

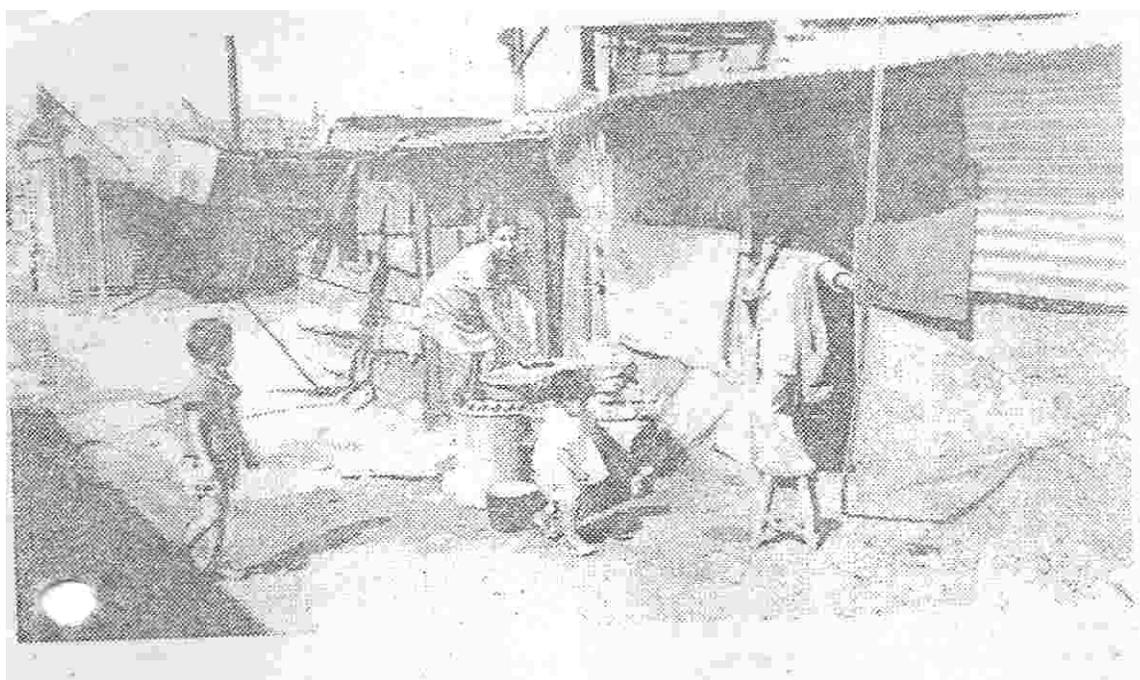


CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES

Universidad de San Carlos de Guatemala

Amanda Morán Mérida,
José Florentín Martínez y
Carlos Noriega

VIVIENDA Y POLITICA EN GUATEMALA



PRESENTACION

La vivienda como valor de uso cumple la misma función para cualquier clase social, y juega un papel importante dentro de la satisfacción de necesidades fundamentales para la formación social en su conjunto: a la par de que establece íntima relación con los sectores productivos, asegura el desenvolvimiento de la vida familiar, con la reproducción de la fuerza de trabajo. De allí que su tenencia en condiciones adecuadas, constituya un derecho inalienable de todo ser humano, tal como lo reconoce la actual Constitución Política de la República. Sin embargo, **la falta de positividad** de la norma jurídica hace de la vivienda un bien sumamente diferenciado, presentando características contradictorias en lo concerniente a su calidad (equipamiento, confort, tipo de construcción, etc.) y su status legal (sin título, en alquiler, en propiedad cedida, etc.). Pero, sobre todo, la falta de positividad se manifiesta en la ausencia de

viviendas, designada estadísticamente déficit cuantitativo y por la existencia de gran cantidad de ellas no reúnen condiciones físicas adecuadas, lo que se denomina como déficit cualitativo.

A continuación, este boletín trata de aportar elementos para la discusión del problema habitacional, considerándolo como el resultado de la interacción de situaciones estructurales y coyunturales sin visos de solución en el corto plazo, agudizadas -por otras de orden internacional, de las que depende fuertemente economía nacional guatemalteca. Con ello, desde luego, el CEUR espera cooperar en el estudio de los problemas nacionales, en este caso adoptando una posición definida ante el deterioro de las condiciones de vida por el déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda en la población guatemalteca

LA COORDINACION

I.- EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Es aceptado que la problemática de la vivienda no puede ser abordada en si misma, en forma aislada, sino comprendiéndola dentro de un conjunto mayor y complejo de fenómenos referidos a las características que asume en nuestro país el desarrollo capitalista, manifestándose en una acumulación de contradicciones; donde se padecen no sólo los males que entran a el desarrollo capitalista, sino que también los que supone su falta de desarrollo, como lo manifestara en una oportunidad el sociólogo Agustín Cueva.

Lo anterior se traduce en indicadores sociales negativos como: bajo nivel de producción; excesiva concentración del ingreso; vulnerabilidad de la economía nacional ante los vaivenes del mercado internacional; insuficiencia en el desarrollo los recursos humanos y tecnológicos; elevada desocupación; inadecuado aprovechamiento de los recursos naturales; deficiencias en la estructura y funcionamiento del aparato administrativo estatal; altas tasas de analfabetismo, morbilidad, mortalidad, desnutrición, etc.

La falta de un estudio global desinformación y deformaciones interesadas del sistema, ha llevado a ver en el crecimiento "excesivo" de la población la raíz del problema habitacional, una explicación unilateral e incompleta, que no interpreta las cifras debidamente del último censo, y mucho menos, la dinámica del desarrollo capitalista en Guatemala, que no ha sido capaz de promover un desenvolvimiento económico mas armónico.

Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), el departamento de Guatemala es el eje de las actividades industriales del país. Para 1988, el 60% de las unidades manufactureras se encontraban aquí, siendo la ciudad de Guatemala la que albergaba el 47%. Para 1992, según el INE, la población total del país es de 9,744,627 habitantes, con un grado de urbanización del 38%. De la población total, 2,074,462 personas residían en el departamento y 1,114,432 se ubicaron en el municipio, de Guatemala. La densidad poblacional total alcanzó 90 hab./Km.², mientras que la del departamento fue de 921 hab./Km.² y del municipio 6,057 hab./Km.²

Aunque estas cifras parecieran apoyar la tesis de la excesiva migración, es conveniente señalar que el crecimiento poblacional en este centro urbano se debe tanto al crecimiento vegetativo como al saldo migratorio. Se afirma lo anterior, por el relativo acceso de la población a servicios de salud, la estabilización de la tasa de natalidad y la disminución de la mortalidad; además, la tasa promedio de crecimiento vegetativo para el año señalado fue del 2.8%.

La concentración de las actividades industriales y el crecimiento de la población han creado necesidades que constituyen su soporte material: infraestructura para las instalaciones productivas y comerciales, fuentes de empleo, servicios básicos, transporte, vivienda.

La producción de vivienda por el sector público y privado ha sido insignificante respecto a la demanda existente. Para el periodo 1985-86 se necesitaban 46,303 unidades para llenar el déficit nacional, sin embargo, solo se construyeron 4,017; es decir, el 8.7% de lo requerido. En los seis años siguientes la demanda se incrementó a 246,801 nuevas unidades, siendo la producción 23,133 cubriendo solo el 9.4%. A la fecha, con una población de 9.7 millones, se estima conservadoramente un déficit acumulado de 875,000 viviendas, que albergarían a un 45% de la población total del país. Pero el problema se manifiesta más agudo en el interior del país donde se localiza el 79% del déficit, situación patética ante la práctica ausencia de infraestructura y servicios básicos.

