

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA

# EL ESTADO Y LA INSUFICIENCIA DE VIVIENDA:

LAS POLITICAS ESTATALES DE VIVIENDA.

Tesis presentada a la Junta Directiva  
de la Facultad de Arquitectura por  
**Umán Rodríguez Díaz**  
al conferírsele el título de Arquitecto

Guatemala, Noviembre de 1990.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

DL  
02  
T(449)

## Junta Directiva de la Facultad de Arquitectura

Decano	Arq. Francisco Chavarría
Vocal Primero	Arq. Marco A. Rivera
Vocal Segundo	Arq. Hector Castro
Vocal Tercero	Arq. Rafael Herrera Bran
Vocal Cuarto	Prof. Juan Carlos Alvarado
Vocal Quinto	Br. Carlos Roca
Secretario	Arq. Sergio Véliz

## Tribunal que practicó el Examen General Privado

Decano	Arq. Francisco Chavarría
Examinador	Arq. Carlos Martini
Examinador	Arq. Miguel Angel Santacruz
Examinador	Arq. Miguel Zea
Examinador	Arq. Segio Véliz

# Contenido

Introducción	4
<b>Sección Primera</b>	
Objetivos	6
Alcances y Limitaciones	6
Consideraciones Preliminares	7
<b>Sección Segunda</b>	
Antecedentes: Epoca Liberal	14
<b>Sección Tercera</b>	
Década 44-54: El estado Populista	23
El Departamento de Vivienda del INFOP	23
<b>Sección Cuarta</b>	
El Estado Contrarrevolucionario: 1954-1963	33
El ICIV	33
<b>Sección Quinta</b>	
El Estado Autoritario: 1963 - 1972	42
El INVI	42
<b>Sección Sexta</b>	
El Estado Autoritario en crisis: 1972 - 1985	54
El BANVI	54
Conclusiones Finales	67
Bibliografía Consultada	70

# INTRODUCCION

Con el presente trabajo se busca contribuir al conocimiento de las determinantes del problema de la insuficiencia de la vivienda, en este caso específicamente en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala. A partir del terremoto de 1976, se publicaron muchos trabajos que pretendían aproximarse a esa problemática. Desde distintos enfoques algunos de ellos bien documentados con estadísticas, nos presentan, en conjunto, una visión amplia y valedera del problema, haciendo referencia a muchas variables que actúan sobre el fenómeno (los movimientos migratorios y su influencia sobre el crecimiento de la ciudad, el problema de la tierra urbana y su monopolización, la intromisión de intereses privados en los proyectos de vivienda desarrollados por el Estado, la actividad coyuntural y de poco alcance de las instituciones estatales, el insuficiente financiamiento a las actividades de éstas y su dependencia a la "ayuda" foránea, para mencionar sólo los más relevantes). Sin embargo, a nuestro entender dichos estudios por un lado descuidan un elemento importante como lo es lo político al interior de toda la problemática, de tal forma que, cuando emprenden estudios de las instituciones y las políticas, lo hacen separándolas de toda la dinámica que a nivel del poder y, por consiguiente, de la lucha de clases sirve de base al mismo fenómeno. Y por otro, al disgregar el problema en diversos elementos, hacen que pierdan la interacción dialéctica que se da entre estos de tal forma que al final, al sacar conclusiones y hacer propuestas, éstas son unilaterales y muchas de las veces se refieren a sólo un aspecto como el fundamental.

En tal sentido, el presente documento explora la problemática desde la perspectiva del desenvolvimiento de las instituciones estatales, sobre la base de una aproximación al conocimiento de la misma evolución del Estado y la sociedad guatemalteca, haciendo referencia a sus rasgos más generales pero que consideramos esenciales, como son la estructura productiva y su dinámica, así como su expresión en las relaciones sociales que genera; de allí entonces, a las clases sociales, su incidencia sobre la estructura de poder. Todo ello desde la perspectiva de las políticas sociales del Estado, en este caso específicamente sobre la vivienda, que nos permite ver en su

concretización, el carácter intrínseco del régimen y las perspectivas del modelo económico-social.

En la Sección Primera, se plantean los objetivos que se persiguen en el trabajo, básicamente contribuir al proceso de aproximación a la realidad guatemalteca desde el punto de vista del profesional de la Arquitectura; o más bien como aporte para la formación más crítica de ese mismo profesional que, de uno u otro lugar del esquema tendrá, si su labor profesional lo exige, que conocer y aportar algo de sí mismo para la solución de tan grave problema. Posteriormente, en el mismo apartado, presentamos las nociones y definiciones que nos sirven de Marco Teórico (como nos parecía muy pretencioso este título simplemente lo designamos como Consideraciones Preliminares), el cual nos fundamenta la metodología utilizada, la que se detalla en sus rasgos más importantes.

En la Sección Segunda, entramos a conocer los antecedentes, en los cuales examinamos la formación del Estado y del aparato estatal desde el período posterior a la independencia de España, hasta la época liberal, los cambios económicos que esta última introduce, sus efectos sobre la estructuración de un determinado esquema de ocupación territorial a nivel nacional y su incidencia sobre la Ciudad Capital; la formación de las primeras organizaciones de los sectores laborales, así como sus reivindicaciones y las iniciales acciones gubernamentales ante la falta de vivienda.

En la Sección Tercera, estudiamos ya la primera institución estatal que implementa proyectos habitacionales: el Departamento de Vivienda del INFOP que, aunque de corta vida, marca el inicio de este tipo de proyectos. Además su actividad, planteada dentro del marco del proyecto político nacional - populista, tendrá especial significación por el modelo de sociedad que se pretendía estructurar y en donde los sectores populares devendrían en actores importantes.

La Sección Cuarta la dedicamos al ICIV, nacida bajo inspiración norteamericana, y que jugará un determinado rol dentro del proceso de búsqueda de consenso para el régimen castilloarmista, que inaugura en la sociedad guatemalteca un sistema

político autoritario y antipopular. A pesar de ello, no dejamos de considerar sus aportes a la dinámica institucional por estructurar un sector específico.

La Quinta Sección analiza al INVI. Para esos años la sociedad guatemalteca había experimentado ciertos cambios producto de la consolidación del sistema agroexportador, la implementación de un proceso de industrialización sui generis y, en la base de todo, la profundización de las relaciones capitalistas. Ello repercute al interior del aparato de Estado, quien también sufre modificaciones. Además, la problemática del AMG empieza a ser sensible, situación que tiende a agudizarse en los años posteriores.

En la Sexta Sección estudiamos al BANVI, haciendo especial referencia a los proyectos que consideramos dirigidos a los sectores más necesitados.

Finalmente, en la Séptima Sección elaboramos las conclusiones del trabajo; a nivel general sobre la sociedad y el Estado guatemalteco y a nivel particular sobre las instituciones y políticas que se han creado e "implementado", respectivamente. Para facilitar la lectura de algunas conclusiones las hemos graficado, ¿de tal manera que así pretendemos la introducción de otras variables?, en posibles estudios futuros.

# SECCION PRIMERA

## I. OBJETIVOS

### Generales:

- 1.- Un análisis crítico de las políticas estatales de vivienda popular, durante el período 44-85.
- 2.- Proponer una metodología de estudio para este tema específico, buscando integrar el estudio del problema a otros factores importantes y determinantes que a nivel global de la sociedad se presentan.
- 3.- Contribuir a la realimentación de la dinámica educativa de la Facultad de Arquitectura, por medio del estudio de aspectos relevantes de la sociedad guatemalteca, vinculados directamente con la práctica de la Arquitectura.

## ALCANCE Y LIMITACIONES

El estudio pretende dar una visión global de la problemática de la insuficiencia de vivienda, estudiando las diferentes determinantes del mismo; dándole énfasis a las acciones estatales, específicamente lo que se refiere a las políticas gubernamentales de vivienda. Por su preeminencia dentro de la cobertura de los mismos, se consideran exclusivamente las acciones realizadas en la ciudad de Guatemala, de parte de las Instituciones Gubernamentales creadas para ese fin siendo el período histórico considerado, de 1944 a 1985 a través del cual, estudiaremos su desenvolvimiento y posibilidades.

## II CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Nuestro objeto de estudio es complejo. El estudio de las políticas de vivienda del Estado guatemalteco precisa que veamos más allá del simple exámen de las declaraciones oficiales y sus respectivas acciones, en la medida que éstas son definidas como "soluciones a las necesidades sociales".

Es importante previamente explicitar algunos elementos que son esenciales para la comprensión del problema. Por un lado vemos que es necesario el análisis del Estado y la estructura de poder que lo caracteriza: sólo el examen concreto de la conducta estatal en un contexto político determinado, nos permitirá comprender la orientación última del aparato estatal y de sus políticas sociales.

Por otro lado, al hacer referencia directa a la vivienda de los sectores de bajos ingresos, nos indica que debemos ubicarlo desde la perspectiva del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo; lo que nos remite a explicitar cómo tiene lugar éste dentro del proceso productivo de la formación social guatemalteca y la forma como los sectores laborales luchan por lograr, al mejorar las condiciones mínimo-vitales de existencia.

En el plano de las políticas sociales del Estado en general y de la vivienda en particular, no sólo se evidencia una precisa forma de enfrentar diversos conflictos o reivindicaciones, sino además una modificación de las instituciones o dependencias como tales, lo que nos lleva a observar que toda modificación del aparato estatal guarda dos niveles: un primer nivel de continuidad, como expresión de la dominación clasista y búsqueda de legitimización y otro, un nivel de carácter coyuntural, que marca ciertos cambios al interior del mismo aparato, señalando la discontinuidad o la modificación y, en última instancia, la adecuación a las nuevas condiciones y tareas que impone el ejercicio y administración del poder.

Esto nos ubica en la vía de aproximarnos a nuestro objeto de estudio, a través de la caracterización del bloque en el poder, de los mecanismos de mediación, de la evolución del aparato estatal o sea, su adecuación a los requerimientos de la consolidación del Modo de Producción Capitalista;

y examinar en lo particular la institucionalización del sector público de vivienda. Esto último nos permite por un lado evidenciar esa adecuación antes mencionada y por otro, aproximarnos a la comprensión de la orientación política que subyace en el quehacer administrativo estatal.

En tal sentido, es preciso partir del hecho que todo Estado expresa una relación de poder que una o varias fracciones de clase generan para ejercer y reproducir su dominación sobre toda la sociedad, de tal forma que podemos decir que ese Estado es el resultado de "un largo, complejo, variado y contradictorio proceso histórico-social, en el cual la estructura económica de la sociedad y su correspondiente estructura de clases constituyen la causa de su desarrollo" (1). De aquí que, esencialmente, su orientación estará determinada por el bloque en el poder; es decir, por la alianza no exenta de conflictos de clases y fracciones de clases que detentan el poder, y lo concretizan por medio del aparato de Estado. Esto nos indica que Estado y aparato estatal forman un todo coherente (2) que responde plenamente a su carácter clasista. (3)

Un elemento importante para el conocimiento de las características básicas del Estado, es su estudio a partir de una situación histórica, en un contexto económico-social preciso; ya que no puede darse un Estado al margen del proceso global de la sociedad, ajeno o con carácter de exterioridad, más bien, en el Estado se condensan los procesos y conflictos sociales.

Es necesario hacer algunas precisiones para el caso de la sociedad guatemalteca, ubicada en el contexto del sistema capitalista, hallándose ligada a la economía mundial desde una situación de dependencia, que ha determinado su subdesarrollo.

Para examinar específicamente al Estado dentro de este contexto, mencionaremos dos enfoques que sobre el mismo se han elaborado. El primero de ellos, en su explicación, da prioridad a la Economía Política como base de la sociedad civil y ésta como fundamento del Estado. De tal forma que las vinculaciones económicas universalizan a la sociedad civil que "desborda al Estado", apareciendo el mercado mundial como el motor del proceso de acumulación. "El movimiento de las relaciones sociales de producción sobrepasa la

delimitación geográfica del Estado nacional", de tal forma que "siendo la sociedad civil dependiente del mercado mundial, no puede tener su síntesis en el Estado, ya que éste no logra expresar un interés común de la sociedad, ni siquiera encarnar una forma generalizada, no es más que un instrumento de dominación de intereses particulares. Por su naturaleza particularista, el Estado se encuentra incapacitado de generar un proyecto nacional y obligado a reprimir los diversos intereses particulares opuestos al respectivo grupo ubicado en el poder." El Estado se presenta entonces como: Estado de Emergencia en Permanencia (4)

El otro enfoque parte del hecho de que en América Latina "el Estado construye a la sociedad civil"; es decir que el proceso independentista logra generar un Estado que, basándose en la coacción, logra establecer una unidad territorial sin la base de un desarrollo de la sociedad civil, ya que el "desarrollo interno no ha logrado hegemonizar las relaciones sociales". O sea que "no hay una estructura económica que sirva de base material a la organización político-ideológica del país. Es pues, el Estado, el que suple esta situación, estructurando la base económica." Encontrando la causa última en la estructura económica, destaca su manifestación político-ideológica} Crisis de la representatividad de los grupos dominantes, la situación se presenta entonces como: una Crisis de Hegemonía en Permanencia. (5)

Los dos enfoques anteriormente esquematizados buscan ubicar la problemática del Estado en las sociedades del capitalismo dependiente. Lechner señala que estos análisis son insuficientes, ya que no profundizan la problemática planteada por las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Como criterios muy generales, las definiciones supra nos dan elementos válidos; sin embargo, lo que es fundamental subrayar es el hecho que lo esencial es el estudio concreto, tanto del desenvolvimiento del proceso de construcción de la sociedad civil como de la caracterización del Estado.

De manera que el elemento a rescatar de los anteriores planteamientos, será la idea de considerar siempre la articulación que existe entre los factores externos y el desarrollo interno de la sociedad.

