería establecerse en coordinación con el Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA).

Asimismo, se señaló que el BANVI debería "complementar las acciones del sistema bancario privado, mediante créditos de rehabilitación y reconstrucción, destinados a propietarios susceptibles de ser atendidos bajo condiciones bancarias normales".<sup>14</sup>

Se consideró que los programas anteriores eran adecuados y que se podrían incrementar significativamente en el corto plazo, para lo cual se consideró urgente lograr dos objetivos fun-

damentales: adquirir terrenos a precios razonables y mejorar la capacidad de ejecución de la institución.<sup>15</sup>

A pesar de las intencionalidades de la política estatal post-terremoto, después de ocho años, únicamente se atendió, en el área metropolitana, el 20% del déficit estimado hacia 1976 y, de éste, sólo el 16%, aproximadamente, cuenta con solución habitacional.

### *Los conflictos*

#### *interinstitucionales*

Los conflictos interinstitucionales estuvieron vinculados a los procesos de adopción de decisiones que operacionalizan las políticas.

En el caso de la vivienda, la principal manifestación del conflicto interinstitucional es la contradicción existente entre la formulación de las políticas y su operacionalización a través de los organismos de conducción superior, responsables de la ejecución de la misma. En este aspecto se han producido varias situaciones conflictivas, las que han dado lugar a que no se aplique la política formulada por la Comisión del Sistema de Coordinación del Sector Público de Vivienda, la cual quedó plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Vivienda 1979-1982 y, más recientemente, en el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Vivienda, 1983-1984. Esto reafirma lo dicho en la cita de Dror sobre las políticas que se convierten en simples fachadas.

Los dos planes de desarrollo y la formulación de la política de vivienda inherente a éstos, fueron realizados por

14. *Ibid.*, p. 54.

15. *Ibid.*, p. 82.

los especialistas de mayor experiencia en el país, contando para ello con la cooperación técnica de las Naciones Unidas. Sin embargo, es en la ejecución donde se observa falta de apoyo (en el caso de recursos financieros especialmente) y, lo que es más grave, discrepancias sustanciales entre los objetivos y metas de la política de planificación y las acciones y productos de las entidades ejecutoras. De tal manera que en la práctica, tiene poco sentido evaluar los planes de desarrollo. Estos se transforman en objetivos y metas deseables, pero irrealizables por el comportamiento autoritario y autocrático de un estrato de la burocracia que opera "por cuenta propia", tal como lo han señalado profesionales con amplia experiencia en este campo: "Los planes sectoriales (de vivienda) son afectados por el nombramiento de autoridades que reponen más a "particulares" políticas del ejecutivo o "propias" con la complacencia o anuencia del ejecutivo".<sup>16</sup>

a. El conflicto entre el Sistema de Planificación-Proyectos y el personal directivo del Banco Nacional de la Vivienda ha sido a veces sólo latente y en otros manifiesto. Esta última entidad carece de una unidad institucionalizada de planificación, programación, control y de desarrollo de proyectos habitacionales, y en la práctica, como se dijo, presenta serias discrepancias con la política formulada por la SEGEPLAN.

El conflicto tiene un transfondo serio, ya que la política de SEGEPLAN ha planteado la necesidad de implementar soluciones integrales y masivas a la problemática habitacional, así como desarrollar las metas según el corto, mediano y largo plazo. En tanto que el BANVI ha ejecutado acciones parcializadas, no masivas y cortoplacistas, con productos de baja calidad.

- b. En algunas ocasiones se dieron conflictos entre el Comité de Reconstrucción Nacional y el BANVI, debido a que este incumplió, en su calidad de Unidad Ejecutora del CRN, las políticas emanadas de esta última entidad.
- c. En varias ocasiones se sucedieron conflictos entre el BANVI y la Municipalidad de Guatemala, debido al incumplimiento de BANVI de algunas normas de la construcción emitidas por la Municipalidad de Guatemala. No fue sino hasta finales de 1983 en que se insinuó una posibilidad de trabajo coordinado a través de una Comisión Interinstitucional. El Alcalde Metropolitano intervino directamente en este asunto y lo llevó a conocimiento del Jefe de Estado, General Mejía Vítores. Sin embargo, las raíces del problema están en principios de la década del setenta, lo cual hace más compleja su solución, según se deduce de los párrafos siguientes:

El conflicto entre la Municipalidad de Guatemala y el BANVI se sitúa dentro de una problemática más amplia que es la del control del crecimiento y desarrollo metropolitano. El caótico

16. Entrevista realizada por investigadores del INAP a exfuncionarios del CRN y SEGEPLAN, marzo de 1984.



crecimiento que experimenta el AMG responde a ciertos intereses económicos que operan en el ámbito de la renta inmobiliaria y en la industria de la construcción. Un estudio evaluativo de la gestión municipal del período 1974/1978 concluyó que "hay grupos económicos fuertes que les interesa mantener la presente situación caótica porque en ello se juegan millones de quetzales en ganancias ilegítimas, con el consiguiente perjuicio a miles de vecinos que caen incautos y al resto del vecindario que paga los costos y las consecuencias de tales acciones. En la actualidad (1978) según informes confidenciales de funcionarios municipales, por lo menos siete lotificaciones mayores y varias menores operan en el área urbana sin autorización municipal, lo que implica una estafa a los clientes y serios perjuicios a la ciudad".<sup>17</sup>

En el crecimiento urbano actual del AMG tienen ingerencia, además de los municipios, organismos del gobierno central, entre los que sobresale el Registro de la Propiedad Inmueble y el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), es decir que existe lo que Corpeño denominó en 1978 una multiplicidad jurisdiccional que incide en una alta descoordinación y conflictos permanentes.

17. Roberto Corpeño. "Análisis evaluativo de la labor de la Municipalidad de Guatemala 1974-1978". Capítulo IX, pp. 9.1, 9.2 9.3

18. *Ibid*, pp. 9-7 y 9-8.

19. *Ibid*, p. 9-9. Las frases entre paréntesis son agregados nuestros.

El BANVI, según el estudio de Corpeño, con su política de vivienda barata y media en los sectores alejados de los núcleos urbanos centrales, parece influir en forma mixta sobre el crecimiento urbano-metropolitano. La mayoría de funcionarios entrevistados por ese autor coincidieron en afirmar que el BANVI es "uno de los peores ofensores que interfiere con el desarrollo equilibrado de la ciudad con programas masivos, en donde se ignora la situación de los servicios públicos que proporciona la Municipalidad, o en donde se violan los requerimientos mínimos del ancho de las calles. Algunos pocos funcionarios lo ven como una fuerza descentralizante...".<sup>18</sup>

A pesar de que el BANVI podría tener un incalculable efecto positivo en el desarrollo futuro del área metropolitana, las características de sus proyectos habitacionales y su política conservadora de tierras urbanas han derivado en efectos negativos sobre dicho desarrollo. El estudio de Corpeño puntualiza algunas observaciones al respecto:

- "a) cada urbanización de BANVI, como la de otros lotificadores, responde a un diseño propio, sin tomar en cuenta una planificación global (en algunos casos, violando claramente las normas municipales)".<sup>19</sup>

Estas soluciones deben tomar en cuenta que debe existir una relación directa y coordinada entre los proyectos de vivienda que se planifiquen y el ordenamiento general de la

ciudad, que facilite la posibilidad de que lleguen a ellos los servicios mínimos (agua, luz, transporte) lo que evitará problemas posteriores, no sólo para sus adjudicatarios, sino para la ciudad como tal.

- d. En el transfondo de esta problemática subyace, además de los problemas de descoordinación, la baja capacidad administrativa de adaptación del Sector Público ante situaciones contingentes de alta magnitud, como el terremoto de 1976. El Comité de Reconstrucción Nacional, por ejemplo, no tuvo desde un principio los recursos humanos y financieros adecuados, lo cual incidió en deficiencias de formulación de las políticas, supervisión y control de los proyectos, etc. Cosa similar ocurrió en BANVI, el cual experimentó una brusca modificación de objetivos, metas y funciones, a raíz del terremoto, sin contar con la capacidad administrativa adecuada para tal propósito. De ahí que después de 8 años subsistan serios y complejos problemas de vivienda en el AMG, cuyo resumen es mostrado por la comisión citada en Naciones Unidas.