El análisis global de la problemática de la vivienda debe tener en cuenta el desarrollo urbano y rural, el equipamiento,

la infraestructura y los servicios con que cuenta el país, factores que consecuentemente la condicionan y caracterizan. Pero, en síntesis, podemos distinguir dos causas fundamentales de carácter estructural y coyuntural. En la primera se pueden ubicar: a) características oligopólicas predominantes en el mercado inmobiliario; b) débil desarrollo tecnológico en los procesos constructivos y materiales de construcción; y c) la dinámica demográfica, que en varios lugares del país que ha tenido tasas de crecimiento urbano por encima del promedio nacional

Entre las causas coyunturales están: a) crisis económicas a nivel internacional; b) adopción de medidas de ajuste estructural de corte neoliberal; c) dolarización de la economía ante la caída del poder adquisitivo externo del quetzal; d) desvalorización de los salarios que genera en la mayoría de la población poca capacidad de ahorro; e) bajos niveles de financiamiento; f) el tipo de política tributaria en relación con la tierra urbana e inmuebles en general; g) concepciones marginalistas que sobre la situación de la vivienda tienen las fracciones políticas gobernantes y la debilidad de sus políticas de vivienda.

Esta situación ha obligado, en el caso de la vivienda, a que la población pague cada día más por vivienda y arrendamiento de pequeños terrenos en condiciones de habitabilidad deficientes; incluso se ha desplazado hacia zonas consideradas periféricas. La situación actual del alquiler de vivienda es poco conocido,¹ pero si sabemos en la situación de deterioro

¹CEUR/DIGI: El problema de la vivienda en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. 1992.No publicado.

económico las unidades bajo esta categoría se han tuguizado, obligando a la convivencia de varias familias en una vivienda -"palomares"-², así como a la utilización de terrazas, patios, corredores, en donde los sectores menos favorecidos construyen endebles viviendas con materiales de segundo, tercer uso o bien de desecho.

Como única alternativa, para sectores mayoritarios, ha quedado la ocupación de intersticios con que cuenta la ciudad, desde la calidad de allegados, hasta la ocupación de laderas de barrancos. En situaciones más agudas, se han producido desbordamientos hacia la toma de tierras de propiedad privada o pública de baja rentabilidad, originando lo que se ha denominado Asentamientos Precarios Urbanos (APU). Actualmente existen aproximadamente 177 asentamientos de este tipo dentro de los límites geográficos de la Ciudad de Guatemala y algunos municipios adyacentes, expresados en: colonias ilegales, fraccionamientos o invasiones de tierras. En ellos, "...las condiciones de habitabilidad de la vivienda propiedad sobre el suelo, los servicios disponibles y las condiciones económico-sociales (trabajo, salud, educación, etc.) de las personas que los habitan son en extremo precarias..."³. En 1990 se estimó que aquí residía, en condiciones nada favorables para la reproducción de la fuerza laboral, una población de 400,000 personas, o sea el 36% de la población de la Ciudad de Guatemala.

²Rodas, F. y Sugranyes, A.: Los palomares en la zona 8 de la Ciudad de Guatemala. IDESAC, 1989.

³ Quesada Saldaña, Flavio. "Invasiones de Terrenos en la Ciudad de Guatemala". Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales -- CEUR, 1985. Pág. 8.

En síntesis el problema de la vivienda no depende directamente del "excesivo" crecimiento de la población, como se ha llegado a afirmar, sino mas bien del tipo de desarrollo capitalista en Guatemala, que en lo productivo no absorbe a la población en edad productiva, ni promueve la generación de satisfactores, entre ellos la vivienda, no considerando como demanda las aspiraciones de las personas de menores ingresos.

II. RASGOS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LA HISTORIA RECIENTE DE GUATEMALA.

Formas de intervención estatal

Medidas políticas, de cualquier orden en la vida social, significa la intervención del Estado a través de sus instituciones con lineamientos que deben responder a planes de desarrollo nacional y sectorial; además de otros objetivos y periodos de tiempo claramente definidos, los que en la practica se concretizan en programas, proyectos y acciones.

Esta intervención estatal respecto a la vivienda, puede llevarse a cabo a través de:

- a) **Organismos del Estado** como el Ejecutivo y sus Ministerios, el Congreso Legislativo de La República mediante sus comisiones de Economía Trabajo y de Vivienda en particular; el organismo judicial (tribunales específicos y cuerpos policiales).

- b) **Instituciones autónomas y/o descentralizadas del Sector Público relacionadas con la problemática habitacional:** Entidades bancarias como el Banco Nacional de la Vivienda - BANVI-, Banco Nacional de Desarrollo -BANDESA-, Crédito Hipotecario Nacional, Comité de Reconstrucción Nacional -CRN-, Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas -FHA-.
- formulación y ejecución de políticas integrales de vivienda.
- d) **Acciones Ideológicas:** reproducción de determinados valores sobre la vivienda.

Otros agentes sociales que constituyen el Estado. Por ejemplo la burocracia cuya función es el proceso administrativo en torno a la dotación de viviendas, pero que no lo hace, los partidos políticos, etc.

Su intervención puede darse por:

- a) **Acciones Económicas:** inversión en la compra de tierras, producción de viviendas o materiales de construcción subsidios a personas o grupos de pobladores para la adquisición de vivienda, crédito, a instituciones financieras o promotoras de vivienda etc.
- b) **Acciones Jurídicas:** regulación de las relaciones sociales a través de legislación sobre: propiedad de la tierra urbana y tierras ociosas, contribución por mejoras tendientes a recuperar parte de la valorización de terrenos o inmuebles por inversión pública, venta y/o alquiler de la vivienda, sistemas de ahorro y préstamo.
- c) **Acciones Políticas:** reubicación de pobladores, defensa del derecho de propiedad,

Pero hay que tomar en cuenta, que en la actual coyuntura, los diversos factores que condicionan esas acciones, entre los que destacan: a) la concepción que se tenga sobre el papel del Estado en la economía; b) interpretación de las determinantes del problema de la vivienda; c) niveles de exigencia en la reproducción del capital involucrado en la producción y comercialización de la vivienda: tasas de interés de los propietarios de la tierra, empresas constructoras, financieras, promotoras inmobiliarias, etc. d) grados de presión ejercida por los pobladores en demanda de suelo urbano, vivienda y servicios básicos.

Acciones concretas

Ya en la década de 1940, ante la carencia de vivienda y falta de acceso al suelo urbano, los sectores populares optaron por la apropiación de terrenos baldíos, ubicados en lo que se consideraba entonces la periferia de la ciudad de Guatemala⁴. Su crecimiento poblacional se muestra evidente en los censos; para 1940 se reportó 185,896 habitantes, mientras que para 1950 fueron 294,344, registrando una tasa de crecimiento intercensal de 4.70%, lo que confirma ese crecimiento.

⁴ Así son desalojadas en 1945, cien familias del barrio "La Urbana", en 1946, 35 familias del "Gallito" y en ese mismo año son invadidas las laderas del barranco "La Palmita". Quesada, Flavio. "Invasiones de Terrenos", Ediciones-CEUR, 1984.

Ante tal crecimiento y agravamiento de la escasez de vivienda, a partir de 1944 el gobierno intervino directamente construyendo conjuntos. Habitacionales y estableciendo medidas legislativas concomitantes. La acción estatal empezó a ser mas definida a partir de 1948, cuando con el Decreto 533 se crea el Instituto de Fomento de la producción -INFOP- con un Departamento de Vivienda Popular, que durante; los "diez años de primavera en el país de la eterna tiranía" (1944-1954) fue el encargado de su construcción. Pero la participación del Estado no fue solamente a nivel de la producción. El 25 de febrero de 1949 se emite el Decreto 593, "Ley de arrendamiento y edificaciones de inmuebles" que regula el alquiler de inmuebles urbanos, estableciendo el procedimiento para estimar el monto máximo de la renta, tomando en cuenta el destino del inmueble y el valor declarado en la matrícula fiscal.