La situación de las Políticas Públicas se halla en el contexto de los mecanismos de mediación Estado-sociedad civil y en este sentido existen globalmente tres planteamientos que buscan aproximarse a la caracterización de estas relaciones:

a- Los estudios que se adhieren a la teoría del "political system", que lo definen como: "un sistema de relaciones entre componentes intercambiables con su ambiente intra y extrasocietal, de los cuales áquel recibe los "inputs" en términos de perturbaciones, demandas, apoyos; los selecciona y los transforma en "outputs" o respuestas, en términos de decisiones y de políticas generales. Los "outputs" , por medio de un proceso de retroacción tienden a transformarse en nuevos "inputs" que actúan sucesivamente sobre el sistema." Subraya esta teoría que los elementos más importantes son aquellos que sirven para la reproducción y funcionamiento del sistema; de manera que aquellas tensiones o fuerzas que perturben el desenvolvimiento del sistema deben ser obstruidas o reprimidas. Desde esta perspectiva se ubica al Estado en una posición externa con respecto a las clases sociales, y esto propicia que una de las más importantes críticas que se le hace a esta concepción es que "desocializa al sistema y despolitiza a la sociedad." (6)

b- Las corrientes histórico-estructurales que al igual que las estructural-funcionalistas, las visualizan como un problema integrado, dándole a esta relación un carácter de cuestión fundamental de toda teoría política. Existen diversas variantes de esta perspectiva teórica, desde las que conceptúan al Estado como mero instrumento de dominación de clase, en donde toda preocupación se reduciría a señalar la presencia ostensible de una clase dominante que maipula y conduce al Estado, hasta las que "ubican al Estado en conexión con las relaciones de producción y la lucha de clases." (7)

c- Un tercer enfoque visualiza más los elementos ideológicos, de tal forma que trata de caracterizar dos aspectos esenciales: por un lado, la relación Estado-base económica y por otro la instrumentalización práctica o visible del Estado a través de su institucionalización, buscando en esencia la relación entre sociedad civil y sociedad política y definiendo que ésta se realiza a través de



un grupo social: los intelectuales, ya que general "pensamientos en el manejo global de la sociedad, sujeto a las restricciones que en la práctica imponen los grupos hegemónicos en el planteamiento de las políticas públicas del Estado." (8).

Vemos que las vinculaciones Estado-sociedad son de una naturaleza compleja; es decir, es prioritario determinar cuáles son los grupos que detentan el poder como un elemento esencial para el conocimiento de la orientación del Estado. Algo necesario es subrayar el hecho que cada clase social dentro de la cual entran los intelectuales, que se ubican y contribuyen a generar el pensamiento de la clase con la cual se identifican.

Las relaciones Estado-sociedad son de carácter biunívoco, al ser las políticas públicas el resultado no sólo de la actividad particular del Estado sino también de los distintos grupos sociales que, por diversos medios, plantean reivindicaciones a través de diferentes mecanismos (sindicatos, cámaras, partidos políticos, etc) Esto nos obliga a, primero, conocer los grupos y fuerzas que se expresan dentro de la sociedad civil, caracterizando su organización, su perspectiva política, su capacidad de demanda y, segundo, el bloque de poder y el proyecto político al cual están abocados.

De tal forma que, algo necesario de conocer en la investigación de las políticas públicas, es el análisis de las luchas sociales, el nivel de la confrontación clasista y el carácter que ésta asume.

Continuando con el estudio de las políticas sociales, es pertinente verlas desde el papel que desempeñan como mecanismo de mediación social. En cuanto a ésto, partiremos de los llamados formales, entre los que encontramos: (9)

a- Relaciones tradicionales políticas, en las que la acción social que despliega el Estado corresponde a un Estado de derecho, que establece formas pacíficas de lucha o de competencia, regulada en la dirección y administración de dicho orden, y formas de coacción para el mantenimiento y garantía de sus ordenaciones.

b- Relaciones tecnológicas y políticas en el proceso de toma de decisiones y de reproducción del poder, en las que se ubica el funcionamiento de estructuras formales y fácticas, vinculadas con la

condensación y difusión del poder, así como los mecanismos para transformar las respuestas tecnológicas en poder político y bienestar económico.

c- Relaciones tecno-económicas, en las que la participación del Estado varía en función de la búsqueda de beneficios de grupo, la valorización del capital, la regulación del mercado, la creación y adaptación de funciones de producción directa de bienes y servicios económicos, el control del desarrollo científico y tecnológico y la promoción de bienestar económico.

d- Relaciones de información y comunicación, que constituyen un virtual control de una de las fuentes de poder (y de difusión de valores y mecanismos de reproducción del orden social vigente) más importante del Estado, y de las organizaciones sociales de orientación económica, política e ideológica.

e- Relaciones jurídico-legales, orientadas especialmente hacia la regulación y control de las reglamentaciones y normas que rigen la vida individual y colectiva de la población, así como los grupos sociales y organizaciones reconocidas.

f- Relaciones de socialización, por medio de las cuales se realiza la conservación de pautas, normas y reglas culturales, valorativas e ideológicas, que tienden a adaptar a los individuos y grupos sociales al orden social establecido, pero que también generan espectativas contrapuestas a la inmutabilidad de dicho orden.

g- Relaciones de administración y planificación, que tienden a implementar el cálculo de previsión, a ejecutar las acciones del gobierno, reglamentando su funcionamiento y estableciendo mecanismos formales de comunicación con los individuos y con la sociedad en general.

h- Relaciones de búsqueda de apoyo y de legitimidad del orden vigente, a través de las cuales se tienden a reproducir las condiciones estructurales establecidas, por medio de mecanismos y procedimientos reguladores de participación de diversa índole, de la población en general, los individuos, los grupos sociales, las organizaciones y las ordenaciones.

Según los autores del referido artículo, dos son los

elementos que cumplen la función de enlace entre la construcción teórica y los datos empíricos: el régimen y el proyecto político, ya que éstos permiten caracterizar la estructura de poder y precisar la orientación particular del Estado en una coyuntura determinada.

Estos serían los componentes contextuales que nos permitirían ubicar a las políticas públicas.

Desde la perspectiva particular de éstas, es importante subrayar dos elementos esenciales que son: (10)

1 que existe una interacción entre política estatal y contexto de poder

2 la política estatal como una opción que constituye una decisión.

El primer planteamiento es congruente con las ideas que hemos expuesto desde el inicio, y el segundo es válido en la medida que se explicita que la política estatal no está formada por una serie de decisiones o estrategias de entes autónomos, sino que son producto del choque de intereses al interior del aparato de Estado.

De tal forma que estos son procesos, en esencia políticos según el régimen que les da origen; formando parte de una totalidad de la cual son un elemento, por lo que puede decirse que no son un fin en sí mismos. (11)

Agrega la autora, que la dinámica propia de una política es importante conocer el contexto, el proceso que conduce al reconocimiento del problema, los intereses de los grupos gubernamentales o no, la ejecución y el costo, los resultados y los impactos entre los beneficiarios. (12)

La forma como el Estado desarrolla todo este proceso ante una demanda determinada, nos va a permitir aproximarnos al conocimiento de los grupos en el poder.

En resumen, los aspectos esenciales para el análisis de las políticas son:

1- el régimen político como síntesis de fuerzas e intereses sociales, que le dan un contenido a las políticas.

2- las políticas públicas como instrumento de mediación Estado-sociedad, en una compleja interacción biunívoca

3- las políticas públicas como decisiones

Según la referida autora, en este caso la estrategia metodológica se debe centrar en el análisis del inventario realizado sobre los programas, proyectos y actividades de las instituciones.

Visto desde estos elementos, nuestro análisis de las políticas sería bastante restringido ya que, a pesar de darnos un panorama objetivo del avance físico, nos presenta un sólo aspecto del problema, nos despolitiza el estudio y lo traduce a una cuestión de cifras y de capacidad técnica.

Luego agrega que el concepto de política estatal está integrado por tres elementos esenciales:

1. Formulación de políticas
2. Acciones de la política
3. Resultados de las acciones

Cómo una manera de operativizar el análisis, es pertinente una división de esta naturaleza; a la que, sin embargo, es importante agregar otros aspectos de carácter esencial. En este sentido transcribimos una definición que nos permite acercarnos a lo buscado: "Cuando hablamos de políticas de vivienda del Estado, nos referimos al conjunto complejo de intervenciones de las diferentes ramas (ejecutivo, legislativo, judicial, fuerzas armadas); organismos (ministerios, instituciones descentralizadas, oficinas, etc.) y agentes sociales (burocracia estatal, dirigentes políticos, etc.) que constituyen el Estado, sobre los diferentes elementos y procesos de producción, intercambio, distribución y consumo de la vivienda y los agentes sociales estructurados en clases y fracciones de clase que en él participan." (13)

En consecuencia, el examen de las políticas públicas de vivienda rebasa el simple análisis estadístico formal, y nos enfrenta a una compleja problemática política. Las anteriores referencias bibliográficas nos ayudan a elaborar un hilo conductor del estudio, que debe partir del conocimiento de la conformación de la sociedad civil y del Estado, que a nuestro entender forman

una unidad insoluble. Ello exige una aproximación al devenir económico-social y sus actores esenciales: las clases sociales, vistas desde la perspectiva de su confrontación. Para luego particularizarlo en cuanto a su presencia dentro del esquema de poder y decisión, ligado ésto indisolublemente al devenir del aparato estatal; y éste como estructura burocrática, que se nos presenta como un ente neutral, como fuente de decisiones y políticas, está esencialmente matizado por los intereses clasistas y las luchas de diversos sectores incluyendo a los populares.

Por otro lado, la problemática particular de la vivienda tiene sus condiciones particulares, las que son prioritario conocer y examinar.

### **A. La Insuficiencia de vivienda**

Al particularizar el estudio de este problema, se evidencia que a nivel de los sectores más empobrecidos de la sociedad, existen grandes carencias en lo referente a servicios básicos e infraestructura. Masivas aglomeraciones humanas habitan la ciudad viviendo en condiciones deplorables, sin la posibilidad de tener acceso, como un bien de primaria necesidad, a la vivienda. Podemos aproximarnos a las raíces del fenómeno si examinamos los siguientes elementos, que nos parecen claves para su comprensión: (14)

1. La pauperización de las masas trabajadoras.
2. Las condiciones en que el capital privado produce la vivienda
3. La forma de participación estatal en el campo habitacional

#### **1. La pauperización de las masas trabajadoras:**

La estructura productiva guatemalteca asentada sobre la agroexportación, ha determinado en varios aspectos la dinámica de la sociedad. Un violento proceso de acumulación originaria señala la época liberal (15), que económica y políticamente asegura a un sector propietario; y que significó la creciente pauperización del campesino, que gravitó en torno al circuito minifundio-fincas de la costa sur, imprimiendo un determinado ciclo migratorio que paulatinamente se ha ido consolidando. Estos acontecimientos se concretizan en una economía

cuya realización en el exterior, no se traduce en una dinámica interna que propicie condiciones mínimas para la reproducción de la fuerza de trabajo, de tal forma que ésta sobrevive en los límites de su sostenimiento fisiológico.

Estas condiciones laborales afectan también a los obreros industriales, cuya remuneración en promedio es baja.

En los años sesenta se dió paso a un proceso de industrialización sui generis, llamado de sustitución de importaciones, el cual fue asentado buscando no modificar sustancialmente la estructura productiva, de tal forma que su actividad no impactó considerablemente al volumen de la masa laboral que, expulsada del campo y producto del crecimiento demográfico, alimenta una densa población "marginal", que genera además una excesiva oferta de mano de obra que presiona sobre los salarios y vegeta en actividades temporales o improductivas.

Paralelamente a esta situación, existe una estructura política excluyente, de un restringido juego partidista reservado para los sectores dominantes y afines; que a pesar de la existencia en algunas coyunturas de contradicciones internas, se presentan como un bloque unificado en momentos de crisis en defensa de sus intereses como clase y los foráneos; y desarrollan una política sistemática represión contra expresiones independientes, que en algunas épocas ha sido particularmente aguda. (16) Esto ha incidido en la escasa organización laboral y popular, lo que se traduce en un espacio muy limitado para el planteamiento de sus reivindicaciones en procura de un mejoramiento de sus condiciones.

En otras palabras, la dinámica socio-económica de Guatemala no sólo lanza a grandes sectores de la población a la miseria sino además, el sistema político les niega la posibilidad de expresión.

#### **2. Las condiciones en que el capital privado produce la vivienda**

El surgimiento de grupos empresariales que invierten en la actividad constructiva, es otro elemento importante a señalar. Participan en la actividad desde la perspectiva del logro de utilidades, existiendo además monopolios u

oligopolios en la producción de materiales constructivos. Este sector produce unidades habitacionales para un mercado determinado, aquel que tiene la solvencia económica que le permita cancelar la vivienda. Existe también una concentración de la propiedad del suelo urbano, que conlleva a una elevación de su precio de venta, de tal forma que se da el fenómeno de la uniformización de su precio (17), que le hace más inaccesible a la población. Todo ello lo podemos resumir así: se trata de la vivienda convertida en una mercancía por lo que todos sus componentes (materiales, tierra urbana, etc.) se ven sujetos a las leyes del mercado, lo que significa estar fuera de las posibilidades de los sectores de bajos ingresos.

### 3. La forma de participación estatal en el campo habitacional

El estado contribuye con sus acciones a consolidar ese sector empresarial dedicado a la construcción, al ceder a éste, en la mayoría de los casos, la realización de los proyectos; de tal forma que al contribuir a la generación de ganancias para estas empresas está encareciendo el costo final de la vivienda. En este caso, los grupos que tienen acceso a estos proyectos habitacionales son aquellos que cuentan con ingresos estables y que son susceptibles a ser aceptados al momento de otorgar crédito.

El Estado no dirige un importante presupuesto hacia la producción de vivienda, lo que ocasiona que las instituciones encargadas se vean obligadas a solicitar financiamiento foráneo. De tal forma que, prácticamente todos los programas habitacionales impulsados por el Estado, a partir de 1954, han sido resultado de convenios con instituciones internacionales (BID, BIRF, etc.)

Las instituciones gubernamentales que trabajan sobre vivienda han carecido de una orientación más dinámica y creativa, y se han sumergido en el burocratismo. Sumado a esto, no ha existido la necesaria coordinación, ni un enfoque global de la problemática nacional, elemento importante para la

definición específica de respuestas al déficit habitacional.

El examen de estos elementos nos conduce a determinar algunos elementos que se consideran esenciales para realizar el análisis de la problemática planteada.

En primer lugar se hace imprescindible aproximarnos a la dinámica social, haciendo referencia a las luchas sociales al nivel de organización y conciencia de cada clase social, todo esto a través del examen del conflicto entre ellas.

Esta perspectiva nos parece adecuada en la medida que nos acerca a la base de la problemática del Estado guatemalteco: su lenta y problemática estructuración y adecuación a la consolidación del capitalismo dependiente en el país, la manera particular como las dos clases esenciales aparecen en el esquema social, la forma que adoptan sus respectivos proyectos políticos.