En efecto, el estudio de Naciones Unidas, destacó tres aspectos de importante consideración, en el caso específico de BANVI, los cuales son verificados por los resultados de la investigación:

- Su debilidad institucional se manifiesta y explica por la falta de coor-

dinación entre sus distintas unidades de operación, situación agravada por la formación de unidades paralelas a las existentes para atender las necesidades de reconstrucción (...) si bien es cierto que debe reconocerse su enorme esfuerzo en la ejecución simultánea de programas de vivienda, tanto regulares como extraordinarias por motivo del terremoto, elevando considerablemente la producción anual de soluciones habitacionales a partir del año 1976.<sup>20</sup>

Se estiman factibles las posibilidades futuras de transformar a BANVI en un eficiente organismo ejecutor de los programas habitacionales del gobierno, aumentado en 10 ó 20 su producción anual de soluciones habitacionales al tenor de varias evaluaciones que al respecto se han efectuado, como asimismo de la experiencia del propio proyecto (de Naciones Unidas). Esto, siempre y cuando se proceda a efectuar cambios estructurales, separando en organismos independientes las funciones de producción y servicios habitacionales, de las propiamente bancarias y financieras. La dependencia del Ministerio de Economía y de la Superintendencia de Bancos no permiten al BANVI cumplir, con la velocidad requerida, con la atención de las emergencias habitacionales y la prestación de un adecuado servicio a las familias de ingresos bajos o de extrema pobreza.<sup>21</sup>

- En dicho estudio, al igual que en las entrevistas realizadas a exfuncionarios del BANVI, también se

20. "Conclusiones..." Op. cit. p. 65.

21. Ibid, p. 65.

resaltó "la necesidad de mantener una continuidad" en el personal directivo, profesional y técnico.<sup>22</sup>

### **Dificultades financieras del sector vivienda**

En el aspecto de política financiera también se advierte una situación similar a la observada dentro del marco de coordinación interinstitucional. La política Nacional de Vivienda había establecido, entre otros, los siguientes preceptos de política en materia financiera:

"a) Se deberán asegurar los recursos financieros en forma permanente y programable, en especial los de origen interno, para la prestación adecuada de los servicios habitacionales (...) b) Las condiciones de disponibilidad de los recursos financieros deberán adaptarse a las necesidades del Sector Vivienda; grandes volúmenes, largos plazos, bajo interés y servicios de compromiso adaptados a los fondos de ingresos de los distintos grupos familiares".<sup>23</sup>

Sólo en forma parcial se obtuvieron resultados en los propósitos de estudio de nuevos canales financieros. "Hasta el año 1975 los préstamos con destino a la construcción no habían experimentado cambios sustanciales, no fue sino en el año 1976, cuando cobran auge a raíz de la imperante necesidad de cons-

trucción que demandó el sector vivienda".<sup>24</sup> En 1976 los préstamos se incrementaron bruscamente en 336% con respecto a 1975, pero en los años subsiguientes los incrementos fueron leves; a partir de 1981, los préstamos comenzaron a decrecer, alcanzando, en 1982, un descenso de 8.5% con respecto al año anterior. La construcción de vivienda fue la más afectada, ya que es la actividad hacia la cual se destina el mayor porcentaje de los préstamos. En el período 1975-1981 se destinó, en promedio, el 77% de los préstamos a la vivienda, habiendo alcanzado, en 1976, hasta un 89%.

El comportamiento de los préstamos para la vivienda pone en evidencia que, a pesar del terremoto y de la ingente necesidad de vivienda, el ritmo de los préstamos se mantuvo casi estático a lo largo del período 1975-1980 y, a raíz de la crisis financiera, descendieron a partir de 1982. (Ver cuadro 1)

El presupuesto público aprobado para el Sector Vivienda descendió de Q. 26 millones a Q. 10 millones, de 1981 a 1982; pasó luego a Q. 14,5 millones en 1983 y volvió a descender a Q. 8,6 millones, en 1984. El peso relativo del presupuesto de dicho sector, dentro del presupuesto del gobierno central, bajó de 1,8% en 1981 a 0,6% en 1984.