Como ante el déficit habitacional se presenta la alternativa del alquiler, se consideró pertinente la reglamentación de esa actividad, pues de los 49,150 inmuebles existentes en la ciudad de Guatemala, 28,313 se destinaban a este mercado⁵. Para el gobierno revolucionario, esta posibilidad abre la brecha a una posterior reforma urbana, acción que junto a la Reforma agraria y Reforma Fiscal darían como resultado un Estado vigoroso y moderno, capaz de conducir el país por una vía capitalista autónoma. Tratando de incentivar el mercado de inmuebles en alquiler, en marzo de 1949, se emite el Decreto 600 que exonera de impuestos

fiscales y municipales los edificios mayores de dos niveles que se destinen a uso residencial.

Pero, regular e incentivar la actividad de arrendamiento de inmuebles para vivienda, no significaba aminorar el problema del déficit cualitativo, pues tan solo se considero como un paliativo. Debido a la carencia de recursos financieros para la construcción de vivienda, no podía emprenderse un programa de envergadura en tal sentido, se sabia, además, que cualquier transformación en este rubro requeriría de mas tiempo, sobre todo de la estructuración de una política de vivienda como fruto de un plan general de desarrollo. Ya con este objetivo, el 27 de septiembre de 1949 se emite el Decreto 669, designando al INFOP y a Obras Públicas como ejecutores directos de los programas de vivienda, dándole la posibilidad al primero de utilizar terrenos estatales previa declaración de utilidad pública. En los primeros cinco años de aplicación de estas disposiciones, el INFOP produjo en la ciudad de Guatemala 1108 unidades. Surgen de aquí la Colonia "20 de octubre" con 204 y la Colonia "Bethania" con 600 unidades.

A la discreta Reforma Agraria, comprendida por los intereses extranjeros en su sentido modernizador pero mal interpretada por la burguesía guatemalteca en general, debía seguirle como paso complementario y necesario una Reforma Urbana, medidas indispensables para sacar del atraso al país, las que fueron abortados por la intervención norteamericana el 29 de junio de 1951. Con ello, a salvo los intereses geopolíticos de los Estados Unidos, se da paso al periodo contrarrevolucionario que, no desestimando algunos logros sociales del gobierno que derrocó, los retoma y los

⁵ Dirección General de Estadística. Censo de la Vivienda Urbana. Guatemala, 1949.

impulsa, pero a la medida de sus intereses: paliativos que buscaban detener un desborde social.

En este sentido, el 20 de agosto de 1956, como consecuencia de un convenio suscrito entre los gobiernos de Guatemala y Estados Unidos surge el **Instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda -ICIV-**. Este Instituto, administrado por la Dirección de Obras Públicas y la International Cooperation American -ICA- y con apoyo financiero norteamericano, basó su actividad en el sistema de "Esfuerzo propio y Ayuda mutua"; es decir, en la fuerza del trabajo de sus futuros habitantes. No obstante, su impacto fue bajo en aquellos sectores a que estaba dirigido: los habitantes de "áreas marginales".

El total de unidades habitacionales producidas por el ICIV fue de 4,536 en un lapso de nueve años, como promedio 504 unidades/año. Si tomamos en cuenta que el convenio establecía la construcción de 550 unidades/año, se puede considerar aceptable la labor de esta institución, no así suficiente. El 75% de esas construcciones se realizaron en la ciudad capital y el 25 % restante en Escuintla, Retalhuleu, Mazatenango y Quetzaltenango. Datan de esta época: la Colonia "Centroamérica" con 280 viviendas, los Proyectos: "4-3" con 602, Proyectos "4-4" con 866, y los "Multifamiliares" de la zona 3 con 160 apartamentos.

La intervención norteamericana llegó a todas las esferas de la vida socio-económica guatemalteca tratando de mediatizar, y hasta anular cualquier expresión popular canalizada en sus organizaciones gremiales. Fiel a esa política, en la década del sesenta se

enfrenta el movimiento guerrillero, cuando los Estados Unidos de Norteamérica delinea el plan contrainsurgente "Alianza para el Progreso". Esta estrategia pretendía contribuir a la solución de los agudos problemas producto del desequilibrio socio-económico, y es así como se reconoce la necesidad de formular políticas de vivienda. Con esas medidas se esperaba restar base social al movimiento armado, que tomó como bandera de lucha las desigualdades sociales imperantes.

Para salirle al paso a un posible desborde popular, el 13 de marzo de 1965, mediante el Decreto Ley 365, se transforma el ICIV en el Instituto Nacional de la vivienda (INVI), considerándose que con este nuevo status institucional podía ampliar su campo de acción relacionado con el desarrollo urbano, la industria de la construcción, la legislación y normatividad relacionada con su trabajo, el fomento de la organización cooperativa, etc. Pese a que la mayor demanda históricamente se ha ubicado en los sectores de menores ingresos, las viviendas producidas por el INVI fueron dirigidas en su mayoría hacia los sectores medios, empleados públicos y en general hacia la demanda solvente. En este nuevo proyecto, como "innovación" en las políticas de vivienda, los estándares dimensionales de las unidades habitacionales se reducen no solo de área de terreno sino también de la vivienda misma.

Con el criterio de "optimizar" los recursos y tratando de dar cobertura a sectores de bajos ingresos, surge la modalidad de "lote con unidad básica" y "lote con servicios", que además obligaba al "beneficiario" a construir total o parcialmente la vivienda, entendiéndose esto que en el mejor de los casos se levantarían las paredes necesarias para

constituir una habitación de 25 m.², donde se desarrollarían todas las actividades familiares. Por los bajos ingresos de sus propietarios, la mayoría de las veces estas viviendas se terminaron y/o se construyeron con materiales perecederos, muchos de ellos considerados de desecho.

Durante ocho años, el INVI dotó de vivienda a un total de 8,068 familias que formaron los conjuntos habitacionales: Colonia "El Maestro" 503 viviendas, "primero de Julio" con 4,014, "Justo Rufino Barrios" con 2,165 unidades en condominio, "San Francisco" con 450 viviendas y "San Rafael La Laguna" con 322 lotes con unidad básica. Los recursos financieros fueron otorgados por el Banco de Desarrollo Interamericano (BID) que sustituyó al otorgado por el gobierno estadounidense que concurría al ICIV.

En 1973, con la finalidad de superar las limitaciones del INVI para captar recursos financieros, se crea el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI). Entre sus objetivos sobresalientes se señala que esta institución *"...es un órgano financiero del Estado que tiene por objeto la realización de programas de desarrollo urbano de construcción de vivienda que satisfagan las necesidades de la población de menores ingresos"*.

Pero lo planteado en sus objetivos no se cristalizó, pues dentro del concepto bancario se impone sobre todo la rentabilidad de la inversión y la garantía de su recuperación. Desde luego, ese último aspecto fue también características de los programas ICIV e INVI, pero ahora quedaba reforzado. Aquí nace la mayor contradicción del BANVI: como institución financiera bancaria establece pautas de comportamientos normales al definir a la

población que recurre a ella como "sujeto de crédito" o "demanda solvente" y, por otro lado, su papel de institución gubernamental encargada de resolver el problema de vivienda de los sectores de menores recursos.

De la producción de viviendas del BANVI en el AMCG durante los últimos 19 años, el 90% se realizó debido a la coyuntura de reconstrucción por los daños causados por el terremoto de 1976. Durante el periodo 1976-82, en el 73% de las soluciones habitacionales predominó el tipo de unidad habitacional de "desarrollo progresivo", se incluyen aquí: "lotes con servicios", "lotes con unidad sanitaria" y "lotes con unidad básica", mientras que la vivienda terminada unifamiliar o multifamiliar fue el 27%. De este periodo datan las colonias El "Mezquital" y "Paraíso I" con 1,640 y 783 lotes respectivamente, con unidad básica; "Los Granizos" con 644 lotes con unidad sanitaria. Es de destacar que nuevamente se reducen las áreas en los lotes, bajando de 160m.² en 1960 (periodo ICIV) a 72m.² en 1976 (periodo BANVI). De igual forma baja calidad de la construcción de la vivienda; además, se fomenta la autoconstrucción.