El planteamiento de este elemento nos abrirá la posibilidad de comprender los diferentes cambios y actitudes del aparato estatal; su orientación, y dentro de ese marco, confrontar las necesidades de infraestructura de la población guatemalteca, en el caso específico de la población de escasos recursos económicos del área metropolitana de Guatemala.

En segundo lugar, la manera particular de expresarse del capitalismo en la sociedad guatemalteca, es decir conocer las importantes líneas de desarrollo y consolidación del modo de producción capitalista. Esto nos permitirá: 1- comprender la situación de la fuerza de trabajo y 2- la ocupación territorial que se configura lentamente a lo largo de este siglo.

Y en tercer lugar, el análisis particular de las acciones estatales nos ayudará a visualizar las posibilidades y las perspectivas de solución del problema, dentro de las actuales condiciones sociales.

## NOTAS PIE DE PAGINA

1. Rocael, Cardona, el Prólogo a "Centroamérica, de la colonia al Estado Nacional (1800-1840) de J. C. Pinto Sorita. Edit. universitaria. Guatemala, 1986 pag. III

2. ¿Qué sucede con la Admon. Pública?, pues sencillamente va con el Estado a todas partes donde aquel vaya; rebasa como sucede con el derecho, sus límites espaciales; no se identifica con el Estado, pero le da vida, porque es dinamismo es acción". Haroldo, Ramírez, Estructura actual de la administración pública. Revista Política y Sociedad. Escuela de CC PP USAC enero /junio 1984, página 18.

3. "La burocracia, aun la de más alto nivel, no define el sentido final que adquiere la dirección del Estado. Esta función histórica la deciden aún sin participar físicamente en el manejo público, los intereses burgueses predominantes." Edelberto, Torres Rivas. Vida y muerte en Guatemala. Revista Alero, enero / febrero 1980, Pag. 101

4. Norbert Lechner La cuestión del Estado en el capitalismo dependiente. Revista de Estudios Sociales Centroamericanos. enero / abril. Costa Rica, 1977

5. Ibid

6. Vinicio González, Carmen Ma. Romero, Mario Solórzano, Estudio de las relaciones Estado-sociedad contemporánea de centroamérica. en la crisis centroamericana. EDUCAFLACSO, 1984 Costa Rica pag. 333

7. Ibid, página 334

8. Ibid, página 334

9. Ibid, página 339-340

10. Carmen Ma. Romero. Política estatal y programas de vivienda en Costa Rica. Revista ICAP No. 13

11 Ibid

12 Ibid

13 Definición de Emilio, Pradilla tomado de: "El Salvador 1932-1978, la crisis del estado y el papel de las políticas sociales de Mario Lungo, en Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina. México 1982, página 371.

14. Nuñez, Pradilla y Scheingart. Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina. en Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina.

15. Figueroa, Ibarra, Notas acerca del proceso de acumulación originaria en el agro guatemalteco. Revista Alero

16. Ver para mayor información: Diálectica del terror en Guatemala, Aguilera Peralta.

17. Luis Alvarado, Proceso de Urbanización y desarrollo capitalista en Guatemala.

## SECCION SEGUNDA

### Antecedentes de la problemática del Estado y la insuficiencia de vivienda

Para aproximarnos al entendimiento de nuestro objeto de estudio se considera pertinente rastrear los antecedentes, desde la época liberal. No se pretende abarcar exhaustivamente dicho período, más bien se busca una aproximación a situaciones que aparecen como esenciales y que arrancan de esos años.

I  
Para iniciar el estudio del aparato estatal y el Estado, es preciso hacer algunas consideraciones iniciales que, basadas en elementos históricos, nos servirán para la comprensión y caracterización de su devenir.

La unidad centroamericana se disgrega en los años posteriores a la independencia política. La falta de una dinámica económica interna, el carácter monoexportador de la economía esencialmente agrícola y precapitalista, la existencia de grupos que mantienen cierto poder en determinadas regiones que equivale a la dispersión del mismo, la imbricación de la iglesia y el estado; son factores que coadyuvan al deterioro de la débil unidad que al final se destruye, desatándose además luchas interoligárquicas.

Al momento de la independencia existía en centroamérica un aparato estatal reducido, cuyas funciones eran recortadas por la intromisión de la iglesia y su funcionamiento señalado por serias limitaciones económicas; basando desde entonces sus ingresos en la tributación de las mayorías empobrecidas.

El aparato colonial de administración no fue modificado con la independencia sustancialmente, conservándose en su puesto hasta al anterior feje de gobierno. Al punto que fueron precisamente los miembros de la oligarquía quienes tomaron la decisión de proclamar la independencia, forzados en última instancia por la presión de diversos sectores al interior de la capitania general, incluyendo la presencia de estratos populares. (1)

De tal forma que no era un aparato independiente, ya que los cargos eran ocupados mayoritariamente por miembros de la oligarquía lo que determinaba su orientación directa a la defensa de sus intereses. Los años posteriores a la independencia plantearon nuevas exigencias a la función administrativa, que fue suplida rápidamente con elementos no profesionalizados; existiendo además inestabilidad dentro del aparato burocrático. El favoritismo y el oportunismo señalan esos años al momento de decidir el personal.

En esta etapa postindependentista, eran evidentes las limitaciones económicas sobre las cuales se busca estructurar un aparato estatal. Sumado a esto, la existencia del paralelismo entre las estructuras institucionales del Estado guatemalteco en sí y la federación centroamericana contribuyeron a agravar la situación generando además descoordinación administrativa, siendo un problema básico el pago de salarios a los empleados. A esta crisis financiera contribuían dos elementos, los gastos militares en que se incurrió por la situación conflictiva interna y por la supresión de algunos impuestos que habían disminuído el ingreso al fisco, lo que forzaba a contratar empréstitos al extranjero para solventar las obligaciones.

Mariano Galvez pretendió superar esta situación planteando una reforma tributaria, dirigiéndose básicamente a una modificación de la propiedad de la tierra.

El intento reformista de Mariano Galvez cayó, ante la imposibilidad de hallar el consenso para profundizar y consolidar sus medidas. Diversos factores contribuyeron a su fracaso, de tal forma que una contradictoria conjunción de intereses toman una forma en un movimiento donde hallamos desde el descontento de los sectores campesinos ante el intento de acrecentar los ingresos fiscales vía la mayor tributación del agro; y los intereses de la fracción oligarquica conservadora que erigieron la figura de Rafael Carrera como el protagonista de la reivindicación conservadora. Esto significó deshechar la posibilidad de la unidad centroamericana y la

impresión de un marcado sello autoritario a la función estatal, donde lo democrático quedó reducido a simples declaraciones.

Si Galvez pretendió implantar mecanismos democrático - burgueses para el ejercicio del poder, serán los conservadores quienes se encargarán de cerrar esta posibilidad a tal punto que la nueva Constitución de la República del año de 1848, llevaba explícito el carácter absoluto del poder ejecutivo, ya que indica en una de sus partes que: "el presidente de la república... no es elegido popularmente sino que es escogido por una asamblea general formada por la cámara de representantes, el arzobispo metropolitano, los individuos de la corte y los vocales del concejo de estado. El presidente puede ser reelecto" (2). Es evidente que dicho mecanismo cerraba la posibilidad de alguna participación popular.

En 1855, se realizaron reformas al acta constitutiva de la República donde, se hace vitalicia la presidencia de Rafael Carrera.

Durante los 30 años de gobierno conservador, la economía del país siguió basándose en la exportación de productos agrícolas, conviviendo en ese sentido el cultivo de la grana, que en ese entonces adquirió gran importancia al punto de ser el principal productor junto a la exportación del añil.

A nivel estatal, no sólo se restablecieron antiguas instituciones de origen colonial sino además la iglesia tendría nuevamente sus anteriores prerrogativas, llegando incluso a actuar nuevamente al interior del aparato estatal. Este cumplía reducidas funciones estando constituido por los siguientes ministerios: de Gobernación y Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; el de Hacienda y Guerra y el de Relaciones Exteriores. Se daba el caso de personas que cumplían varias funciones en diferentes organismos, todos ellos provenientes de la oligarquía conservadora. Ya desde ese entonces era visible el peso que la estructura militar llegaría a poseer dentro de la actividad estatal. Si comparamos los presupuestos de egresos de 2 años del período conservador nos va a dar una idea: en 1854, los egresos en el rubro de instrucción pública fueron de 6,000 pesos, considerándola como la única función de carácter social del Estado y que equivalía al 1.28% de los egresos totales, en contraste con los gastos de las

fuerzas armadas que absorbían 280,000 pesos o sea el 59.5% del total. En 1863 las cifras eran de 7,000 pesos igual al 1.16% y 306,000 pesos equivalentes al 50.56% para la instrucción pública y las fuerzas armadas respectivamente (3). Podemos ver con este ejemplo, como el Estado concentraba sus funciones hacia los intereses oligárquicos y fundamentalmente hacia los organismos coercitivos.

El ocaso del régimen rino signado por la crisis a que toda economía monoexportadora se ve sujeta al bajar el precio a nivel mundial de su producto básico; además que lentamente el cultivo del café tomaba preeminencia, lo que implicó al mismo tiempo la emergencia de un sector de nuevos terratenientes que necesitaban condiciones sociales más ideóneas para expandir su actividad. Además de ello, las iniciales reivindicaciones que 30 años antes habían unido a los campesinos al movimiento conservador fueron soslayadas.

El movimiento Liberal de 1871, trajo consigo dos elementos que para los objetivos del presente trabajo son necesario resaltar. Primero, significó la modificación del aparato estatal: se disolvieron antiguas instituciones que representaban a los intereses conservadores, se centralizaron funciones que antes se hallaban dispersas, se desligó la iglesia del Estado y se inició la profesionalización del ejército. Se realizó la abolición del concejo de estado, de la asamblea conservadora, de la sociedad económica; el consulado de comercio se convirtió en el Ministerio de Fomento y en sustitución de la iglesia se creó el Ministerio de Educación. La importancia de estos hechos radica en el sentido que, a partir de ese momento, se inició el lento y contradictorio proceso de estructuración del Estado guatemalteco, que en ese momento está precisado a realizar una tarea primordial "que es ineludible, es la realización de la acumulación originaria" (4); ya que este proceso se basa "en el poder del Estado como fuerza concentrada y organizada de la sociedad para impulsar el proceso, al igual que en el caso clásico la acumulación originaria se efectúa por medio de la violencia. La cual se convierte en sí misma en una potencia económica." (5)

Fue en éste período que la economía guatemalteca realizó su vinculación con el mercado internacional capitalista, de manera tal que consolida su calidad de país agroexportador ahora

de manera más específica dentro de la distribución mundial del trabajo.

Segundo, el inicio del proceso económico antes señalado, al mismo tiempo que significaría una reodinamización del agro guatemalteco, permitiría también la articulación de ciertas regiones del país bajo la dinámica de la producción del café. El eje: lugar de producción-lugar de exportación será el elemento clave para comprender dicho fenómeno, implementándose toda una infraestructura para favorecer al cultivo del café: ferrocarriles, carreteras, puertos; que a la postre significaría la modificación de la relación campo-ciudad, aumentando la diferencia entre ambas y redefiniendo las funciones de la ciudad y su relación con el campo (6). A la vez se hizo variar la distribución de la población y se imprimió otro carácter al movimiento interno de la misma. El proceso anterior no se dió en forma integrada, generando una polarización territorial entre regiones productivas y no productivas del café; lo que significó un modelo de crecimiento nacional desequilibrado.

La situación a nivel social no tuvo grandes variaciones, ya que todo el sistema productivo continuó basándose en la explotación de los habitantes rurales. (7) De tal forma que del otro lado del espectro, lo que vemos es la ampliación de la oligarquía, de manera que se dice que se implanta un "sistema político manejado con criterios de finca cafetalera." El nuevo poder se asienta sobre las tropas leales a Barrios (8), toda una dictadura legitimada por una *sui generis* asamblea de diputados y un espacio político cerrado para la población. Todo en interés de la nueva oligarquía, que ve en la reestructuración del ejército un elemento importante. (9)

Como vimos anteriormente se dan ciertas modificaciones del aparato estatal, creándose organismos y una serie de leyes y códigos que refuerzan esta orientación. Se incentiva la actividad de los nuevos sectores propietarios, estructurando todo un esquema que fortalezca su dinámica, en el centro del cual se halla la creación del Ministerio de Fomento, que buscaba conjugar la educación productiva de la época al facilitar acceso al financiamiento y por consiguiente a la tierra y a la mano de obra.

Por otro lado vemos como todo su esfuerzo se

volcaba a garantizar el ciclo de producción en detrimento de la situación particular de los sectores trabajadores. Por ejemplo si observamos nuevamente el presupuesto de gastos del estado, vemos que, en 1872 al año siguiente del triunfo liberal; el aparato represivo que incluía al Ministerio de Guerra y al de Gobernación y Justicia absorbían un 47.85% del total. Aún dentro del esquema de apoyo al aparato productivo el Ministerio de Fomento y Obras Públicas como principales instrumentos institucionales consumían apenas un 8.21%. Y el Ministerio de Educación Pública y el rubro de Hospitales y Orfanatos, que podemos considerar como los encargados de servicios públicos, tenían una asignación equivalente al 6.01%; el presupuesto total ascendía a la suma de 1 785,200 pesos. 11 años más tarde, en 1883, el presupuesto había aumentado a 6 613,605 pesos, si examinamos los mismos rubros considerados anteriormente vemos que, el Ministerio de Guerra y el de Gobernación y Justicia poseían una asignación de 26.18%; el Ministerio de Fomento y Obras Públicas un 3.39% y el Ministerio de Educación y Hospitales y Orfanatos un 2.18%, a pesar de una disminución relativa al primer rubro considerado este experimenta un crecimiento absoluto del 74.755 con respecto al primer año mencionado (10).

En otras palabras, todo un esquema estatal orientado exclusivamente a garantizar el "orden" necesario para la sobre explotación de la fuerza laboral dentro de un esquema productivo basado en la explotación extensiva de la mano de obra.