El descenso de los préstamos para vivienda estuvo asociado a la brusca caída de la inversión pública y privada en la industria de la construcción.

El valor de la producción, medido a precios constantes, mantuvo una tendencia ascendente entre 1975 y 1981, observándose un significativo decrecimiento a partir de 1982, debido

22. Loc. cit. s.p.

23. "Política Nacional de Vivienda". Op. cit., p. 69

24. Boletín de la Cámara de la Construcción. Abril-junio 1983, p. 20.

CUADRO 1

VARIACION ABSOLUTA Y RELATIVA DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS  
PARA LA VIVIENDA 1975/82 (Q. MILLONES Y PORCENTAJES)

Año	Préstamos totales para vivienda a/	Variación Porcentual
1975	10,4	-
1976	56,3	440,0
1977	50,8	9,6
1978	52,1	2,4
1979	47,2	9,4
1980	50,9	7,8
1981	52,7	3,5
1982	49,9	5,3

a/ Q. millones a precios de cada año.

Fuente: Boletín de la Cámara de la Construcción. Abril-Junio, 1983, p.21.

a que la inversión pública se contrajo sensiblemente en ese año, al aplicarse medidas tendientes a rebajar el déficit presupuestario.

El incremento más alto del valor de la producción se dio en 1976 (85% con respecto a 1975). A lo largo de los 7 años de mayor dinamismo, la inversión pública representó en promedio el 68% del total de la construcción, habiendo alcanzado en 1981, hasta un 87 por ciento, debido a la reducción en la inversión privada, que ese año tuvo una tasa negativa de 34,4 por ciento y que, desde 1979, empezó a decrecer. (Ver cuadro 2)

Al considerar el aspecto inflacionario se observa que la inversión en construcción en el período 1975-1981 apenas aumentó en 138% en

términos constantes (a precios de 1958); mientras que, a precios de cada año, (sin considerar la inflación) su aumento fue de 311 por ciento. Esto significa "que los precios en la construcción en general casi se triplican de 1975 a 1981".

El índice del costo de la construcción de vivienda en la ciudad de Guatemala creció en las proporciones que se indican en el Cuadro 3.

Se deduce de lo anterior que el costo de la construcción de vivienda en la Ciudad de Guatemala casi se triplicó entre 1971 y 1983. Sólo en el corto período de 4 años (1976-1979) posterior al terremoto el costo se duplicó, comparativamente, en relación con el del año 1975.

El incumplimiento de la Política Nacional de Vivienda en el aspecto

CUADRO 2

VALOR DE LA PRODUCCION DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION PUBLICA Y PRIVADA  
(VARIACION PORCENTUAL, A PRECIOS DE 1958)

Año	Variación Porcentual		
	Total	Pública	Privada
1975 a/	-	-	-
1976	62,3	53,8	79,4
1977	14,4	18,1	8,1
1978	6,0	1,5	20,2
1979	6,4	12,8	3,4
1980	0,6	18,1	35,9
1981	14,2	30,6	38,4

a/ La variación porcentual se mide de un año a otro, por lo que el índice de 1976 es en realidad el de 1975/76.

Fuente: Boletín de la Cámara de la Construcción No. 14 Guatemala. Abril-Junio, 1983, p.5.

CUADRO 3

CIUDAD DE GUATEMALA: INDICE DEL COSTO  
DE LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA

Año	Indice
1971	100,0
1975	144,2
1976	168,3
1979	243,2
1983	281,5

Fuente: Boletín de la Cámara de la Construcción No. 14, Abril-junio, 1983, p.2.

financiero ha vuelto a manifestarse en serios problemas de estrangulamiento para el Sector Vivienda. Ya había sido señalado anteriormente que el financiamiento "no cubre las necesidades de la gran mayoría de la población y no se adapta a todas las formas de ingreso monetario, disminuyendo con esto aún más la cobertura. La mayor parte del financiamiento utilizado por las instituciones del Sector Público, es foráneo y éste, desde 1960 a la fecha, ha aumentado sus tasas de interés del 2.5% al 9%, dependiendo de la agencia financiera. No existe a la fecha un mecanismo eficiente para captar los ahorros internos de la población y que permita financiamientos blandos y a largo plazo, que se destinen a la producción de viviendas de bajo costo, a fin de prestar un adecuado servicio habitacional".<sup>25</sup>