En resumen, del ICIV al INVI y de este al BANVI tan solo se dan grados de complejidad en su modo de operación no así lo concerniente a la solución de la problemática habitacional. Bien puede decirse que la intermediación del Estado se ha dado a través de medidas aisladas y coyunturales, consecuente con una economía de mercado que la privilegia sobre la producción de bienes y servicios.

III. EL SECTOR PRIVADO Y LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA

Un hecho significativo que hay que destacar, en lo que a la construcción privada se refiere, es su creciente incremento de costos aun por encima de los índices inflacionarios y siempre mas allá del valor adquisitivo de la moneda.

Entre los años de 1939-1958 el sector privado habilito en la ciudad de Guatemala un promedio anual de 670 lotes. La mayoría de estos fraccionamientos estuvieron a cargo de los propietarios de la tierra y sin mayor control de las autoridades municipales, lo que permitió que muchos de esos lotificadores incumplieran en la dotación de los servicios mínimos como agua, drenajes, calles asfaltadas, transporte, alumbrado público, áreas para equipamiento comunal, etc. No fue sino años después, con la dinámica de expansión de la mancha urbana de la ciudad, que la propia municipalidad absorbió ese incumplimiento.

Situación de siempre ha sido la exclusión de grandes sectores de población de los beneficios sociales, dada su categoría de "pobres", quedando además al margen de la racionalidad del mercado. Tratando de crear las garantías, para que personas de bajos ingresos accedieran a una vivienda en el mercado inmobiliario, en junio de 1961 se instituye el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA). Con este nuevo proyecto, el gobierno otorgaba la garantía necesaria al capital privado para la construcción de viviendas y su recuperación con una moderada tasa de ganancia.

Con el propósito de reforzar ese proyecto, se emite **"la Ley de Bancos de**

Ahorro y Préstamo para la vivienda familiar" en septiembre de 1961. Surgen así, el Banco Granai & Townson y Banco Inmobiliario, entidades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda; años después se convertirían en bancos comerciales, abandonando el trato preferencial a los préstamos para la construcción de vivienda, finalidad con la que fueran concebidas.

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

IV. EL ESTADO PROMOTOR FINANCIERO Y LA PRIVATIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA

Con el arribo al poder de los demócrata-cristianos (1986-90) se presentó un Plan de Vivienda encaminado a *"mejorar las condiciones habitacionales en el país"*⁶. Según el plan, esto se lograría mediante el fomento de la autoconstrucción, mejoramiento de la infraestructura y dotación de servicios en áreas urbanas carentes de ella. Así mismo,

⁶ Plan del Gobierno Demócrata Cristiano. Sector Vivienda. A través de su unidad ejecutora Banco Nacional de la Vivienda. (BANVI).

se planteó un nuevo papel para el BANVI, ya no como ejecutor sino como promotor financiero estatal.

Bajo esta premisa, el BANVI disminuyó la construcción o administración directa de "proyectos habitacionales"; limitándose a otorgar créditos para ampliación, mejoramiento y/o construcción de viviendas mediante el programa "llave en mano", que consistía en la compra de unidades habitacionales a constructoras privadas para adjudicarlas a terceros. Con esta modalidad, se desatendía a la mayor parte de la población debido a su "poca capacidad de pago", por lo que se implementaron programas de "inversión, financiamiento y asistencia técnica". Aquí se incluye el "Programa de Mejoramiento de Áreas urbanas Progresivas" (AIAP), dirigido a Asentamientos Precarios, apoyado por Organizaciones No Gubernamentales. (ONG's), y ejecutado por los mismos pobladores, bajo la supervisión técnica del BANVI.

Otro "Programa fue el de Financiamiento para Urbanización y Construcción de Conjuntos Habitacionales" conocido como "capital de trabajo", en el que se facilitó recursos financieros al promotor inmobiliario para la producción de conjuntos habitacionales.

Durante el gobierno demócrata-cristiano, creció la diversidad de programas, pero también las modalidades de corrupción, la historia lo señalara, sino como el periodo más corrupto, si como el que burló las esperanzas de todo un pueblo por la práctica generalizada de la corrupción y el nepotismo. Una de las tantas formas de corrupción consistió en "anticipos de dinero para obras", destinadas a "constructoras fantasmas",

sin que existiera garantía real de pago, tal como lo exige una institución bancaria. Esto benefició a personas individuales y jurídicas, que con el cambio de gobierno fueron denunciados públicamente; señalando como responsable y beneficiario al que fuera su Presidente, el Arq. Rafael Escobar Donis y colaboradores más cercanos, incluyendo a la secretaria ejecutiva de la Presidencia. Hasta hoy día, el aparato jurídico guatemalteco no ha deducido responsabilidades a estas personas, manteniendo también en la impunidad la complicidad de algunas empresas privadas de la construcción como responsables directas de la situación de esta entidad.

Es importante señalar que la construcción estatal ha contribuido al fortalecimiento de empresas privadas de la construcción, esto en varias vías. Directamente, a través de su contratación para la adecuación de terrenos, movimientos de tierras, dotación de infraestructura, tratamiento del sistema vial y construcción total o parcial de la vivienda de acuerdo con las particularidades del proyecto. Indirectamente, mediante infraestructura vial y servicios básicos construidos por las distintas instituciones gubernamentales, promoviendo la valorización de terrenos aledaños, generando así rentas diferenciales que son aprovechadas por los propietarios y los promotores inmobiliarios.

Finalmente, es necesario insistir en que el Estado ha dispuesto de recursos frescos provenientes de empréstitos externos para la construcción de vivienda para sectores de bajos ingresos. Pero como reflejo de esa política de corrupción y vicio consuetudinario, esos fondos se han desviado para capitalizar bancos privados, quienes han realizado préstamos

individuales hasta por un monto de Q 500,000.00 con las mismas tasas de interés de mercado, siendo respaldados por el Instituto de Hipotecas Aseguradas (FHA) y el crédito Hipotecario Nacional. Estos recursos financieros disponibles en los bancos privados, han sido dirigidos directamente a aquellos sectores considerados sujetos de crédito.

V. SITUACIÓN ACTUAL DEL PROBLEMA HABITACIONAL

Contexto socioeconómico

El desenvolvimiento económico del país en la última década ha tenido como principales elementos: la crisis económica con su punto más depresivo en 1982 y un proceso de recuperación que alcanzó para 1987 niveles de producción similares al del año 1971.

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de la Dirección General de Estadística para 1979-1981, el 65% de los hogares alcanzaban un ingreso promedio anual de Q. 1,369. °° y consumían Q. 1,330.00. Este amplio segmento tenía una propensión al consumo del 97% y al ahorro únicamente del 3%. Para el 29% el ingreso fue de Q. 3,898. °°, consumiendo el 89% (Q3,470.°°) con capacidad de ahorro del 11%. El 6% de los mismos, obtenía ingresos anuales de Q.12,833.°°, consumiendo el 76% y ahorrando el 24%. Finalmente, para el 0.1% de hogares, el ingreso promedio anual fue

de Q.242,754. °°, cuyo consumo fue del 10% (Q.25,030.00) con una propensión al ahorro del 90%.

Son estos datos una radiografía de la distribución del ingreso después de cuatro décadas de crecimiento económico (1940-1980); crecimiento que se detiene en la década de los ochenta, deteriorando la situación monetaria de grandes sectores de la población y estrechando la llamada "clase media" guatemalteca.