Hacia 1885 se evidencia una tendencia hacia el fin del auge de la explotación cafetalera, acentuándose a finales del siglo esta situación hasta un nivel crítico que conduce a nivel político, a un manejo más férreo del poder, de tal manera que la dictadura de Estrada Cabrera se encarga de salvaguardar tiránicamente los intereses de los sectores dominantes internos y los recién ingresados intereses imperialistas que hacen su arribo al país en ese período.

Hacia 1917 el terremoto expone crudamente la situación de los sectores empobrecidos de la capital que comienzan a cuestionarla. En 1920 toma cuerpo el descontento de la población, situación que aprovechan sectores conservadores que logran aglutinar un movimiento popular que da al traste con el gobierno cabrerista. Se abre así un



breve período donde se facilita la organización popular. El golpe militar de 1922 detendrá el proceso, instalando en el poder a José María Orellana, quien deroga las medidas del anterior régimen.

La economía del país siempre sujeta a variaciones cíclicas se enfrentaba a crisis periódicas por el desplome de los precios en el mercado internacional, esto al interior del país provocaba una agudización de las condiciones de la población trabajadora y encontraba, en los sectores dominantes una sola respuesta: la implementación de mecanismos autoritarios. De tal forma que hacia los años 30 la dictadura de Jorge Ubico es la respuesta de la oligarquía ante las repercusiones internas de la crisis del 29, caracterizando dicho período el terror y el estancamiento social.

## II

Dentro del contexto de la Reforma Liberal, podemos ver como la ciudad capital va adquiriendo una determinada función dentro del esquema propio del proceso, mediante el cual las relaciones capitalistas de producción se hacen hegemónicas. Examinándola en el transcurso del tiempo vemos que, dejándola de lado las vicisitudes propias de la conformación del núcleo de lo que vendría a ser la capital de la Capitanía General de Guatemala; en los primeros años posteriores a la conquista la ciudad cumple una función político-militar, al ser como una base militar desde donde se lanzaban expediciones para controlar a la población y el territorio; núcleo que lentamente va formando nexos económicos con sus áreas vecinas, (11) deviniendo en centro administrativo-consumidor sede del poder. Y asiento de los gremios artesanales que logran un determinado desarrollo.

Durante tres siglos la hacienda colonial funcionó como la principal forma de actividad económica, imprimiéndole un marcado carácter rural a la sociedad guatemalteca (12).

El 29 de julio de 1773, un sismo sacude la ciudad de Santiago de Guatemala dejándola en ruinas. en medio de posturas contrapuestas se decide el traslado hacia el valle de la Ermita. Se escoge como asentamiento inicial algunas poblaciones ya existentes. Dicha acción implicó una intensa actividad constructiva, de tal forma que se inicia un proceso de traslado de pueblos indios para las labores señaladas y de suministro de productos

básicos (13). ver gráfica 1.

Se repite el esquema funcional de la antigua ciudad como centro político-administrativo, con su conjunto de pueblos indígenas rodéandola.

Dicho traslado afectó profundamente a ciertos sectores que gravitaron hacia la pobreza, como los artesanos cuya situación inicia su deterioro ante la importación de mercadería europea. El asentamiento de la nueva ciudad consumió abundante mano de obra, para los trabajos de albañilería y carpintería pero finalizada esta etapa; fue quedando cesante lo que aumento el número de la población desplazada, la llamada plebe (14). Es importante retener este último acontecimiento, la existencia de gruesos sectores de la población empobrecida, habitando precariamente en los poblados periféricos o en el mismo casco urbano.

Hacia 1800 la ciudad comprendía de la 1 a la 11 avenida y de la 1 a la 17 calle de la actual zona 1; era una ciudad sin mayor atractivo, "sucia, con desagües a flor de tierra y sin alumbrado público, sin mayor ornato." (15) ver gráfica 2

El movimiento Liberal tendrá algunas repercusiones sobre la configuración de la ciudad capital, al realizar una redefinición de la actividad del agro, introduciendo nuevas modalidades de explotación; hace jugar al estado un rol importante al ser un instrumento de las nuevas clases propietarias para concretizar y garantizar estos cambios, de tal forma que al hallarse ubicado en la ciudad capital toda la infraestructura institucional hará más fuerte el peso de la misma en el conjunto de la sociedad.

La ciudad comienza a sentir los efectos de las medidas liberales, acrecentando su importancia como centro de comercio. Se manifiesta una dinámica circulación de capital comercial y financiero, incrementándose los comercios y surgiendo una serie de instituciones bancarias, tanto en la capital como en la ciudad de Quezaltenango, que deviene como la segunda en importancia en el país.

Durante este período se realizan algunas medidas que confluirán en la modificación de la ciudad, se introduce el servicio de electricidad y alumbrado público, se reestructura la ciudad anexándose a otros poblados cercanos, se construyen caminos

de acceso y vías internas de circulación introduciéndose el tranvía para el transporte público.

Hacia 1900 la ciudad tenía 100,000 habitantes, se inicia desde ya una específica zonificación de la misma: las áreas centrales para el comercio y las funciones político-administrativas; los sectores dominantes al sur surgiendo el chalet y los barrios populares, focos de expansión, hacia el nor-este y suroeste (zonas 3, 5, 7, 12 y 8) ver gráfica 3

En la fecha mencionada encontramos ciertas manifestaciones de actividad industrial cuya forma de asentamiento tiene dos tendencias: a) dispersa en el casco urbano, b) sobre las rutas de acceso.

Algo importante de subrayar del período liberal es que, hacia los años de auge del mismo, se realizaban una serie de obras constructivas a través de las cuales se evidencia la convicción alineada de las élites dominantes con su afán de copiar modelos europeos; y en ese sentido, uno de los más significativos es el interés del General Reyna Barrios al traer un buen número de artistas extranjeros, se le atribuye la frase de que quería convertir a la ciudad de Guatemala en un pequeño París y, manda a realizar las siguientes obras: trazo del Cantón de Barrios y del Cantón de la Exposición, boulevard de la Reforma, puente de la Penitenciería, edificio del Registro de la Propiedad Inmueble, edificio de la Exposición y toda una serie de monumentos: a Cristóbal Colón, a Justo Rufino Barrios, a Miguel García Granados.

Toda esa actividad continuada bajo el régimen de Estrada Cabrera aunque con menos calidad y mayor lentitud. (16)

Los terremotos de 1917-1918 destruyeron parte de esas edificaciones, trayendo consigo además la introducción de otros métodos constructivos como el uso de la lámina zinc en sustitución de los techos de teja, reduciéndose la altura de las viviendas por lo regular a una sola planta; dándose el caso de reutilización del bahareque hasta en la construcción de escuelas (17).

De esa época donde se invertía en grandes construcciones de palacios, avenidas, etc; llegamos a los años de Jorge Ubico donde se centra más la atención en la construcción civil. Realizándose una serie de edificios para asentar las

instituciones públicas, de esa época datan el Palacio Nacional, el edificio de Sanidad Pública, por ejemplo.

### III

Aún dentro del marco rígido del autoritarismo que caracteriza al ejercicio del poder en esa etapa de nuestra historia, los sectores populares fueron lentamente articulando su propia expresión organizativa. La dinámica económica propia de esos años contribuye a ir generando, como vimos anteriormente, los primeros embriones de asalariados urbanos provenientes estos de la plebe. De tal forma que hacia finales del siglo pasado las organizaciones de trabajadores que surgen son de carácter mutualista y urbana, agrupando fundamentalmente a artesanos cuyos fines eran la ayuda mutua.

Así podemos ver que en 1894 surge El Porvenir de los Obreros y la Maternidad Obrera. En 1898 bajo los auspicios de Estrada Cabrera se funda la Sociedad Joaquina (en honor a la madre del gobernante) (18).

La organización de agrupaciones gremiales se incrementa con el nuevo siglo, en la primera década se fundan: la gremial de albañiles, la sociedad de tipógrafos, la fraternal de barberos. Hacia 1912 estas fundan la Federación de sociedades obreras (19). Bajo la influencia de la Revolución Rusa, la Primera Guerra Mundial y la coyuntura generada por las luchas contra el régimen de Estrada Cabrera se crea en 1918 la Federación Obrera guatemalteca para la protección legal del trabajo, conocida como FOG (20).

La lucha contra Cabrera es encabezada por el Partido Unionista, formado por comerciantes y logra aglutinar el descontento social. Por su parte las escasas organizaciones sindicales conforman el Comité Patriótico Guatemalteco que luego fundan la Liga Obrera.

Durante todo el período liberal el derecho de sindicalización no existía en la Constitución, por lo que todas estas agrupaciones surgen bajo el amparo del Derecho de Asociación (21).

En la década 20-30 se da un auge de la organización y la actividad sindical, donde predominaba la espontaneidad y el emotivismo; y se hallaba compuesto fundamentalmente por

artesanos, más sin embargo hallamos ya la presencia de obreros propiamente dichos, los trabajadores del enclave. Su actividad es puramente reivindicativa, combinada con objetos políticos radicales, que impedían su legalización. Desarrollaban su labor básicamente en la ciudad capital e inician contactos con organizaciones internacionales. Hacia 1920 la FOG declaraba estar integrada por 30,000 afiliados.

La actividad sindical fue intensa, se forman organizaciones de zapateros, albañiles, panificadores, sastres y los obreros de UFCO e IRCA se agrupan. A mediados de esa década se forma la federación Regional Obrera de Guatemala - FROG-; bajo la orientación del Partido Comunista Centroamericano -sección Guatemala-. La actividad política de las organizaciones rebasa su marco reivindicativo, llegando en algunos momentos a plantear otro tipo de organizaciones, con proyección política más amplia como la conformación de la Unificación Obrera Socialista, que al momento del golpe de Estado del 5 de julio de 1921, es prohibida (22).

Llegado este punto, es conveniente hacer algunas consideraciones. La importancia de la revisión de estos hechos es la posibilidad de ir conociendo la forma como los sectores laborales van creando sus propias expresiones organizativas. Ya que en la medida que logren agruparse así será la posibilidad de plantear sus reivindicaciones y lograr la satisfacción de las mismas; además de poder ubicar, a nivel del Estado, cuales son los intereses predominantes.

En ese sentido es importante mencionar que, las principales reivindicaciones de estos grupos organizados eran: la reducción de la jornada de trabajo a 8 horas, elevación de los salarios y mejoramiento de las condiciones de trabajo. Es decir, se luchaba aún por lo mínimo necesario para sobrevivir, todo esto en el marco generado por las repercusiones internas de la crisis del 29, al punto que, en ese año, se realiza la más grande manifestación popular habida hasta entonces. La organización rebasa ya en esos años el marco urbano y busca incursionar en el agro, en las fincas del altiplano occidental y la costa sur.

Cuando asciende al poder Ubico, desencadena una ola represiva contra el movimiento sindical y el popular, que dura hasta 1944.

#### IV

Hemos visto anteriormente como durante el período considerado, se estructura un Estado determinado en lo esencial por los intereses oligárquicos; de manera tal que prácticamente el aparato estatal está al servicio de este grupo. Orientando su actividad al mantenimiento del orden requerido para la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, tal como se pudo notar al examinar el presupuesto de gastos de algunos años de esa época. Eso quiere decir que, dentro de las instituciones estatales no existía el menor planteamiento de una política social. Esto contrasta con la situación real de la población real guatemalteca, y específicamente los habitantes de la ciudad capital, donde pudimos conocer como desde la fundación de la misma en el valle de la Ermita, existían problemas de hacinamiento y falta de satisfactores sociales, como el caso de la plebe, que menciona Severo Martínez.

Ante esta situación, las pocas acciones gubernamentales al respecto, son el resultado de contingencias coyunturales que hacían relucir la problemática. Así vemos que, la primera acción en ese sentido que se realiza de parte del Estado es, como consecuencia de la situación de emergencia provocada por los sismos de 1917-1918, que destruyeron sectores de la ciudad capital, donándose predios para asentamientos profesionales (llamados campamentos). El régimen cabrerista implementó otro tipo de medidas como la "urbanización" en las áreas antes mencionadas, que no modificó sustancialmente la situación.

Hacia 1923 el gobierno del general José María Orellana cede a personas de escasos recursos, lotes en la finca nacional "Los Llanos de palomo"; realizando la misma acción el régimen del general Lázaro Chacón en 1930, con los terrenos de El Gallito y La Palmita. Dichas acciones se realizan sin ninguna previsión, a tal punto que algunos de ellos devendrán con los años en áreas de asentamientos precarios, como el caso de la Colonia San Diego.

En 1935 el gobierno del general Jorge Ubico, encarga a la Municipalidad la construcción de "casas económicas para obreros"; la Sección de Ingeniería se encarga de los trabajos, que se concretiza en 128 viviendas, de la llamada Colonia Ubico (posteriormente 25 de junio). El financiamiento estuvo a cargo del Crédito

Hipotecario Nacional -CHN-; con un costo unitario de Q.1,400 a Q.2,700, quedando la cuota de amortización entre Q.15. y Q.30 mensuales. Es de hacer notar que este proyecto es planteado por el gobernante, en el tiempo durante el cual busca reelegirse en el cargo, lo que más bien nos indica la búsqueda de apoyo entre determinados sectores sociales, ya que se conoce el hecho que un maestro de Educación Primaria en esos años poseía un salario de Q.20 mensuales, lo que nos indica que más bien buscaba favorecer a cierto sector artesanal acomodado, base social de su régimen.

El 5 de mayo de 1942, el gobierno de Ubico emite un acuerdo donde se congelan los alquileres, buscando según el contenido del mismo, evitar "el lucro inmoderado". Como este decreto es evadido de diversas formas por los casatenientes, se emite un segundo acuerdo, el No. 13074 del 13 de septiembre de 1943, que reafirmando el anterior deroga aquellas disposiciones del Código Civil que podrían servir para aprovecharse de las necesidades del inquilino (23).

## CONCLUSIONES

1. Durante la época liberal la estructura productiva del país se articula con el mercado mundial. Dicho fenómeno se da bajo determinadas condiciones del capitalismo mundial que significan la asignación de un determinado papel a la economía del país, de tal forma que hace gravitar a nuestro país sobre la base de la exportación de la producción agrícola, centrada en este período en un sólo producto.