Los recursos asignados al Sector Vivienda no han sido consecuentes con las metas habitacionales por cumplir y por lo tanto la magnitud del déficit en lugar de disminuir, va en aumento sobre todo a raíz de la crisis desencadenada desde 1982. Esto entra en abierta contradicción con los preceptos de la Política Nacional de Vivienda, según los cuales "se deberá asegurar al Sector, los recursos de volumen y condiciones apropiadas a las necesidades de los planes de viviendas. De preferencia estos recursos deben ser de origen interno y a su financiación deben contribuir todos los estratos de la población en proporción a sus ingresos".<sup>26</sup>

De manera que no se ha superado la característica de virtualidad que

mostraba el Sector Vivienda hacia 1976. Hacia finales de 1980 se afirmaba que "la estructuración e institucionalización del Sector (Vivienda) se puede estimar que recién ha comenzado, debiendo ser ésta una preocupación prioritaria para los próximos años, con la ejecución del Plan, conjuntamente con la preparación de los instrumentos para el cumplimiento de metas físicas previstas".<sup>27</sup> Sin embargo, esto está vigente sólo desde el punto de vista formal, ya que en el plazo real la situación es diferente: la institucionalización del Sector Vivienda y Desarrollo Urbano no existe y en tal sentido se carece de metas y objetivos precisos y de políticas que aseguren la ejecución del Plan Nacional de Vivienda.

La situación descrita no debe interpretarse, sin embargo, como una irracionalidad del Estado sino más bien como un cierto tipo de racionalidad capitalista", que ha contribuido a acelerar la pobreza, restringiendo las oportunidades de acceso habitacional a los grupos mayoritarios de la sociedad agobiados por el desempleo, la pérdida del poder adquisitivo del salario real, las precarias condiciones de salud, etc. Todo lo cual se acentuó con el período de crisis desencadenado en 1982.

### **El problema de la tierra urbana y el papel del sector público**

En los últimos años se ha observado una clara contradicción entre la es-

25. "Conclusiones...". Op. cit., p. 12.

26. Ibid. p. 6.

27. Ibid. p. 50.

casez de tierra en el mercado para la mayoría de la población de bajos ingresos y la alta concentración de la propiedad en un reducido número de empresas. La ausencia de la intervención estatal en la reglamentación y uso de la tierra con vocación urbana, ha contribuido a acentuar esta contradicción. Como consecuencia de ello el Estado no ha podido controlar y ordenar el crecimiento urbano, ni atenuar significativamente el problema habitacional, sino por el contrario, sus políticas se han traducido, en la práctica, en factores de desorden y anarquía en el crecimiento urbano.

La política nacional de vivienda ya descrita anteriormente perseguía adaptar diversos elementos de la estructura jurídica a las necesidades populares de vivienda. En este sentido se enunciaba la posibilidad de establecer una regulación específica sobre el uso del suelo urbano-metropolitano para favorecer el interés social, dentro de una perspectiva integral de desarrollo ordenado de la ciudad. Sin embargo, los hechos tuvieron más fuerza que las formulaciones y después del terremoto se desencadenó una espiral inflacionaria que encareció aceleradamente el precio de la tierra urbana.

En un reciente y fundamentado estudio de "el recurso tierra y su incidencia en el desarrollo urbano y

habitacional" (Conferencia COPVIDU, 1980), se ha señalado que "la aguda tasa de urbanización en la zona metropolitana y otras zonas urbanas crea una continua demanda de tierras no sólo para construcción de viviendas, sino para (otros usos)...".<sup>28</sup> Se agrega más adelante que, "en este sentido, la tierra urbana es el recurso por excelencia de los asentamientos humanos y el principal insumo para la consecución de las metas de producción señaladas en el Plan Nacional de Vivienda".<sup>29</sup>

El estudio mencionado permite obtener conclusiones de fondo, acerca del rol de las políticas públicas en el mercado de tierras urbanas y sobre los intereses económicos en juego que establecen límites de acción al Estado y permiten comprender la naturaleza de dichas políticas.