Otro hecho lo constituye las medidas de **ajuste estructural** llevadas a cabo para reinsertar nuestra economía en el mercado internacional. Este ajuste se basa en la disminución de la participación del Estado en la actividad económica, a través de mecanismos de liberación comercial, cambiaría, financiera, precios, promoción de exportaciones, aumento del ahorro y disminución del déficit fiscal. Constituyen estos una expresión, a nivel de política económica, de las posiciones ortodoxas consistente en una mezcla de liberalismo clásico, que plantea que la asignación óptima de los recursos se realiza cuando se deja en libertad a las fuerzas de la oferta y la demanda. Combinando esta teoría, que no contempla las imperfecciones del mercado, con el renacimiento del monetarismo, da como resultado lo que se conoce como neoliberalismo.

Cuadro No. 1

Guatemala: Ingresos y Gastos anuales, según área y nivel de ingresos de los hogares
(Años 1979-1981)

Área y nivel del ingreso Fam. Anual	Número de hogares	%	Ingreso anual promedio	Gasto anual promedio	Prop. al consumo	Prop. al ahorro
H-4 0- 2400	863649	64.7%	Q. 1,369.00	Q. 1,330.00	0.97	0.03
H-3 2401-7200	385373	28.9%	Q. 3,898.00	Q. 3,470.00	0.89	0.11
H-2 7201-60000	84626	6.3%	Q. 12,833.00	Q. 9,797.00	0.76	0.24
H-1 60000 y más	46	0.1%	Q. 242,754.00	Q. 25,030.00	0.10	0.90
TOTAL	1334894	100.0%				

FUENTE: Velásquez Carrera, Eduardo. et. al. El caso de Guatemala. Modelo de Coherencia Económica del Istmo Centroamericano, CADESCA-CEE, Panamá, 1992.

Pese a que el PIB en los últimos años ha observado tasas de crecimiento de 3.9%, 3.1% y de 3.3% en 1991, no ha impactado favorablemente en las condiciones de vida de los guatemaltecos. En el cuadro No. 2 puede observarse que entre 1983 y 1990, años en los que las medidas de política económica neoliberal se han adoptado; los sueldos y salarios nominales han experimentado una duplicación. Sin embargo, los salarios reales en el mismo periodo, se han deteriorado bruscamente, empobreciendo aceleradamente a los hogares de ingresos medios y bajos. Otro perfil del deterioro socioeconómico puede apreciarse en lo que a generación de empleo se refiere; tomando cifras globales, la participación del empleo dentro de la PEA en la década de 1980-90 va del 25% al 35% en tanto que el desempleo se incrementa del 65% al 75%.

En términos de la regresiva distribución del ingreso en el país ya vista

en el cuadro No 1, constatamos en el cuadro No. 3 la forma en que se distribuyen las remuneraciones a los factores productivos. Así vemos que de cada quetzal generado como bienes y servicios, solamente 28 centavos llegan a las manos de los trabajadores bajo la forma de remuneraciones a empleados (RE). Pero si se toma en cuenta que los impuestos indirectos o al consumo impactan predominantemente a los segmentos de población con alta propensión al consumo, la población trabajadora recibe veinte centavos de cada quetzal. En tanto los propietarios del capital reciben sesenta centavos como "excedente de explotación" (EE). Estas cifras muestran, si no sus efectos, si la estructura concentradora de la riqueza que explica el bajo poder adquisitivo de grandes sectores de la población, agravadas por altos niveles de subempleo y desempleo.

Cuadro No. 2
Guatemala. Evolución de las remuneraciones

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Índices (1980 = 100)								
Sueldos y Salarios nominales.	147.6	139.0	142.3	159.3	191.0	222.7	261.1	301.4
Salarios reales.	126.2	114.8	99.2	81.0	86.5	91.0	95.8	78.5
Tasas de crecimiento.								
Sueldos y salarios nominales.	5.9	-5.8	-2.4	11.9	19.9	16.6	17.2	15.4
Salarios reales.	1.2	-9.0	-13.6	-18.3	6.8	5.2	5.3	-18.1

FUENTE: Estudio Económico de América Latina y El Caribe, CEPAL, 1990.

Con los datos anterior es podemos comprender por que la mayoría de guatemaltecos, esta fuera del mercado de vivienda capitalista, pues estos se estructuran con la premisa de la máxima ganancia posible. Las declaraciones recientes del Gerente de la Cámara de la Construcción puede reforzar esta opinión, ya que señalaba que para comprar una vivienda era necesario: **"...tener capacidad para pagar un 10% del precio de la vivienda, como enganche y una cuota nivelada equivalente al 35% del ingreso familiar..."** ("Vivienda popular: mitos y sueños PL. 5/7/92).

Definitivamente, el problema habitacional se ha visto agravado por las políticas de ajuste. Más que un problema de producción ha sido uno de índole político. La falta de interés de las autoridades gubernamentales, se ha manifestado hasta en la ausencia de estudios globales de la problemática y siempre se ha visto en

experiencias extranjeras (Nimajuyú, proyecto israelita) la posibilidad de solución al problema. Es así como una comisión integrada con representantes del Banco de Guatemala, la Secretaria de Planificación Económica, el Comité de Reconstrucción Nacional, el FHA, La Comisión de Vivienda del Congreso de la República y la Cámara de la Construcción, con el patrocinio de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), viaja a Chile para "observar" su modelo y tratar de "adecuarlo" a la realidad guatemalteca.

Después de la visita se elaboró el anteproyecto **Ley General de la Vivienda**, que sitúa el origen del problema en la falta de recursos financieros "...y la falta de instrumentos y garantías adecuadas por lo que es necesario estimular la creación de mecanismos financieros que aseguren mediante la utilización selectiva de los fondos el máximo aprovechamiento del efecto multiplicador de las inversiones los

créditos y sus garantías en beneficio social...".

Para implementarlo se hace necesario, según el proyecto: a) la estructuración del Sistema Nacional de Vivienda; b) creación de la Comisión Nacional para la Vivienda (CONAVI) como

el órgano rector del Sistema; c) creación del Fondo Guatemalteco de la vivienda (FOGUAVI) con aportaciones estatales y privadas; d) creación del Fondo de Garantía para la vivienda; y e) el establecimiento de los fundamentos para la formulación de la Política Nacional de Vivienda.

Cuadro No. 3

Guatemala: Distribución del Producto Interno Bruto,
Años 1980, 1985 y 1989
(a precios de mercado)
(en miles de Quetzales)

Año	1980 TOTAL	%	1985 TOTAL	%	1989 TOTAL	%
PIB	6866137.7		9829252.9		19382027.5	
	7031015.9	100.0*	9362677.8	100.00*	19736907.7	100.00*
Remun.						
Empleados	2113168.6	30.06	2661648.1	28.43	5565895.3	28.20
Exc. Explot.	3949550.9	56.17	5625728.8	60.09	11853738.7	60.06
Cons.						
Cap. Fijo	374820.5	5.33	451916.5	4.83	828418.1	4.20
Imp.						
Indirectos	593475.9	8.44	623406.4	6.65	148885.6	7.54

Fuente: Elaboración propia con base en: Guatemala, Cuentas Nacionales, Estadísticas globales y sectoriales, Banco de Guatemala. 1990.

*PIB + subvenciones e imputaciones bancarias.

VII. UNA LEY DE LA VIVIENDA QUE MURIÓ ANTES DE NACER.

Para constituir el Fondo guatemalteco de la Vivienda, el proyecto establecía que la parte patronal (estatal o privada) aportaría el 1.5% de los salarios de sus trabajadores. Lo anterior fue interpretado por la parte patronal privada como un incremento salarial indirecto y, dado su carácter de ley, ninguno quedaba

excluido de la aportación, excepto los del sector agrícola.