Esto significará varias consecuencias al interior de la sociedad guatemalteca. A nivel económico, una economía estructuralmente débil cuya realización exógena le imprime un carácter fluctuante, entre la bonanza y la crisis, según sea la conducta de la demanda mundial. Internamente esto se traducirá en una dinámica productiva basada en la sobre explotación de la fuerza de trabajo. Este hecho tendrá una particular combinación con la herencia colonial, de forma que la columna vertebral de la economía radicará en la articulación de latifundio-minifundio. Esto se expresará a nivel social, en una polarización donde la mayoría de la población vivirá en condiciones precarias. A nivel político se reforzará el poder de los propietarios terratenientes, de forma que el aparato de Estado estará prácticamente a su disposición, generando

un esquema político cerrado y excluyente; señalado por el autoritarismo. A su vez, la clase dominante será una clase subyugada, identificada ideológicamente con la burguesía de los países hegemónicos a nivel mundial. (Siendo sintomático el hecho que el período de auge de la época liberal se da una cierta europeización del gusto oligárquico, como el caso particular de Reyna Barrios y su deseo de copiar el modelo urbano de París).

2. El estado se expresará a través de los intereses de la oligarquía. Será el instrumento básico para garantizar la dinámica productiva y desempeñará un papel esencial en el proceso de acumulación originaria. Tanto la actividad del ejército como la labor legislativa se conducirán en ese sentido. No existirán mecanismos que propicien una gestión democrática del poder, y éste se asentará sobre la represión violenta a la disidencia. Esta situación se facilitó, entre otras cosas, por el increíble atraso educativo del país, que permitirá la pervivencia de deformaciones ideológicas originadas durante la época colonial y la fuerte presencia de la iglesia, emparentada con los sectores dominantes.

3. El modelo económico y político implantado se expresará territorialmente, en una ocupación desequilibrada del territorio nacional. Se dotará a la zonas productivas de la infraestructura necesaria para la explotación agrícola y su comercialización; en detrimento de las zonas de supervivencia de la mano de obra. A tal punto que bien entrado el siglo XX aún no se había iniciado un proceso de integración de todo el territorio nacional. Se hará crecer la importancia de la ciudad capital, como centro comercial de consumo de las minorías pudientes y como, núcleo político-administrativo con el mercado mundial. Se concentrarán las instituciones de gobierno y gestión estatal más, los servicios. Aquí se asentará la clase dominante y por su parte, la clase trabajadora habitará en los asentamientos precarios urbanos.

4. Un sistema económico basado en una brutal explotación y cuyos antecedentes arrancan de la época colonial, generó numerosas formas de rebelión y resistencia; un examen histórico en esa dirección nos permitiera ver el papel de éstas en el devenir social del país, suponemos que dichos acontecimientos se hallan oscurecidos por la visión histórica oficial. Sin embargo, durante la época liberal, son los sectores urbanos quienes

seguramente por actuar directamente en la ciudad, sede del poder; logran mayor connotación. Y en este caso observamos como paulatinamente se configura toda una perspectiva popular. Nacido inicialmente en el ámbito artesanal, con una visión de ayuda mutua gremial, su vinculación con contingentes obreros le proporciona otra perspectiva, que a pesar de sus limitaciones, marca una importante referencia para el futuro. Así vemos hacia la segunda década del presente siglo, la existencia de organizaciones que luchan por reivindicaciones laborales y plantean políticas fuera del esquema tradicional.

5. Frente a la problemática de los sectores populares, en la época estudiada, el tirano de turno y su voluntad absoluta aparece como la personificación del Estado. La concentración de los poderes decisorios en él, lo hacen aparecer como la fuente de emanación de posibles medidas o soluciones. Con la misma arbitrariedad con la que se ataca a la oposición se dan mandatos

presidenciales para "favorecer" a las mayorías; que son en todo caso producto de determinadas coyunturas, como en el caso particular de la vivienda de los sectores que carecían de ella. Considerando que desde el traslado de la ciudad a su actual asentamiento, dicho problema existía oculto seguramente en su magnitud real, por un excesivo hacinamiento en las viviendas con cuartos de alquiler, donde se apiñaban numerosas familias.

6. Tal como vimos, desde el traslado mismo de la ciudad se comienzan a generar sectores habitados por un significativo número de población, en condiciones de extrema pobreza. Esto hace suponer que desde esa época ya existían zonas urbanas con asentamientos precarios. Esto contrastando con la visión elitista de los sectores dominantes y su visión de "embellecimiento" de ciertas áreas de la ciudad para su exclusivo disfrute. Una manifestación de su visión ideológica que excluye la presencia de los grupos laborales.

## NOTAS PIE DE PAGINA

1. J. C. Pinto Soria. Centroamérica, de la colonia al estado nacional (1800-1840) Edit. Universitaria. Guatemala 1986
2. José Luis Cruz Salazar, La necesidad de un cambio en el sistema político de gobierno. Revista Política y Sociedad Escuela CCPP -USAC- No. 14, enero/junio 1984 página 86.
3. Ariel Rivera. Notas sobre la evolución del sector público de Guatemala. Revista centroamericana de Administración Pública. julio/octubre 1981 ICAP. No. 1, página 105 Cuadro No. 1
4. Agustín Cueva, La formación del estado en américa latina. CEUR. 1979. página 31
5. C. Figueroa Ibarra. Algunas consideraciones preliminares sobre la acumulación capitalista en el agro guatemalteco. Revista Alero. 1979. página 66
6. E. Torres Rivas. Las relaciones urbano-rurales en centro américa: su modificación histórica. fotocopias para el curso de Urbanismo. Fac. de Arquitectura. USAC.
7. "la reforma rompió la estructura colonial del pueblo de indios, pero lo hizo para ampliar la posibilidad de explotarlos a favor de una clase terrateniente más numerosa." Severo Martínez. La patria del criollo. pag. 582
8. F. González Davison. Guatemala 1500-1970, reflexiones sobre su desarrollo histórico. 1987
9. "la reestructuración del nuevo ejército por un importante sector cafetalero (en la figura de J. M Samayoa) no tuvo por finalidad principal dar base a una integración militar centroamericana -hecho que se evaneció en 1885 ante la derrota de Chalcuapa y la muerte de Barrios- sino más bien en atención al interés de los hacendados para contener sublevaciones indígenas por la coacción forzada de trabajo, que debía ser hecha por las tropas en algunos casos" Ibid, página 45
10. Ariel Rivera, Op. Cit. página 106
11. J. C. Pinto Soria, Raíces históricas del estado en centro américa. Edit. Universitaria. Guatemala. 2da. edic. 1983
12. Torres Rivas, Op. Cit. página 226
13. Inicialmente eran 17 las poblaciones consideradas para el traslado, sin embargo las trasladadas en su totalidad fueron: Jocotenango con una población de 1919 hab.; San Pedro las huertas, 77 familias; Almolonga, 370 familias y poblaciones parcialmente trasladadas: San Gaspar y Santa Isabel, ésta última con 358 hab. Polo Sifontes Nuevos pueblos de indios fundados en la periferia de la ciudad de Guatemala, 1776-1879, pág. 23
14. Concepto empleado por Severo Martínez y que define como una amalgama de grupos mal retribuidos y donde además encontramos los primeros embriones de la clase obrera. Op. Cit. página 229
15. Gilda Segreda et al
16. Chinchilla Aguilar, Historia del arte en Guatemala 1524-1962. Guatemala. 1963. página 157
17. Ibid
18. Mario Lopez Larrave, Breve historia del movimiento sindical. Edit. Universitaria. Guatemala página
19. Ibid página
- 20.
- 21.
- 22 Ibid
23. Flavio Quesada. La construcción en Guatemala -primeraparte-: Los objetos construidos no mercantilizados. CEUR. 1984

## SECCION TERCERA

### La década 1944-54: el estado populista.

#### El Departamento de Vivienda del INFOP

El movimiento de 1944 fue el resultado de una confluencia de intereses sociales por derribar unas estructuras políticas rezagadas. Lograda la renuncia de Ubico, los diversos sectores inician un proceso de construcción de organizaciones principalmente partidarias. Las posibilidades de una maniobra política de Ponce Vaidez, quien dirigía el gobierno militar interino; para perpetuarse en el gobierno, cohesiona aún más a las distintas fuerzas de tal forma que, un sector del ejército, la oficialidad joven, realiza un levantamiento junto a obreros y estudiantes armados que el 20 de octubre; instala a una junta de gobierno.

Se elige una asamblea constituyente para elaborar una nueva constitución. Paralelamente se da inicio al proceso electoral para elegir nuevas autoridades de gobierno.

La realización de elecciones libres en el país, permitió variar anquilosadas estructuras políticas a nivel del municipio y en las zonas finqueras; al permitir el surgimiento de autoridades electas al contrario del centralismo ubiquista.

En esa década pueden observarse dos momentos, el de Arévalo, caracterizado fundamentalmente por la cautela y orientado en lo esencial a la transformación legislativa; y el de Arbenz donde su busca realizar reformas a la estructura económica del país.

En el primer momento, vemos la elaboración de una nueva constitución. Previo a esto la junta de gobierno publica el decreto 17, donde hacía referencia al programa del movimiento y que definía como de inclusión obligatoria en la nueva constitución, introduciendo en el mismo, cambios en el ejercicio del poder. (1)

La constitución de 1945, contiene una serie de elementos que serán clave para la implementación

posterior de medidas de orden social; ya que incluye cláusulas económico-sociales detallándolas cuidadosamente. Como, el capítulo dedicado al trabajo (que incluye salario mínimo, jornada, descanso y vacaciones, sindicalización libre, huelga y paro, trabajo de menores y mujeres, servicio civil, etc.) (artículos 55-71) (2) aspectos que fundamentaron la implementación del Seguro Social y el Código de Trabajo. Además, se reconoce la propiedad privada pero en función social, prohíbe los latifundios y autoriza la expropiación (artículos 90-92) (3) sentando así las premisas para la futura Reforma Agraria.

Otro elemento importante de este período será la promulgación de la ley de Arrendamiento Forzoso, que beneficiará a los medianos propietarios rurales.

Durante el período de Arévalo, la política exterior de Guatemala es independiente y con una amplia visión política, conformando una alianza con otros países contra las dictaduras, (La Liga del Caribe).

Se abren las posibilidades para la participación popular y la organización sindical, que en estos primeros años lo hace de una manera acelerada aunque aún no orgánicamente.

Lo que más apoyará el régimen será la educación, que era la base del pensamiento arevalista para la transformación de la sociedad guatemalteca, inspirado en el llamado "socialismo espiritual".

Aún con limitaciones propias, el régimen arevalista buscará educar a los guatemaltecos en formas democráticas y bajo una libre discusión ideológica.

Se realiza la modificación de la estructura del ejército y a través de la constitución se le dotó de órganos propios de dirección, dándole autonomía. Separándolo del poder civil, aunque apareciera el presidente como comandante en jefe, pero quien impartía sus órdenes por medio del Ministerio de Defensa en la figura del jefe de las Fuerzas Armadas (artículo 151). A partir de ello, el ejército pudo configurarse como una "institución de carácter político indispensable en el juego administrativo y político nacional y factor determinante en las decisiones políticas." (4)

La unidad inicial de fuerzas que había apoyado el derrocamiento de Ubico fue disgregándose a medida que los diversos sectores fueron clarificando sus intereses. Así, Arévalo llegó al poder en las elecciones del 19 de diciembre de 1944 con un 86% de los votos emitidos; seis años más tarde Arbenz obtendría la presidencia con el 65% de los votos.

Con Arbenz el proceso clarifica sus objetivos, de tal forma que el desarrollo del capitalismo nacional será su bandera, y en esa perspectiva realiza acciones tendientes al logro de este objetivo.

Buscará modificar las estructuras agrarias al emitir el decreto de Reforma Agraria, en 1952; buscando debilitar al latifundio. Diversificará el agro implementando el cultivo de otros productos como el algodón y además; buscará liberar al país de la dependencia hacia las transnacionales, que en ese momento controlaban partes básicas de la infraestructura del país, y se lanzará a la concreción de tres proyectos esenciales: la carretera al atlántico, el puerto de Sto. Tomás y la hidroeléctrica de Jurún-Marinalá.

El mismo Estado propiciará la formación de nuevos propietarios, por medio de una política crediticia que favorecería al sector industrial y a los terratenientes comprometidos con los nuevos cultivos. En ese sentido, la creación del Instituto de Fomento de la Producción -INFOP- será un elemento importante dentro del esquema propuesto.

La administración estatal adquiere más dinamismo y sus principales cuadros son integrantes de las capas medias. Se busca modernizar el Estado vía la racionalización de inversiones y la jerarquización de proyectos; lo que al mismo tiempo facilitaría el acceso a fuentes internacionales de financiamiento. De manera que hacia 1950, se realizan dos estudios importantes: el primero, el estudio elaborado por la misión Britnell patrocinada por BIRF; el segundo, el trabajo que, el Banco de Guatemala apoyado por la Junta de Gobernadores del Sistema Federal de Reserva del gobierno de los Estados Unidos y el Banco de Reserva Federal de Nueva York; encarga a John H. Adler para realizar un estudio sobre Finanzas Públicas y el desarrollo económico. Estudios en los cuales hacen recomendaciones importantes como el desarrollo de proyectos tales como el del puerto

del atlántico y la carretera hacia él.

En ese mismo año se realiza un censo a nivel nacional, que proporciona valiosos datos de la realidad nacional y que fundamenta posteriores acciones del régimen.

Así, el Estado adquiere otra dimensión. Básicamente su postura hacia la organización popular y las tareas económico-sociales que pretende impulsar lo determinan. El Decreto de Reforma Agraria buscaba concretizar la necesidad de modificar la situación imperante en el agro y en la economía nacional. Ya que en la base de dicha acción estaba la búsqueda de otras alternativas para la actividad económica, esencialmente la industrialización. Y aquí se compaginan los dos elementos al existir por un lado, la intención de ampliar el mercado interno y por otro la capitalización a favor del estado para así, dar marcha a un proceso de acumulación recurriendo lo menos posible al crédito externo. Ya que al expropiar la tierra, el estado pagaba según el monto registrado en los cobros fiscales que significaba, menos del valor comercial; a su vez, los campesinos beneficiados pagarían más, lo que significaba una acumulación a favor del estado de alrededor de Q.200 millones a largo plazo. (5)

Además, la economía nacional se hallaba en un buen momento ya que en 1947, la deuda externa era de Q.6.2 millones; el PIG pasó de Q.31.6 millones en 1947 a Q.558.3 millones en 1953, siendo las exportaciones, en el mismo período considerado, de Q.14.7 millones a Q.65.3 millones. (6) En otras palabras, las medidas adoptadas en esos años había conducido a la revitalización de la actividad económica del país, producto de la dinámica que introdujo el hecho de romper con resabios de relaciones pre-capitalistas, que había sido mantenidos hasta último momento por el régimen ubiquista.