### *El reducido papel del Estado*

El aspecto principal consiste en que el papel del Estado, en cuanto al uso del suelo y al crecimiento metropolitano, es muy reducido. Su política consiste en otorgar amplia libertad a los propietarios de la tierra y empresarios de la construcción para que éstos logren "la máxima rentabilidad de las operaciones inmobiliarias". En otras palabras esto significa que "las decisiones principales en cuanto a la extensión de la ciudad las toman los dueños de la tierra y las empresas urbanizadoras", combinándose esto con el hecho de que "el mercado de tierras urbanas no (está) sujeto a controles de uso de suelo, ni enmarcado dentro de un plan de crecimiento de la ciudad...".<sup>30</sup>

28. Varios autores, "El recurso tierra y su incidencia en el desarrollo urbano habitacional". VII Conferencia Centroamericana Permanente de Vivienda y Desarrollo Urbano (COPVIDU). Ponencia Oficial de Guatemala. Guatemala, noviembre 1980, p. 3.

29. Loc. cit. s.p.

30. Ibid. p. 7.

## Deficiencias de la política estatal

La participación del Estado dentro del mercado de tierras urbanas no se ha orientado por una política sistemática, sino que manifiesta discontinuidades y falta de previsión y planificación. En estas condiciones manifiesta una débil capacidad competitiva ante las empresas privadas, de lo cual derivan costos elevados de las tierras que se adquieren para proyectos de vivienda de interés social: "el gobierno, requiere de

considerables extensiones de tierra para la satisfacción de las necesidades sociales de la población, pero ante la escasa disponibilidad de reservas, recurre generalmente al mercado privado pagando a precios muy altos el valor bruto de la tierra, más la plusvalía generada en ellas por las propias inversiones públicas".<sup>31</sup> El cuadro 4 nos puede dar una idea de cómo se ha producido la escalada de precios en el mercado de tierras en las diferentes zonas de la ciudad de Guatemala de 1975-1978.

CUADRO 4  
CIUDAD DE GUATEMALA: INCREMENTOS RELATIVOS

Zonas	Quetzales por metro cuadrado (Q/m <sup>2</sup> )				Incrementos	
	1975	1976	1977	1978	Absoluto 1975-78 (Q./m <sup>2</sup> )	Relativos 1975-78 (%)
1	95	73	96	147	52	55
2	30	29	50	62	32	86
3	23	57	69	88	65	273
4	69	57	85	272	212	333
5	16	37	39	50	37	212
6	30	26	27	60	30	100
7	43	32	47	78	35	81
8	48	38	50	62	14	21
9	60	60	103	200	140	233
10	48	50	96	104	56	137
11	20	21	28	37	17	85
12	19	18	27	43	24	123
13	24	21	32	79	55	223
14	60	72	39	102	42	70
15	37	37	46	49	12	32
16	3	3	3	3	1	33
17	-	-	-	-	-	-
18	7	11	12	15	8	114
19	22	30	33	44	22	100
X	36	38	49	83	47	131

Fuente: Estudios y proyectos de Guatemala, S.A.

31. Ibid. p. 4.



A la ausencia de una política planificada de adquisición de tierras para los proyectos estatales de vivienda, se le agrega "la inexistencia de una legislación adecuada y de un sistema tributario que sean instrumentos de regulación continua de los valores inmobiliarios".<sup>32</sup>

Se asegura también, de este modo, la máxima rentabilidad para los grandes propietarios privados, ya que esto incide en el crecimiento de los precios de la tierra, los cuales han sido estimulados por el propio Estado, a través de obras de infraestructura que incrementan la plusvalía.