Como todo proyecto social que no toma en cuenta a la población difícilmente puede tener éxito, este no podía ser la excepción. A los sectores, supuestamente favorecidos, nunca se les da participación, por lo que las fórmulas casi mágicas, siempre nacen fuera del contexto de la realidad guatemalteca, con el agravante de repetir los errores del pasado. Este

proyecto fue así; copia de las experiencias de México, Colombia, Argentina y de El Salvador, tan sólo se le hicieron algunas adaptaciones en lo concerniente al aspecto financiero. En el aspecto administrativo vuelve a repetir el esquema ineficiente del BANVI: su órgano directivo lo constituiría un Presidente y un Vicepresidente, nombrados por el Presidente de la República para un periodo de dos años.

Esta manera de organizarla ha hecho que la institución sea vista más como botín político que como entidad de servicio. A su dirección han llegado representantes de los grupos organizados de la construcción que sin dudarlo han velado más por satisfacer sus intereses, sin siquiera lograr paliar las diferencias estructurales en el sector vivienda.

VIII. EL DISCURSO OFICIAL: Los compensadores sociales en tiempos del neoliberalismo.

El planteamiento de los compensadores sociales, se inserta dentro de la liberalización de la economía, que plantea la eliminación de subsidios, liberación de los precios y privatización de las empresas estatales. Las contradicciones del discurso se evidencian con la anulación de las conquistas laborales: Ley de Compensación por Tiempo de Servicio, negativa del Congreso para aprobar el Decreto que incrementaba las pensiones para los jubilados y la generalización del impuesto al Valor Agregado. Esto demuestra la marcha triunfal del neoliberalismo, el que está erosionando rápidamente las condiciones de vida de la

población, lo cual tendrá consecuencias políticas y sociales impredecibles.

Según René Arturo Orellana, en 1989 la pobreza (indigentes y en pobreza no extrema) alcanzó en Guatemala al 74.2% de la población. Los indigentes representaban el 46.9%; sector que históricamente ha sido excluido de todo beneficio social, por lo que la pobreza en ellos se manifiesta con más saña y dramatismo. Con la "Modernización tributaria" a través del Impuesto Sobre la Renta (ISR) e Impuesto al Valor Agregado (IVA), que entraron en vigor a partir del primero de julio del presente año, los precios al consumidor se incrementaron, no sólo en la magnitud de esos impuestos, sino más allá. En otras palabras, vivimos ya un nuevo proceso inflacionario que perjudica a un gran sector de la población pues dichos impuestos son traslativos.

Esta estructura impositiva es la que ha dominado en la historia de las finanzas guatemaltecas; basta ver el cuadro No 4 para apreciar que los impuestos que el Estado capta, en un alto porcentaje provienen de impuestos indirectos y no por una grabación directa a la riqueza. Por consiguiente, quienes sostienen el presupuesto del Estado, la burocracia, los privilegios de la élite política y las prebendas del sector privado, son los grandes sectores sociales que disponen de menores ingresos, en tanto los poseedores de la riqueza reciben la mayor parte de los bienes y servicios y aportan el 19% de los ingresos tributarios.

Cuadro No. 4
 Guatemala: Ingresos Tributarios del Estado
 (Años 1970, 1980 y 1990)

AÑO CONCEPTO	1970 TOTAL	%	1980 TOTAL	%	1990 TOTAL	%
INGRESOS						
TRIB.	142374.7	100	678275.6	100	2344248.7	100
Direc.	24662.6	17	100818.5	15	546656.5	23
Indirec.	117712.1	13	577457.1	85	1797592.2	77

Fuente: Cálculos propios, en base a Estudio Económico y Memoria de Labores, Banco de Guatemala, 1991.

Ante el deterioro de las condiciones y tratando de legitimarse ante la población, tanto el gobierno anterior como el actual, han planteado demagógicamente programas como "la deuda social" y ahora los "compensadores sociales". En forma eufemística, esto se definen: "*como aquellos mecanismos acciones mediante los cuales las políticas del Estado mejoraran los aspectos de salud, educación, vivienda, alimentación, etc.*"

Es contradictorio que, a partir de 1980 el porcentaje del gasto total del Estado frente al PIB haya decrecido constantemente. En otras palabras, la intervención del Estado durante "la década perdida" ha decaído, contrariando su lógica de regulador del sistema. Más grave aun es constatar que, los gastos estatales frente al gasto total en salud, educación, promoción social y alimentación/nutrición también decrecieron, pasando del 31.19% en 1980 al 25.85 en 1989.

Cuadro No. 5

Guatemala. Evolución de los gastos sociales en salud, educación, promoción social y alimentación/nutrición.
1980-1989
(En millones de quetzales)

Años	PIB	Gasto Total	Gasto Social	% PIB	% GASTO TOTAL
1980	6,866.14	1,193.90	372.4	5.42	31.19
1981	7,566.01	1,465.10	329.2	4.35	22.47
1982	7,589.50	1,258.49	340.3	4.48	27.04
1983	7,658.52	1,097.12	331.5	4.33	30.22
1984	7,954.41	1,131.62	350.0	4.40	30.93
1985	9,259.25	1,187.38	353.6	3.82	29.78
1986	12,541.62	2,098.43	554.2	4.42	26.41
1987	14,531.03	2,340.87	640.8	4.41	27.37
1988	16,653.95	2,875.30	811.8	4.87	28.23
1989	19,382.03	3,480.33	899.6	4.64	25.85

Fuente: Elaboración propia en base a Plan de Acción de Desarrollo Social 1992-2000. Desarrollo Humano, Infancia y Juventud. SEGEPLAN. Feb. 1992. Guatemala. Cuentas Nacionales 1970-1989. Estadísticas de las Finanzas Públicas años: 1960-1989. Banco de Guatemala.

Comprobamos que la "deuda social" a pesar del influyente discurso demócrata-cristiano. En análogos términos se ha comprobado, hasta el momento, la política social del presidente Serrano llamada "los compensadores sociales". Estos han sido utilizados en países en donde los programas de ajuste estructural han generado conflictos sociales, dada la severidad del ajuste económico.

En este contexto de carencia de recursos financieros y aduciendo una deficiencia administrativa, se sigue desatendiendo las necesidades de la población; además, se promueve el cierre de varias instituciones estatales, entre ellas el BANVI. Sin embargo, lo que no se discute es que a la par de la función técnico

administrativa de las instituciones estatales, se encuentra la función política que han favorecido los intereses económicos del grupo en el gobierno.

Ante la arremetida contra las instituciones estatales, en este caso el BANVI, sus trabajadores débilmente organizados, han propuesto alternativas para que siga en funciones, sin que hasta el momento se les haya tomado en cuenta. Sus propuestas van desde la compra de tierras para la construcción de vivienda, hasta la modificación de su estructura organizativa, que en última instancia ha sido la responsable de la situación de la entidad bancaria.

El cierre del BANVI, ha despertado polémica sobre su papel en las actuales circunstancias económicas. El economista Jorge González del Valle afirmaba:⁷ "...el BANVI tiene remedio y debe salvarse por constituir una pieza fundamental de la política socioeconómica que Guatemala necesita ahora mas que nunca..." Señalaba también acciones necesarias para Superar su "mala" situación financiera: a) por parte de su Junta Monetaria y la Superintendencia de Bancos proceda a aplicar el Decreto No. 7-72 del Congreso para sanearlo y evitar su quiebra; b) llevar a cabo la reevaluación de los activos del BANVI, tomando en cuenta que con la inflación acumulada del 100%, sin duda tiene una mayor solvencia."

Otro aspecto importante a señalar, es la reducción del contenido de las políticas de vivienda a aspectos meramente de financiamiento, sin tomar en cuenta que una verdadera política debe ser un conjunto de acciones estructuradas y sistematizadas en sus diferentes procesos: producción, comercialización y consumo de la vivienda. También han quedado al margen de la discusión, los beneficios que se desprenden de las relaciones entre Estado y sector privado, el proteccionismo militar, policial y judicial a este sector, los subsidios directos a las actividades privadas que se les denomina transferencia de recursos, compras de insumos o ejecución de trabajos a través de contratos ventajosos, etc. En síntesis, los subsidios no han favorecido a los grupos sociales marginados del desarrollo económico y social pero si al capital privado.