En esa década, el Estado adquirirá matiz populista, ya que además de las anteriores tareas mencionadas, desarrollará toda una línea de asistencia social, ampliando la cobertura de los servicios, dando paso a reformas en el sector educativo, la asistencia de la salud a los sectores populares, la ya mencionada Seguridad Social e iniciará programas de vivienda popular. Y se buscará romper la dependencia hacia el capital extranjero.



Todas estas proyecciones del estado tendrán como base una modificación del mismo. el proceso del 44-54 hará posible la modificación del bloque de poder. Un elemento importante será la toma del aparato de estado por la pequeña burguesía abocada a concretizar un proyecto de modernización del Estado y el desarrollo de un modelo nacional de capitalismo. Ese proceso de inserción de la pequeña burguesía en sus nuevas funciones políticas se da a través del papel que el ejército empieza a desempeñar, muy preponderante, en el bloque del poder; y el de la burocracia y la tecnocracia en el aparato de Estado.

El ejército desempeñó desde la época liberal un rol clave en las relaciones de poder del estado oligárquico: "es el ejército quien construye caminos, es el ejército quien tiende los hilos del telégrafo por todo el territorio nacional, es el ejército el que coacciona a todos los campesinos a realizar estos trabajos forzados. Nunca hasta ahora en ninguna formación social se había visto de manera más clara el rol de un ejército respecto a un estado clasista y oligárquico." (7)

Durante la década 44-54, recibe tratamiento especial en la constitución dotándolo de autonomía y de un papel político importante dentro del quehacer estatal.

La visión que se tuvo del Estado en el período mencionado, donde vemos que se le considera como elemento importante en el proceso de desarrollo nacional; condujo a reforzar la presencia de la burocracia en la actividad social, multiplicándose las instituciones y por consiguiente los cargos. Los cuadros necesarios para alimentar este grupo se originan en la Universidad, que adquiere gran importancia y se convierte en el principal centro de elaboración ideológica de la pequeña burguesía, particularmente las facultades de Derecho y Economía.

Además la diversificación de la producción agrícola, con la introducción de otros productos como algodón, cardamomo, hule, citronela; y el apoyo a la pequeña industria propició el surgimiento de una nueva fracción de la burguesía, con una visión más capitalista. Todo esto condujo al final a observar la conversión de funcionarios que a partir de la actividad estatal devienen en propietarios, en nuevos burgueses que al final se alían a los terratenientes y al imperialismo.

A pesar de lo señalado al final, esta década significará un duro golpe a la hegemonía que la oligarquía mantenía del aparato de Estado y la que ya no podrá recuperar. Subrayando que, a nivel económico e ideológico su presencia fue clave para desviar el proceso, preponderancia que mantendrá por muchos años más.

Varios son los factores que hay que considerar al momento de evaluar las causas de la caída del régimen arbencista. Considero que las más importantes fueron las internas, entre las que podemos mencionar: a) el poder económico e ideológico de la oligarquía, su desplazamiento a nivel político no debilitó su presencia en otras instancias sociales. A nivel de lo ideológico se dió un papel muy importante a la iglesia, quien manipulando su influencia en la población guatemalteca desarrolló todo un discurso para propiciar reacciones adversas al régimen que contribuyó a la elaboración de una visión anticomunista como base "ideológica" de la contrarevolución. b) Los nuevos propietarios surgidos del proceso en el momento decisivo dan su apoyo a los terratenientes. Surgidos en una sociedad sin experiencia democrática, estos burgueses temieron la posibilidad de la radicalización del proceso, donde los obreros y campesinos se perfilaban como su más sólido basamento; y hacen eco a la prédica anticomunista. c) El papel jugado por el ejército en los momentos críticos del 54, al negarse a proporcionar armas a los trabajadores que se las pedían para defender al régimen y no atacar a los invasores y transar con ellos. O sea realiza su papel como representante de los intereses burgueses. Situación ésta que le permite aumentar su influencia en los años posteriores, ya que será prácticamente la base del poder de Castillo Armas. d) La falta de claridad de los sectores que apoyaban al régimen, que veían a la burguesía como un aliado del mismo, fundamentalmente por misma inexperiencia y una visión ortodoxa de los procesos sociales, en medio de un pueblo sin cultura política.

Y a nivel externo, la participación del gobierno norteamericano a través de la CIA, quien genera a nivel internacional el aislamiento del gobierno guatemalteco y financia la invasión mercenaria. A partir de ese momento, su presencia como elemento básico en la ecuación de poder en Guatemala es importante.

A pesar de la frustración del proyecto de un capitalismo nacional, la dinámica económica no detendrá su desarrollo ahora simplemente bajo otra perspectiva política, profundamente comprometida con los intereses terratenientes y del capital transnacional.

## II

A partir del derrocamiento de Ubico, se inicia un proceso de organización de los sectores laborales, fundamentalmente se da el apareamiento de luchas por el mejoramiento de las condiciones de trabajo y un aumento de los salarios se utiliza en esos momentos el mecanismo de presentar pliegos de peticiones. En el mes de julio, a pocos días de la renuncia del gobernante, los trabajadores del periódico "El Imparcial", la Imprenta Hispania, del ferrocarril, del muelle de Puerto Barrios, de los aserraderos, de las empresas de calzado, mueblerías y panificadoras, presentan dichos documentos donde a la vez de plantear sus reivindicaciones hacen llamados a la organización y la unidad. Se realizan además algunas huelgas como las de los trabajadores de las fincas de banano de Tiquisate, de las fábricas de textiles Mishaan, Minerva y Zimeri.

El 1 de octubre del 44, se funda la Confederación de trabajadores de Guatemala - CTG-; cinco días más tarde solicita a la secretaría de Gobernación y Justicia la emisión de un código de trabajo. La situación de la clase trabajadora era precaria, ya que según una encuesta realizada en el año de 1945 en 57 empresas industriales se conoció que, el salario promedio por semana era de Q.6.08 o sea Q.313.16 al año, y al mismo tiempo, se dió a conocer que el salario en las regiones agrícolas oscilaba entre Q.0.25 y Q.0.30 diarios, mencionándose incluso salarios de Q.0.05 en las verapaces (8).

En octubre de 1946 se realiza el 2do. congreso de la CTG, haciendo planteamientos importantes a nivel nacional como: 1) promulgación del Código de Trabajo; 2) creación de un Instituto de Seguridad Social; 3) realización de una Reforma Agraria con un Instituto de la Reforma Agraria; 4) liberación nacional del país a través de una Reforma Agraria; 5) Industrialización y protección al comercio (9). Siendo de singular relevancia el hecho que sean los trabajadores que primero plantean la necesidad de una Reforma Agraria.

El 1 de mayo de 1947 se promulga el Código de Trabajo, realizándose una reforma del mismo en 1948, ya que anteriormente se restringía la sindicalización en el campo.

A inicios en 1946, el movimiento sindical se hallaba dividido en tres centrales: la CTG integrada por sindicatos gremiales de pequeñas empresas y algunos campesinos; la Federación Regional Central de Trabajadores, FRCT, que contaba con un reducido número de sindicatos y; la Federación Sindical de Guatemala, FSG, que cuenta con los sindicatos de las empresas transnacionales y de las empresas nacionales más grandes, por lo que se constituye en la central más fuerte (10).

El ambiente dentro del cual se desarrolla toda la actividad sindical no es completamente de tolerancia, ya que en algunos casos, se respondió represivamente a las demandas de los trabajadores, como por ejemplo, la respuesta dada al movimiento surgido en la finca Concepción de escuintla que provocó la intervención militar; el confinamiento de algunos líderes por su actividad como los del sindicato de la finca Las Viñas en Santa Rosa o la disolución de la escuela sindical Claridad, por el régimen de Arévalo.

Esta circunstancia que presagiaban restricciones a los trabajadores por presión al gobierno de las fuerzas conservadoras, permite crear la conciencia suficiente y propicia un movimiento de unidad, que en sus inicios no logra ser orgánico pero que busca la unidad en la acción, fundándose en diciembre de 1946 el Comité de Unidad Sindical -CNUS-.

Lentamente se empieza a perfilar una participación política más decidida de los trabajadores, dándose el caso de acciones de apoyo al régimen de parte de éstos contra intentos contrarrevolucionarios, como el caso dado en 1949 donde obreros armados y la facción leal del ejército que comanda Arbenz se enfrentan a un movimiento desestabilizador y en 1950, su actitud contra los llamados "minutos de silencio" propiciados por la derecha. Siendo importante la actividad que realizan para apoyar la candidatura de Arbenz a la presidencia.

Hacia 1950, el proceso organizativo en el campo permite la integración de la Confederación Nacional Campesina de Guatemala -CNCG-. En enero de 1951 realiza su primer Congreso donde plantea

sus objetivos.

A finales de 1951, la madurez alcanzada por las organizaciones sindicales se concretiza en la realización del Congreso de Unidad de los Trabajadores de Guatemala, evento en el cual se funda la Confederación General de Trabajadores de Guatemala -CGTG-.

El proceso electoral de 1950 genera una participación política más evidente de los sectores laborales. La profundización del proceso genera una creciente oposición reaccionaria y el surgimiento de presiones a nivel internacional. Esto propicia que la coalición electoral que había apoyado la candidatura de Arbenz en 1953 se vincula con la CGTG y la CNCG y forman el Frente Democrático Nacional -FDN-. Los partidos que hacen gobierno: Partido Acción Revolucionaria -PAR-, Partido de la Revolución Guatemalteca -PRG-, Partido Renovación Nacional -PRN- y el Partido Guatemalteco del Trabajo -PGT-, buscan general un apoyo más orgánico para el régimen, aunque en la práctica esté frente funciona con deficiencias (11).

En 1954 se realiza el 2do. Congreso de Unidad Sindical, de donde emanan importantes resoluciones, que nos muestran una superación de la simple perspectiva de la reivindicación económica y nos muestra, un sector sindical más politizado y comprometido con el proyecto nacional.

En contraste con la situación del período liberal, en esta década se busca fundar una sociedad y un Estado democráticos desde la perspectiva burguesa; que más sin embargo crea las condiciones para que el movimiento sindical tenga la oportunidad de desarrollarse y actuar como un grupo de presión.

### III

Los acontecimientos político-económicos descritos generan también otros a nivel de la ocupación del territorio nacional. Y tal como describimos en el aparato anterior, la ciudad capital viene a ser escenario de importantes fenómenos. A nivel nacional, por ejemplo, la derogación de las disposiciones que impedían la libre movilización de los campesinos, condujo a que en estos años se desarrollara una creciente dinámica migratoria. De tal forma que, librada a las leyes del desarrollo capitalista, la mano de obra se concentró en

aquellos puntos que le ofrecían mejores ventajas y por lo tanto, empiezan a configurarse zonas de expulsión y de atracción de población. Un análisis más detenido de éste aspecto lo haremos en la sección siguiente, por el momento nos interesa retener el hecho que la ciudad capital vió incrementada su población por este acontecimiento, contribuyendo a hacer más evidente el problema de la insuficiencia de vivienda, de manera tal que a finales de la década de los 50 encontramos ya establecidos fuertes núcleos de población en asentamientos precarios.

Por otro lado, una característica importante de los regímenes de la década 44-54 será el de iniciar la labor en el campo de la vivienda popular, con una visión bastante orgánica, tomándola como parte de la problemática social guatemalteca y combinando la labor legislativa y la acción concreta de una institución.

Hacia mediados de los años cuarenta, es más grave la situación de la vivienda y se manifiesta en la invasión de terrenos y la construcción de viviendas precarias. Es así como por ejemplo, en 1945 se produce el desalojo de familias del barrio La Urbana; y en 1946 se desaloja a 35 familias de la colonia El Progreso ubicada en El Gallito, ese mismo año son invadidas las laderas del barranco de La Palmita (12).

En 1945, Ministerio de Obras Públicas solicita a la Facultad de Ingeniería de la USAC, realizar estudios sobre viviendas para obreros y define algunas características de estos proyectos; la primera recomendación que hizo fue: que la vivienda constará de dos dormitorios, comedor, cocina, servicio sanitario y patio; en un terreno de 10x30 varas (300 v<sup>2</sup>); con paredes de adobe y una cuota de amortización de Q.3.00 (13).

A esta primera recomendación se hacen cambios posteriores y se le agregan tres más, relacionadas con los materiales a utilizar:

- con adobe de punta en las paredes exteriores y de sogá en las interiores.
- techo de teja o lámina.
- piso de torta de concreto.

El precio de la vivienda sería de Q.1,000.00 pagaderos en 13 años y 9 meses, con cuotas de Q.8.00 mensuales (14).

La situación preocupa además a las autoridades

gubernamentales y ponen en evidencia las limitaciones existentes: "el hacinamiento de familias en los barrios suburbanos y la desnutrición de los hijos de los campesinos humildes han creado durante los últimos años de la dictadura un espantoso problema social que difícilmente se atenúa con los exiguos recursos acordados al presupuesto" (15). La búsqueda de soluciones se concretiza al emitir el Congreso de la República, primero el Decreto No. 121 y luego el No. 513 referentes a la construcción de viviendas para obreros y los empleados de Correos y Telégrafos respectivamente. A partir de los cuales se inicia en 1946, la construcción de la colonia para obreros 20 de octubre con 204 unidades y la colonia Labor con 200 unidades.

Estas medidas además, se complementan con planes de urbanización de la ciudad capital, como el programado para el área entre la 18 calle (zona 1) y la Avenida Bolívar, incluyendo las avenidas 4, 5 y 6; según de acuerdo del 9 de diciembre de 1946; y ampliando la cobertura de la vivienda para otras regiones del país como Quetzaltenango y Sto. Tomás en Puerto Barrios, donde se construyen barrios para obreros (16).

En 1948, se emite la Ley del Banco de Ahorro y Préstamo para la vivienda popular. El 16 de agosto de 1948, por decreto del Congreso No. 533 se crea el Instituto de Fomento de la Producción. Dicho instituto surgirá con el propósito de facilitar la inversión interna a través de créditos, financiamiento de proyectos de infraestructura y vivienda, siendo un elemento importante dentro de la estrategia el régimen oclubrista (17).