### *Consecuencias*

#### *de la no acción consciente sobre la pobreza creciente*

Las políticas públicas de no intervención en la regulación y control del uso del suelo urbano y de no planificación del crecimiento metropolitano ha incidido en el aumento de la pobreza, específicamente en tres sentidos:

a. Se reducen las posibilidades de la población de bajos ingresos, de acceso a las viviendas producidas por el Estado (lo que es lo mismo, dejando a esta población a merced de las fuerzas del mercado). En el documento "Política Nacional de Vivienda" se han mencionado dos

aspectos importantes que fundamentan esta cuestión:

Es posible decir, observar un constante y progresivo distanciamiento entre la capacidad de pago de la población y los valores de las viviendas mínimas, lo que trae como consecuencia la marginación del mercado de la vivienda, de sectores cada vez más amplios de la población. Los que permanecen en el mercado pueden financiar superficies de construcción cada vez más reducidas, muchas veces inadecuadas a las más mínimas necesidades.

Luego afirma que en el mercado de tierras con vocación urbana en Guatemala, "se observa gran escasez de este recurso, a pesar de existir tierras aptas para este objeto, lo que determina una contradicción entre los intereses del bien común y los tenedores de las tierras con vocación urbana, que marginan este recurso del mercado habitacional. Es conocido el hecho de que el Sector Vivienda y servicios conexos es el que insume más tierra, sin considerar el sector agropecuario; por lo tanto, esta escasez trae como consecuencia grandes distorsiones en el uso del suelo y es un importante factor en el desarrollo descontrolado del suelo urbano. Esta escasez y el alto precio consecuente que la tierra alcanza en el mercado, constituye además, un importante factor en la restringida producción de soluciones habitacionales".<sup>33</sup>

b. Se dificulta seriamente la dotación de los servicios básicos a los nuevos

32. Loc. cit. s.p.

33. "Política Nacional de Vivienda". Op. cit., pp. 35-36.

asentamientos, ya que éstos se organizan en áreas periféricas que requieren altos costos de urbanización. "Los proyectos de vivienda para la población, normalmente están sujetos a localizaciones cada vez más alejadas del centro de la ciudad, o de las zonas donde se concentran los servicios urbanos y el empleo, debido a que los precios de la tierra próxima a éstos resultan demasiado caros para este tipo de población".<sup>34</sup>

- c. La población de bajos ingresos se ve marginada hacia áreas periféricas o bien se ve obligada, en las zonas céntricas, al uso de tierras inadecuadas, en barrancos o zonas inundables, insalubres, situación que se agrava cada vez más, pues la demanda de tierra en el área metropolitana es creciente.

### *Consecuencias sobre el crecimiento metropolitano no regulado*

La baja intervención del Estado en el proceso de crecimiento metropolitano y en el mercado de tierras urbanas, se manifiesta en un crecimiento urbano descontrolado, contradictorio y anárquico, según se ha indicado en varios documentos existentes en torno a esta temática. Se ha provocado un proceso expansivo del área metropolitana en los últimos treint

ta y cinco años, "no siempre en las condiciones más favorables, que repercuten en el aumento de las inversiones del Sector Público, especialmente en la dotación de servicios y obras de infraestructura, crecimiento que no siempre puede soportar el sistema municipal...en términos de administración y mantenimiento".<sup>35</sup>

El Estado ha mostrado baja capacidad de adaptación a las nuevas situaciones derivadas del proceso de urbanización metropolitana y su inacción se ha expresado en un claro uso irracional del suelo y en carencias de recursos para las municipalidades, insertas ahora en el proceso de "metropolitanización".

En las condiciones actuales de "inacción" del Sector Público, en el área metropolitana, "se urbaniza todo lo que puede ser objeto de mercado, no importando si el tipo de urbanización o de uso del suelo es el más apropiado o si los servicios de agua potable y disposición de aguas negras pueden garantizarse, sin alterar el equilibrio ecológico o sin incurrir en graves daños en la conservación de los recursos naturales como el agua. Es decir, el libre juego de las fuerzas de urbanización, basadas en la propiedad de la tierra, conducen, la mayoría de las veces, a un irracional uso del espacio y a un mal aprovechamiento del suelo".<sup>36</sup>

### *Consecuencias sobre las políticas urbanas*

La situación anterior se complementa, contradictoriamente, con otros dos fenómenos de vital importan-

34. Loc. cit. s.p.

35. Ibid. p. 37.

36. Varios autores, "El recurso tierra...". Op. cit., p. 8.

cia dentro del crecimiento metropolitano, a saber:

- a. La ausencia de políticas estatales que contemplen proyectos de renovación urbana, "que es una forma de aprovechar óptimamente el suelo urbano y la infraestructura de servicios instalada en áreas deterioradas de la ciudad"<sup>37</sup> debido, según el estudio mencionado, principalmente, a las dificultades de adquirir tierra a precios razonables.
- b. Ausencia de políticas de creación de infraestructura y equipamiento comunal que por lo regular demandan grandes extensiones de tierra para uso público. La ampliación del sistema vial, por ejemplo, es una operación sumamente costosa para el municipio, siendo uno de los componentes principales, el valor de la tierra que debe ser expropiada. Igual cosa sucede con los proyectos de mercados, parques o instalaciones deportivas, que constantemente se ven postergados en los programas de obras urbanas y en muchas ocasiones no se pueden llevar a cabo, aunque se cuente con financiamiento para la obra física.<sup>38</sup>

### *El bloqueo a los programas de vivienda de bajo costo*

Como conclusión general de todo lo anterior, y en relación al tema específico de este trabajo, se obtiene que existe una dificultad creciente para desarrollar

programas de vivienda de bajo costo. Estos programas, destinados a la población de más bajos ingresos, plantean como principal dificultad para su ejecución, la limitación extrema de ingreso familiar que se traduce en una capacidad de pago.

- a. La tendencia alcista del precio de la tierra está conduciendo en la actualidad a que cada vez el costo del terreno represente un mayor porcentaje en el costo total de la vivienda.<sup>39</sup>
- b. Este último fenómeno se ve en proporciones aún mayores en programas de vivienda destinados a sectores de población de bajos ingresos, donde este porcentaje alcanza cifras hasta del 50%.
- c. Debido a que los ingresos de la población de bajos recursos aumenta en proporciones muy inferiores a los costos de las viviendas y el valor de la tierra cada vez es superior, la tendencia actual en la construcción de conjuntos habitacionales lleva a la reducción de la calidad de la casa, tanto en materiales como en tamaño y aún en el grado de tecnologías empleadas. Resulta, pues, obvio que esta tendencia lleva a un deterioro paulatino de la calidad de vida de la población de menores recursos, tal como se ha mencionado reiteradamente.

En realidad la vivienda en Guatemala ha sido enfocada desde el punto de vista de las pérdidas y ganancias, lo cual es, en resumidas cuentas, el factor principal que incide en la inversión sobre este rubro. El interés social

37. Ibid. p. 9.

38. Loc. cit. s.p.

39. Ibid. p. 6.

de la vivienda no tiene validez cuando son dichos fines los que guían las políticas de vivienda. En una sociedad donde los sectores más necesitados de vivienda tienen baja capacidad de pago, se hace difícil resolver el problema del déficit de vivienda, si ese interés social no está por encima de los otros intereses. Si tomamos en cuenta las relaciones de poder que se dan entre las instituciones del sector vivienda y el ejecutivo, se podría afirmar que este último tiene capacidad para mantener un control directo sobre el enfoque que pueda dársele a las políticas de vivienda. Es decir, convertir el problema de la vivienda en uno de interés nacional y dejar a un lado los intereses particulares.

En resumen, podríamos afirmar que los desequilibrios causados por la vieja y caduca sociedad tradicional, que son fundamentalmente el desempleo y la concentración del ingreso en pocas manos, no han podido ser superados, agravándose cada vez más los pro-

blemas de pobreza crítica. Lo anterior viene a ser un condicionante que obstaculiza la obtención de una vivienda digna a un fuerte segmento de población, puesto que ese mismo sistema excluyente, por su propia orientación económicosocial ha dejado fuera de los beneficios que genera a esa población. Lo que, además, ha dado lugar a una crisis profunda del régimen político autoritario.

En el caso de Guatemala, la encuesta realizada en el área marginal urbana verifica las condiciones de pobreza crítica que padecen los pobladores de esa zona y las pocas posibilidades que tienen de obtener vivienda, no sólo por sus bajos ingresos, sino también por el enfoque que se ha dado y se sigue dando a las políticas de vivienda, el cual forma parte de una política global que no los incluye dentro de sus prioridades, ya que es la acumulación de capital la fuerza que las motiva y las genera.