⁷ González del Valle, Jorge. "En Defensa del BANVI". Guatemala, Siglo Veintiuno, 3 julio de 1992. Pagina 14.

IX. LOS SECTORES POPULARES ANTE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Ante la agudización del problema habitacional, en los últimos meses se han producido una serie de acciones reivindicativas. Destaca mencionar las motivadas por la carencia de suelo urbano y falta de servicios públicos, especialmente agua potable. En relación a las primeras, la actuación del Estado se redujo al desalojo violento a manos de las fuerzas policíacas de los terrenos ocupados, amparándose con una orden emanada de los juzgados respectivos.

Ante la crisis y el fraccionamiento de la sociedad a través de actividades como el Solidarismo, el incremento de las sectas religiosas, etc., y la represión de las organizaciones de los sectores populares, la tendencia ha sido enfrentar el problema habitacional en forma privada, pues poco o casi nada han logrado por medio de sus organizaciones, tomando siempre en cuenta las excepciones. Si bien es cierto, en aquellos asentamientos "consolidados" la precariedad en los servicios los ha llevado a cerrar filas y demandar de las autoridades la satisfacción de los mismos, su organización no ha trascendido el nivel de la coyuntura y ha aportado muy poco en la transformación de su entorno. Muchos de los intentos organizativos se han enfrentado a una mediatización de parte del gobierno, que han visto en esa estructura una forma de ganar adeptos en periodos decisivos: como durante elecciones para ganar votos. Partidos políticos de la oposición dentro del sistema también han tratado de aprovechar esta situación, lo que ha dejado en el poblador

una frustración más al constatar el arribismo de estos grupos políticos.

Por otro lado, ideológicamente se nos ha formado para poseer, ser propietarios, y casi nadie quiere ser arrendante por la inseguridad que ello representa, situación que en las actuales condiciones y con un marco jurídico distinto, podría ser considerada como alternativa. Pero la estructura legislativa, hoy por hoy tan sólo mantiene la inseguridad en la ocupación de la vivienda en alquiler, que deja al propietario la opción de prorrogar el contrato al inquilino. La cuestión es garantizar la dotación de techo, oportunidad de arraigo en el barrio que daría como resultado la modificación de las redes sociales. Desde el momento que se da la propiedad de la vivienda se inicia el círculo de la especulación, tema que habría que ahondar y ampliar. Pero si podemos afirmar que existe toda una cultura alrededor de la vivienda propia, exacerbada en el medio urbano, el más permeable a toda corriente de individualismo a ultranza.

A nivel técnico se ha dado una serie de explicaciones acerca de las condiciones de vida de estos sectores, pero casi nada se conoce desde la perspectiva de los propios pobladores, que como se señalara, casi siempre han sido excluidos hasta de las propuestas de solución de los problemas que los aquejan. Modalidades para enfrentar la problemática desde los mismos pobladores han sido impulsadas; la autogestión es una de ellas, que en el fondo ha sido mal aplicada, entendiéndose esta como la autoconstrucción del medio en donde radican, sin permitir que los propios afectados decidan cómo quieren y que quieren edificar. Lo anterior son niveles de gestión en aquellos sectores de la ciudad donde ya se ha consolidado un

asentamiento, pero queda aun por resolver el problema de una gran cantidad de la población que ni siquiera posee un pedazo de tierra en aquellas áreas consideradas riesgosas.

X. REFLEXIONES FINALES

La problemática de la vivienda no puede ser abordada en si misma, de manera aislada, como se ha hecho hasta la fecha, con estudios que dan una interpretación incompleta y fragmentada de su realidad. Tradicionalmente hemos aceptado que la raíz de nuestros problemas radica en el carácter subdesarrollado y dependiente que asume en Guatemala el capitalismo, con una serie de contradicciones que lo acompañan desde su origen y que los gobiernos de turno nunca se han preocupado por erradicar. Si bien lo anterior da el marco general de interpretación del problema de la vivienda, y poco o nada puede hacer dentro de estos referentes; se deben buscar alternativas de solución con la participación de los sectores mas afectados con esta problemática, dentro de un marco democrático que asegure el derecho a los bienes mas indispensables, como lo es la vivienda.

La tierra, por su carácter único e importancia crucial que adquiere para los asentamientos humanos, no puede ser tratada como un bien ordinario, susceptible de ser controlada por intereses particulares, con las presiones y deformaciones propias de la economía de mercado. No obstante, la regulación del Estado en este sentido ha sido casi nula, ausencia que puede convertirse en un gran, obstáculo para la planificación y aplicación de proyectos de desarrollo, vertiéndose la propiedad privada de la tierra en

instrumento de acumulación y concentración de la riqueza, con la consiguiente propagación de la injusticia social. La tierra es también elemento primordial del medio ambiente natural y parte esencial en el equilibrio, a menudo frágil; de la interacción hombre-sociedad, equilibrio que su posesión privada puede hacer peligrar.

Pese a la existencia de un plan regulador para el uso del suelo urbano, en la ocupación del territorio siempre ha prevalecido la lógica del mercado. Esto ha producido una anarquía territorial, que también se manifiesta en la cuestión catastral. Muchas fincas urbanas siguen siendo tratadas, para fines tributarios, como fincas rústicas, no importando haber sido revalorizadas mediante obras de infraestructura efectuadas por el Estado. En este sentido los ingresos que el Estado percibe por concepto de Impuesto Territorial es poco relevante, por ejemplo, para el año 1989 representó apenas el 9% de los impuestos directo.

La arremetida de las ideas neoliberales esta limitando la participación del Estado en las actividades económicas, dejando la fijación del precio del suelo urbano, de materiales de construcción, mano de obra, etc., al "libre comercio", a la especulación. En una sociedad como la guatemalteca, caracterizada por una injusta estructura tributaria y alta concentración de la riqueza, se hace imperiosa la intervención reguladora del Estado para enfrentar una situación económico-social cada vez mas grave para los sectores mayoritarios. En su defecto, los desbordes sociales pueden constituir en el futuro el escenario de la historia guatemalteca.

Hasta hoy, con la posible excepción de la década 1944-54, en materia de "políticas de vivienda" el Estado ha favorecido con su intervención exclusivamente al sector privado, eludiendo poner en práctica una política de vivienda de carácter integral y popular. Lo que se observa, es un creciente proceso de privatización en la producción de vivienda, que se manifiesta con toda su evidencia al convertir al BANVI en ente promotor y financiero, trasladando las funciones de producción al sector privado, situación que se pretende culminar con la liquidación del banco, absorbiendo totalmente sus funciones la iniciativa privada.

La problemática del BANVI, al final de cuentas, se ha convertido en un asunto de orden político, que también muestra que la débil organización de los trabajadores no ha sido capaz de detener el colapso de la institución. Es mas, es hasta con el agravamiento del aspecto financiero que su presencia se vuelve beligerante, olvidando que los problemas se han gestado tiempo atrás, lo que pareciera también evidenciar que el sindicato se ha limitado a defender la institución a que representa para beneficio de sus laborantes. Hasta hoy día no se ha propuesto una reestructuración del banco, lo que pone de manifiesto la falta de voluntad del gobierno central, que hasta la fecha no ha realizado una evaluación objetiva. Dados los niveles que ha alcanzado la problemática de vivienda en Guatemala, la liquidación del BANVI es improcedente en tanto no se tenga plena claridad en las acciones que el Estado debe desarrollar en esta materia. Hasta ahora solamente se creo el Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI) que es la entidad estatal que supuestamente vendrá a reemplazar las actividades del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI). .