A dicha institución se le fija un capital inicial de Q.6.5 millones en aportaciones conjuntas del Banco de Guatemala y el gobierno, y a partir de aquí, éste contribuirá con un aporte anual entre el 2 y el 6% de los ingresos presupuestarios del Estado.

El Instituto funcionaba esencialmente con tres departamentos: 1) el Depto. de crédito agrícola e industrial, 2) el Depto. de fomento y 3) el Depto. de vivienda. Además, contaba con un Consejo Técnico cuya función era la de aglutinar expertos para la formulación de los planes generales de desarrollo, como una responsabilidad específica del Instituto.

Su estructura era la siguiente, poseía un Consejo Directivo Superior, que establecía la política general de la institución y se hallaba integrado por, los Ministerios de Economía, Agricultura, Hacienda y Crédito Público y Comunicaciones y Obras Públicas; más la presencia de los presidentes del Banco de Guatemala y Crédito Hipotecario Nacional, un agricultor, un industrial y dos trabajadores designados por el presidente de la república de listas propuestas por organizaciones gremiales tanto de empresarios como de obreros.

A nivel administrativo, estas políticas y orientaciones se concretizaban por medio de un Directorio Ejecutivo de 5 miembros, que supervisaban las funciones diarias del Instituto, y la ejecución daba inicio con un Gerente General y tres Subgerentes a cargo de los departamentos antes descritos.

Entre sus atributos encontramos que: "el Instituto comparte las características ordinarias de otros bancos pero en otros campos, tiende a orientar, a complementar y aún suplir temporalmente tal iniciativa, con el objeto de impulsar aquellas actividades productivas que de otro modo no prosperarían, a pesar de ser necesarias para el progreso económico de la nación, una vez que despierte el interés privado por aquellas empresas iniciadas por la institución no hay razón de retenerlas" (18).

A pesar de la importancia de la institución para el régimen, a mediados de 1952 el Estado debía el INFOP la cantidad de Q.2 652,523.00 en pagos atrasados y corrientes, a pesar de ello, el Instituto laboraba sin atrasos producto de su capital inicial más la venta de Q.2.5 millones de bonos del Banco de Guatemala, así como depósitos comerciales. Desde 1950, la institución manejó fondos anualmente por un promedio de Q.7.0 millones (19).

La actividad del Instituto era amplia ya que buscaba también "el fomento ordenado de la producción en todos sus aspectos, en beneficio de la economía nacional y con el propósito de elevar continuamente el nivel de vida de sus habitantes." (20)

Los proyectos de vivienda desarrollados por el Depto. de Vivienda, fueron acompañados por una serie de medidas legislativas, así, el 25 de febrero

de 1949, el Congreso de la República emite el decreto No. 593 que amplía y deroga el decreto No. 504 del 22 de abril de 1948, acerca de la renta de inmuebles urbanos o sea la Ley del Inquilinato, subrayando que ésta es una "orden público y emergencia nacional" (21); buscando así proteger a un grueso número de personas que por las condiciones del déficit, se veían en la necesidad de alquilar.

Días más tarde, el 8 de marzo del mismo año, emite el decreto No. 690, donde para "incrementar la edificación de inmuebles para contribuir a resolver el agudo problema de la vivienda", se estipula la exoneración de impuestos fiscales y municipales de aquellas casas de tres pisos y más que sirvan de vivienda en un período de tiempo que oscila entre 2 años y 5 respectivamente.

Al surgimiento del INFOP, se busca articularlo con el CHN que era la institución creada durante el período liberal para el financiamiento interno, en este momento, por lo menos lo que se refiere a los proyectos de vivienda, la labor de ambas instituciones se coordinó buscando de esa manera garantizar la realización de los proyectos. Los iniciales decretos sobre vivienda popular (No. 121 y No. 513) que exigían la construcción de colonias para obreros son modificados por medio del decreto No. 669, del 27 de septiembre de 1949, detallando más algunos aspectos esenciales para su ejecución como, la especificación de los montos globales de dinero a transferirse tanto OP como al INFOP, quienes actuaban como ejecutores directos; en el decreto en mención se asignó la suma de Q.200,000.00 a cada institución. Se planteó también la posibilidad del uso de terrenos estatales de parte del Instituto, sin costo alguno, previa declaración de utilidad y necesidad pública; todo ello con el objetivo de garantizar la realización de los proyectos.

Otro tipo de disposiciones legislativas emanadas con la misma orientación se da cuando, a través del decreto No. 671 del 27 de septiembre de 1949, el Congreso de la República realiza la compra de la finca rústica Las Victorias obviando requerimientos legales como la subasta pública, para la realización de un proyecto del INFOP. (22)

El 1950 el gobierno de Arévalo anuncia el inicio de planes de urbanización y de vivienda, (23) al mismo tiempo que informa sobre la continuación de los

proyectos de casas para obreros en la ciudad capital y en Quezaltenango, con financiamiento del CHN.

A pesar de la intervención estatal, el problema seguía siendo de proporciones considerables, de tal forma que en algunas oportunidades, acontecimientos imprevistos ponían al descubierto su magnitud, como por ejemplo "con motivo de los temporales de septiembre-octubre (año de 1949, UR) hubo que desalojar de los barrancos aledaños a la capital a infinidad de moradores cuyas vidas corrían peligro, para ellos se están construyendo 600 casas "de emergencia" en la finca Bethania, que el ejecutivo cedió al INFOP" (24).

En 1950 se inician los trabajos de una colonia para militares cuyo costo por unidad oscilaba entre Q.2,500.00 y Q.5,000.00; dicho proyecto es destinado a jefes y oficiales del ejército, realizado y planeado por el Depto. de Ingenieros del ejército y financiado por el INFOP. (25)

En 1952, año de promulgación del Decreto 900 de Reforma Agraria, el INFOP tenía 3 proyectos: Matamoros, El Rosario y las Victorias; de los cuales sólo se desarrolla parcialmente el último; construyendo 104 unidades. El mismo año, el Instituto había concedido 332 préstamos para viviendas por un monto de Q.817,747.00; que incluían 100 para financiar casas de militares (26).

Con la información a la que se tuvo acceso, se elaboró un cuadro-resumen, que se considera parcial pero que permite un rápido vistazo a la producción de viviendas de esa década.

## Cuadro-Resumen (sólo se considera los proyectos del AMG)

Año	Proyecto	Nº. de viviendas	costo unitario	financiamiento
1946	20 de octubre	204		CHN
	Colonia Labor	200	Q.1,200 a Q.3,100	CHN
1949	Bethania	600	Q. 340.00	INFOP
	del cartero	500	Q.1,360.00	INFOP
1950	para militares	100	Q.2,500 a Q.5,000	INFOP
1952	las Victorias	104		INFOP
	Total	1,708 unidades		

Una característica importante de esta década fue, la vinculación de la acción directa de construcción de proyectos y la labor legislativa. Con la primera da inicio a la actividad gubernamental en ese campo, al crear toda una infraestructura institucional para tal fin, y desarrollando una serie de acciones que progresivamente van adquiriendo coherencia. Con la segunda, busca complementar a la anterior elaborando un cuerpo de leyes con carácter proteccionista; como por ejemplo la emisión de una ley reguladora de los alquileres (decreto No. 593, del 25 de febrero de 1949). Luego tenemos una importante decisión, al crearse el Registro de la propiedad urbana, que realiza un censo sobre la misma y que permitió conocer la situación de la tenencia de viviendas en la ciudad, evidenciando la existencia de verdaderos casatenientes, con propiedades hasta de 50 viviendas. A la par de ésto, se hizo visible la presencia de monopolios sobre la tierra urbana situación que se buscó limitar al emitirse una ley sobre la plusvalía, con la cual se pretendía controlar el futuro beneficio de las obras urbanas y vigilar las condiciones de arrendamiento de las mismas.

### CONCLUSIONES

1. Una de las consecuencias de la década 44-54, es el de impulsar las relaciones capitalistas al interior de la sociedad guatemalteca. Al iniciarse un proceso de diversificación de la agricultura y apoyarse la pequeña producción industrial del país, se popició el surgimiento de un nuevo sector de

propietarios, con una visión más empresarial. A la postre serán estos nuevos sectores los que, sin poder romper el "esquema ideológico" de la oligarquía, que se manifiesta aún dominante, los que contribuirán a la desarticulación del proyecto político.

2. El bloque de poder tiene una ampliación. Nuevas fracciones burguesas entrarán en escena. Y como característica esencial, las capas medias tomarán un rol de importancia dentro del ejercicio del poder y los conflictos inherentes al mismo. La presencia de estos sectores se hará sentir principalmente a través de la tecnocracia y el ejército, a tal punto que, con relación a este último, su posterior desarrollo está íntimamente vinculado con el devenir futuro del Estado en Guatemala.

3. Se dará una ampliación del aparato estatal, que se convertirá en un medio de expansión de las capas medias; que prácticamente se encargarán de la conducción del mismo, a partir de la preponderancia que estratos como la burocracia y la tecnocracia adquieren en la práctica administrativa estatal.

4. Los sectores laborales del país vivieron la posibilidad de crear sus propias organizaciones, a un nivel jamás igualado posteriormente. De forma tal que emergen en esta década como válidos grupos de presión, experimentando una articulación paulatina con el proceso político de esa etapa, al punto que al final del mismo devienen en

## Cuadro-Resumen (sólo se considera los proyectos del AMG)

Año	Proyecto	Nó. de viviendas	costo unitario	financiamiento
1946	20 de octubre	204		CHN
	Colonia Labor	200	Q.1,200 a Q.3,100	CHN
1949	Bethania	600	Q. 340.00	INFOP
	del cartero	500	Q.1,360.00	INFOP
1950	para militares	100	Q.2,500 a Q.5,000	INFOP
1952	las Victorias	104		INFOP
	Total	1,708 unidades		

Una característica importante de esta década fue, la vinculación de la acción directa de construcción de proyectos y la labor legislativa. Con la primera da inicio a la actividad gubernamental en ese campo, al crear toda una infraestructura institucional para tal fin, y desarrollando una serie de acciones que progresivamente van adquiriendo coherencia. Con la segunda, busca complementar a la anterior elaborando un cuerpo de leyes con carácter proteccionista; como por ejemplo la emisión de una ley reguladora de los alquileres (decreto No. 593, del 25 de febrero de 1949). Luego tenemos una importante decisión, al crearse el Registro de la propiedad urbana, que realiza un censo sobre la misma y que permitió conocer la situación de la tenencia de viviendas en la ciudad, evidenciando la existencia de verdaderos casatenientes, con propiedades hasta de 50 viviendas. A la par de ésto, se hizo visible la presencia de monopolios sobre la tierra urbana situación que se buscó limitar al emitirse una ley sobre la plusvalía, con la cual se pretendía controlar el futuro beneficio de las obras urbanas y vigilar las condiciones de arrendamiento de las mismas.

## CONCLUSIONES

1. Una de las consecuencias de la década 44-54, es el de impulsar las relaciones capitalistas al interior de la sociedad guatemalteca. Al iniciarse un proceso de diversificación de la agricultura y apoyarse la pequeña producción industrial del país, se popició el surgimiento de un nuevo sector de

propietarios, con una visión más empresarial. A la postre serán estos nuevos sectores los que, sin poder romper el "esquema ideológico" de la oligarquía, que se manifiesta aún dominante, los que contribuirán a la desarticulación del proyecto político.

2. El bloque de poder tiene una ampliación. Nuevas fracciones burguesas entrarán en escena. Y como característica esencial, las capas medias tomarán un rol de importancia dentro del ejercicio del poder y los conflictos inherentes al mismo. La presencia de estos sectores se hará sentir principalmente a través de la tecnocracia y el ejército, a tal punto que, con relación a este último, su posterior desarrollo está íntimamente vinculado con el devenir futuro del Estado en Guatemala.

3. Se dará una ampliación del aparato estatal, que se convertirá en un medio de expansión de las capas medias; que prácticamente se encargarán de la conducción del mismo, a partir de la preponderancia que estratos como la burocracia y la tecnocracia adquieren en la práctica administrativa estatal.

4. Los sectores laborales del país vivieron la posibilidad de crear sus propias organizaciones, a un nivel jamás igualado posteriormente. De forma tal que emergen en esta década como válidos grupos de presión, experimentando una articulación paulatina con el proceso político de esa etapa, al punto que al final del mismo devienen en

el sector que pudo haber garantizado su defensa y consolidación. Esto define la posibilidad de estos grupos de plantear sus reivindicaciones y lograr, por medio de su actividad, la satisfacción de las mismas, incluyendo la vivienda.

5. La ciudad capital empieza a experimentar un crecimiento que se agudizará en los años siguientes. Por una parte, los procesos económico-sociales propiciados en esos años, estimularán cierta dinámica migratoria y por otra, reforzará la función político-administrativa de la capital; lo que redundará en su preeminencia a nivel nacional. Esto sumado al papel de ser el centro de vinculación con el mercado internacional. Su crecimiento además, estará vinculado con la expansión de las capas medias, que en el período tendrán las condiciones necesarias para realizarlo, ya que su determinación es esencialmente urbana.

6. Por primera vez surge un organismo que busca atender la problemática de la insuficiencia de vivienda de los sectores populares. Su actividad debe ser entendida desde la perspectiva de la

función que realiza dentro del proyecto político. Forma parte de una institución que surge con el objetivo de contribuir a generar una acumulación capitalista, sin dependencia externa. O sea, articulando acumulación con mejoras de las condiciones de vida de la población. Todo esto en el contexto de construcción de una democracia burguesa, que crea las condiciones mínimas para la organización y expresión de los sectores populares. Su actividad estará complementada con cierta labor legislativa, de carácter proteccionista, que buscará satisfacer las necesidades sociales de la población; incluyendo el caso específico de la vivienda. Aspecto en el cual, por la misma vinculación que poseerán los sectores laborales con el régimen, tendrán la posibilidad de que se realicen algunos proyectos habitacionales cuando éste problema aún no había asumido las características actuales.

Es importante considerar el hecho que en la realización de estos proyectos se da la participación de agentes capitalistas, situación que se consolida en las futuras instituciones estatales.