Parte vital en la construcción de vivienda lo constituye la aplicación de tecnología, que en el medio no es fruto de las necesidades locales, sino importada, transformándose en condicionadora de las respuestas habitacionales. Pero los distintos sistemas constructivos provenientes del extranjero han sido rebasados en la actualidad por las necesidades del país. Estos sistemas evidentemente ya no pueden responder a las exigencias de construcción masiva de vivienda, que es el único camino para solventar en parte la crisis actual. Hasta ahora sólo escasas instituciones han tomado en serio la tarea de encontrar alternativas tecnológicas locales en la producción de materiales de construcción de bajo costo y sistemas constructivos; y las que si lo han hecho han impactado muy poco en una solución favorable.

La misma Universidad de San Carlos no ha cobrado protagonismo como lo demanda esa realidad; los cuadros técnicos profesionales no han sido capaces de aportar en la modificación de tal situación, mas bien solo han reproducido y ampliado la dependencia a este nivel. Justificaciones para esto hay muchas; pero lo que, si es impostergable, es que la Universidad debe encontrar formas para aportar en la solución de esta problemática que afecta principalmente a los sectores humildes de Guatemala.

Por último, hay que resaltar que el mercado presente no resuelve toda la problemática social, principalmente en el caso guatemalteco con una iniciativa privada que hasta hoy sólo se ha preocupado por acumular riquezas y nunca por el bienestar del pueblo trabajador de Guatemala. En todo caso la actual

estructura gubernamental como siempre sólo trata de mantener un "orden social"; cuyas agudas contradicciones de no ser solucionadas seguirá manteniendo a Guatemala en un clima de enfrentamiento social.

"El hombre que vive en condiciones infrahumanas, que padece de hambre cuantitativa y cualitativa, si posibilidad razonable de satisfacerla y al que se le cierran los canales de ascenso social en su sentido mas amplio tiene tres alternativas en el marco de la filosofía liberal imperante en el medio. Si logra tomar conciencia de su situación, emigrar siempre que lo pueda hacer y no vaya a significar una nueva carga social en la región acogida. Acabarse por falta de un mínimo de satisfacciones necesarios a la vida humana y siguiendo una manera de pensar estoica, luchar contra el hombre mismo que lo frena en sus caras ambiciones: crear el conflicto."
(Paulo VI).

**ANEXO: CASOS RECIENTES DE
INVASIONES DE TERRENOS**

El 16 de octubre de 1991, los pobladores de los asentamientos "El Mezquital" invadieron las prematuras construcciones de la Colonia "Villalobos II" ubicada en la zona 12, afirmando "Esta vez venimos para quedarnos pues lo que hemos hecho es tomar posesión de los lotes que ya nos habían adjudicado".

El 22 de febrero de 1992, numerosas familias invadieron terrenos próximos a la Central de Mayoreo del Sur (CENMA), áreas pertenecientes a la jurisdicción del municipio de Villa Nueva. Las personas pretendieron bautizar el nuevo asentamiento con el nombre de "Villalobos III". (PL. 23/2/92, p 2).

El 2 de marzo de 1992, 200 familias tomaron terrenos de la Colonia "4

de febrero", localizados a orillas del anillo periférico, frente a la Colonia Bethania, zona 7 de la Ciudad de Guatemala. (LH. 03/03/92. p. 2.).

El 24 de junio de 1992, autoridades del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) amenazaron con desalojar a invasores de terrenos en la zona once, quienes habían sido llevados después de ser desalojados violentamente del parque central. (PL.24/06/92. p. 24).

El 25 de junio de 1992, vecinos tomaron apartamentos que no habían sido terminados. Los 65 apartamentos del Complejo Primero de Julio, que el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) debió concluir hace dos años, esta situación obligo a sus propietarios, a habitarlos a pesar que no cuentan con los servicios básicos. (LH. 26/06/92. p. 6).

PUBLICACIONES

1. La formación del Estado en América Latina.
2. XII Congreso Interamericano de Planificación "Financiamiento de la Formación de capital en América Latina.
3. Acerca del FONAVI.
4. El proceso de urbanización en Guatemala
5. El significado de las jornadas de marzo y abril.
6. Estructuración y desarrollo de la administración política territorial de Guatemala, en la colonia y la época independiente.
7. Estructura agraria y asentamiento en la Capitanía General de Guatemala.
8. Aspectos socio-culturales en la planeación del desarrollo científico tecnológico.
9. La Verapaz, estructura y procesos.
10. En torno a la planificación regional en América Latina.
12. Notas sobre las perspectivas teóricas en el análisis de las luchas reivindicativas urbanas.
13. Algunos elementos de la teoría de la acción social en Weber y el recurso metodológico del tipo ideal.
14. Ayuda internacional post-terremoto. Estudio de un caso.
15. Marginalidad y cultura de la pobreza en Guatemala (un estudio de caso).
16. Economía y comercio en el Reyno de Guatemala: "Consideraciones para una historia económica".
17. El proceso histórico en la formación urbana guatemalteca (1773-1944).
18. El desarrollo capitalista de Guatemala y la cuestión urbana.
19. San Salvador (1880-1930): "La Lenta consolidación de la capital salvadoreña".
20. La tierra urbana y la sobrevivencia de los pobres en la ciudad.
21. Análisis estadístico sobre licencias de construcción. Municipios de Guatemala, Mixco y Villa Nueva 1977- 1981.
22. El sector construcción en la economía nacional, un análisis técnico económico 1960-1981
23. La construcción en Guatemala - primera parte- los objetos construidos no mercantilizados.
24. Para investigar. Recopilación de textos sobre teoría, métodos y técnicas para la investigación científica. (Primera parte).
25. Fenómenos urbano-regionales. Conceptos y términos útiles para su estudio.
26. Invasiones de terrenos en la ciudad capital.
27. Filosofía, método y ciencia.
28. La crisis Centroamericana. Comentarios del CEUR a la ponencia del la CEPAL presentada al Congreso Centroamericano de Arquitectura. Noviembre 1984.
29. La Universidad y el desarrollo social.
30. Introducción a la economía.
31. La práctica de la planificación.
32. Condiciones de vida en los asentamientos populares urbanos.
33. El Valle Central de Guatemala (1524-1821) un análisis acerca del origen histórico económico del regionalismo en Centroamérica.

34. Resumen: Para investigar.
35. La fuerza de trabajo en el sector construcción.
36. Pensemos la ciudad. El Mezquital: Origen, situación actual. ¿Perspectivas?
37. El Palmar: ¿Sólo un desastre natural?
38. Notas sobre el alquiler de vivienda en Guatemala.
39. Deterioro de lagos y lagunas en Guatemala.
40. El problema forestal en Guatemala: un análisis técnico.
41. Los centros urbanos y la independencia centroamericana de 1821.
42. Seminario Pensemos la Ciudad. 1era. versión.
43. Seminario Pensemos la Ciudad 2a versión.
44. Las coheteras de San Raimundo. Un caso de metropolización en Guatemala.
45. Ciudad de Guatemala: Dos estudios sobre su evolución urbana (1324-1950).
46. El transporte urbano en el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala.
47. El Movimiento Estudiantil y el 20 de octubre: el Comité de Huelga General de la Asociación de Estudiantes universitarios de Guatemala en 1944.
48. El V Centenario: Un motivo de celebración o reflexión para Guatemala.
49. Invasiones de tierras (1986-1990). Un desborde popular en tiempos de democracia
50. Consideraciones para un debate sobre la problemática universitaria.
51. Dependencia y deterioro ambiental: el caso de Guatemala.
52. La memoria colectiva y la historia urbana de Guatemala.
53. Pensamiento social de Luis Cardoza y Aragón.
54. El V Centenario: Estado, nación, población indígenas en Guatemala.
56. Lago Atitlán: sociedad y naturaleza en Guatemala -el caso de Santiago-.
57. Territorio y sociedad en Guatemala: tres ensayos históricos.

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

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

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

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

(502) 2443-9500
Ext. 1155 y 1694

Correo electrónico:
usacceur@usac.edu.gt

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