## NOTA PIE DE PAGINA

1. "Un decálogo de principios fundamentales de la revolución: descentralización de poderes del ejecutivo y efectiva separación de los Estados; supresión de los designados y sustitución de éstos por un vicepresidente; alternabilidad en el ejercicio del poder; reorganización del ejército; autonomía universitaria; reconocimiento constitucional de los partidos políticos; sufragio obligatorio y voto secreto para los alfabetos, obligatorio y público para el analfabeto limitado a las elecciones municipales; reconocimiento de la ciudadanía de la 'mujer preparada'; probidad administrativa." García Laguardia y Vasquez Martínez. Constitución y orden democrático. Edit. Universitaria. USAC. 1984 pag. 88

2. Ibid, página 92

3. Ibid, página 92

4. Ibid, página 95

5. Gonzales Davison, Op. Cit.

6. Ibid, página 78

7. Rene Poitevin, Proceso de industrialización en Guatemala. Editorial EDUCA. 1era. Edición. 1977. página 42

8. Piedra Santa Arandi, Introducción a los problemas económicos de Guatemala. Editorial Universitaria, Guatemala. 1981. 2da. edición. página 165

9. Ibid

10. López Larrave, Op. Cit

11. López Larrave, Op. Cit.

12. Flavio Quesada, Op. Cit.

13. Ibid

14. Ibid

15. Juan José Arévalo, Primer Informe al Congreso Nacional. Marzo de 1946. tomado de seis años de gobierno. Guatemala, 1987.

16. Juan José Arévalo, Tercer Informe. (ver nota anterior)

17. "La escasez de capital doméstico de riesgo y la renuencia de parte de los inversionistas internacionales a especular en un país cuyo gobierno es hostil a las grandes compañías indujo al gobierno a lanzarse a esta empresa de naturaleza innecesariamente bancaria". Kalman H. Silver. Un estudio de gobierno: Guatemala. Guatemala, 1970. página 113.

18. Ibid, página 115

19. Ibid, página 114

20. Arévalo, Op. Cit. página 27, tomo II

21. Artículo 19, decreto 593; en Legislación Revolucionaria. Boletín del Congreso de la República. No. 15 1950.

22. Ibid, página 152

23. Arévalo, Op. Cit. página 81, tomo II

24. Ibid, página 82

25. INVI, Memoria de Labores, 190. página 32

26. Ibid

27. Declaración de Monteforte Toledo, que durante esa década fue diputado en el Congreso Nacional, según entrevista realizada en marzo de 1989.

## SECCION CUARTA

### EL ESTADO CONTRA REVOLUCIONARIO: 1954-1963

#### El Instituto Cooperativo Interamericano de Vivienda - ICIV -

I  
En Junio de 1954 triunfa en Guatemala una contrarevolución. Con el apoyo de la Agencia Central de Inteligencia -CIA-, el Coronel Castillo Armas encabeza un movimiento llamado de "liberación", que partiendo de Honduras invade el territorio nacional.

Su principal objetivo es borrar las acciones del anterior régimen de tal forma que inicia deslegitimando a las organizaciones sindicales del campo y la ciudad. Elabora una serie de decretos en ese sentido, el 1 de julio de 1954, el Decreto 21 deroga el Código de Trabajo, el 26 de julio del mismo año inicia el proceso de contrareforma agraria devolviendo las tierras otorgadas por el Decreto 900 a sus antiguos propietarios. Un mes más tarde, el 20 de agosto, las tierras nacionales dadas en usufructo serán restituidas al Estado.

Se implementa un Estatuto Agrario en febrero de 1956, donde se distribuyen tímidamente fincas nacionales y la entrega de parcelas a los campesinos sirve de pantalla al "otorgamiento de tierras a nuevos advenidizos del gobierno" (1).

Se desata una persecución de simpatizantes y miembros del anterior gobierno, creándose el Comité de Defensa contra el Comunismo, que desarrolla una labor de terror contra los sectores populares. El aparato estatal es afectado también, de tal forma que a los trabajadores públicos se les anula el derecho de reinstalación y la indemnización "incluyéndose el término de despido por motivos políticos". (2)

El apoyo norteamericano al gobierno de Castillo Armas será esencial, tanto la asistencia financiera como militar (3) serán de gran importancia. Sólo en

los primeros 6 meses recibirá 80 millones de dólares como donativos, a través de la International Cooperation Administration -ICA- (4). Contará con préstamos sin condiciones del Banco Mundial cuyo monto ascenderá a 93 millones de dólares con el objetivo de realizar obras viales, específicamente la carretera al atlántico iniciada en el régimen anterior, cuyos trabajos serán realizados por firmas norteamericanas.

Se incentivará la inversión de capitales norteamericanos, de tal forma que de US\$.95 millones en 1950, ascenderá a US\$.106 millones en 1957 (5).

En 1955 Guatemala es uno de los primeros países en firmar un acuerdo de garantías contra posibles nacionalizaciones, dándose grandes facilidades a las empresas norteamericanas para ingresar al país. Los recursos naturales nacionales estarán en la mira de las transnacionales y como ejemplo, el código petrolero será redactado por norteamericanos y se llegará al punto que 46 firmas poseerán concesiones de casi la mitad del territorio nacional (6).

La estructura económica del país no será perturbada, en la medida que, el nuevo modelo implantado buscará fortalecer al sector privado, que gozará de especiales condiciones, legitimadas en esencia por la Constitución de 1956, que anulará el sentido de función social a la propiedad privada.

La incapacidad e inexperiencia del equipo de gobierno de Castillo Armas, los obliga a buscar la asesoría de una firma privada, Klein and Saks que trabaja de 1955 a 1957, la que ejercerá una importante influencia cobrando US\$.250,000 anuales.

La ayuda norteamericana será clave en la medida que buscó darle una mayor connotación al proceso (7), detrás del cual hallamos "que descansa en el cumplimiento del más absoluto *laissez-faire* recomendado entre otros por el Banco Mundial: presupuesto balanceado, estabilidad monetaria, rebaja de salarios para impedir alzas, total respeto a la empresa privada e industrialización con predominio del capital extranjero". (8)

Todo ello, en medio de la inestabilidad del gobierno que se vió constantemente amenazado (9), por una pugna entre diversas fracciones de la burguesía que se disputaban la hegemonía. De tal cuenta que en esos años era evidente por un lado, la imposibilidad de restaurar el anterior orden oligárquico y por otro, el conflictivo e inestable ejercicio del poder.

Será clara la dificultad para generar un proyecto político alternativo al que la década 44-54 había generado. Principalmente cuando existe cierta dificultad para integrar a los sectores populares dentro del esquema político, y éste se basa desde 1954, en una abierta represión contra los mismos, en la ilegitimización de la oposición y un restringido esquema político donde solamente aquellos partidos políticos identificados con el anticomunismo tienen cabida.

Esto marcó profundamente al régimen ya que la principal reivindicación política de la década revolucionaria era consolidar una democracia liberal, en esencia burguesa; siendo un proceso resultado de un movimiento social producto de la confluencia de distintos grupos sociales, por un lado fracciones de la burguesía y por otros sectores medios, ambos ahogados en sus posibilidades de expansión bajo el régimen ubiquista. Además, el breve interín democrático-burgues determinará nuevos mecanismos de legitimización del poder, como las elecciones, que tendrán que ser retomadas por el régimen siguiente.

Se integra un bloque de poder constituido por la incipiente burguesía surgida a raíz del proceso democrático -burgués, los terratenientes y los intereses norteamericanos estos bajo nuevas y más favorables condiciones.

A la muerte de Castillo Armas, se inicia un forcejeo por el poder político entre diversas fracciones anticomunistas y, después de unas elecciones que son anuladas, de un golpe militar posterior y de nuevas elecciones, se elige a Ydígoras Fuentes como gobernante.

Este había generado cierta expectativa entre la población al ofrecer algunos cambios, tratando de introducir ciertas normas de convivencia en el estrecho marco de la democracia vigilada. Sin embargo, durante su período se evidenciaron las dificultades para establecer los lineamientos de

una Democracia Liberal, por el accionar de diversas fuerzas conservadoras que lo obstaculizan.

En ese lapso de tiempo además, se conforma más nítidamente el papel de la burocracia y la tecnocracia estatal. Surgidos en el período anterior, estos sectores serán permeables por su formación, a los planteamientos desarrollistas impulsados por las instituciones internacionales. Ya desde los años de Castillo Armas se habían dado importantes pasos para ello, así en noviembre de 1954, los decretos No. 132 y 157, crean una institución: el Concejo Nacional de Planificación Económica, con asesoramiento extranjero que buscará orientar la política económica durante el período. Instituciones de esta naturaleza eran congruentes con la estrategia norteamericana de subordinar al régimen a través de la asistencia financiera, y permitía garantizar el apoyo de diversas instituciones internacionales, primero como "apoyo de emergencia para la defensa" y luego por medio de la ICA (10).

La institución mencionada elabora el primer Plan Nacional de Desarrollo 1955-1960, basado en los datos e información del estudio realizado por Britnell. Contó con la presencia de asesoría extranjera como de la firma Klein and Saks, miembros del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (11).

En esencia podemos decir que dicho plan estaba imbuido de la ideología desarrollista, en boga en esa época entre varias instituciones internacionales como CEPAL; determinándose en el mismo un específico rol al Estado en materia económica: el de generar las condiciones propicias para el buen desarrollo de la acumulación capitalista, interviniendo básicamente en la construcción de la infraestructura necesaria. Todo esto condujo a un proceso de penetración ideológica de Norteamérica en la tecnocracia y el ejército.

Durante el período de Ydígoras, se dan toda una serie de medidas económicas, como la legislación a favor del fomento industrial, que facilita la implantación del capital transnacional que se instala como nacional y que le permite ingresar a competir en el Mercado Común Centro Americano; en materia agraria se hicieron entregas de tierras a terratenientes y al UFCO; todo ello en nombre del crecimiento económico coyuntural sin la base de la planificación. Esto permitió que la actividad estatal

serviera a algunos sectores para lograr una rápida y fácil acumulación de capital, lo que marcó al régimen idigorista con la corrupción.

Lo anterior señalado, más el apoyo que Ydígoras dió a los norteamericanos para realizar la fracasada invasión a Cuba, a cambio de la cuota de azúcar que le correspondía a la isla, agudizaron la oposición de un sector del ejército ya que parte del territorio nacional era utilizado por las tropas mercenarias al margen del ejército. El 13 de noviembre de 1960, se produce un alzamiento contra el régimen encabezado por el fuerte de Matamoros, que inicia el operativo uniéndose posteriormente las zonas de Zacapa y Puerto Barrios. Fracasaron en el intento, en parte por hallarse desligados de los sectores populares, pero sin embargo, en los años siguientes darán inicio a la lucha armada con objetivos más específicos.

En 1962, un movimiento reivindicativo iniciado por los estudiantes se desborda, transformándose en un movimiento más amplio, donde actúan diversos grupos y organizaciones principalmente de sectores medios; que provoca una crisis en el régimen, ya que simultáneamente se dan acciones militares de la guerrilla que agudizan la situación.

Un gabinete militar se hace cargo de la situación, en medio de un estado de sitio y acciones represivas.

En el proceso electoral de 1963, se hizo presente la figura de Arévalo precedido de suprestigio como gobernante y que los acontecimientos del 62 habían hecho crecer. Sin embargo, la intolerancia de las fuerzas políticas y el ejército lo hacen aparecer como peligroso, cuando en realidad se trataba de otro Arévalo más permeable para los sectores dominantes.

La agitación social que precede al proceso electoral, sirve al ejército para justificar su intervención a través de un golpe de estado, argumentando el nivel de corrupción del régimen idigorista, implementando la "Operación Honestidad" que es acompañada de una campaña represiva más tecnicada con el asesoramiento de oficiales norteamericanos.

En los años a que hacemos referencia, el bloque de poder sufre un reacomodo dentro de una situación conflictiva que a la postre significará la emergencia del ejército como elemento clave del

mismo. La penetración ideológica norteamericana en la tecnocracia, permitirá la estructuración de Estado que se hallará limitado en sus funciones y contribuirá a la expansión de los intereses privados.

## II

Dentro de esta situación, es importante hechar un rápido vistazo a la forma cómo los sectores laborales desarrollan su actividad y así, conocer las posibilidades reales de plantear sus demandas.

Al momento de la caída del régimen arbencista, se cancelan todas las organizaciones sindicales. El decreto No. 21, del 16 de julio de 1954 de la Junta de Gobierno disuelve a las organizaciones y partidos políticos que hacían gobierno, bajo el argumento de "ser integrantes activos del frente comunista". Esto acompañado de capturas y asesinatos de dirigentes sindicales y despidos de empleados públicos.

A pesar de un clima esquivo para la organización, en 1955 se constituye la Federación Autónoma Sindical -FAS-, que surge con una orientación caótica y que tiempo después perdería convirtiéndose en la Federación Autónoma Sindical de Guatemala -FASGUA-; bajo la orientación de la ORIT y la AFL se crea el Consejo Sindical, que a "invitación" del régimen pretende reorganizar el movimiento. (12)

En 1958 se registraban 3 federaciones y apenas 48 sindicatos de trabajadores (13).

Los logros obtenidos por los trabajadores en la década anterior son coartados por el nuevo régimen, particularmente el Código de Trabajo que hizo perder a los sectores laborales su calidad de grupos de presión, ya que se prohibía expresamente alguna participación política.

Esto propició el surgimiento de "sindicatos blancos" y la presencia de la ORIT, por ejemplo con la idea de formar un "sindicalismo apolítico".

Las reformas al Código de Trabajo, hacen variar la posición de los trabajadores de tal forma que, de una visión tutelar y proteccionista del anterior Código, se llega a uno donde se acepta la igualdad tanto de la parte patronal como laboral, asumiendo el Estado una posición "neutral" en los conflictos. Al mismo tiempo que introduce toda una serie de restricciones a la actividad sindical.

Durante el período de Ydígoras, se busca corromper a los miembros de la dirigencia sindical para garantizarse su control, de tal forma que a pesar de la existencia de problemas y necesidades el movimiento sindical no tendrá la posibilidad de desarrollar sus luchas reivindicativas.

En 1962 surge el Frente Cristiano de Trabajadores de Guatemala que posteriormente se convertiría en el FECETRAG, en 1966. Surgirían otras centrales la mayoría de la corriente cristiana como la Federación Nacional de Obreros del Transporte - FENOT-, la Federación Campesina de Guatemala - FCG-, además la Confederación de Trabajadores de Guatemala -CONSIGUA- y la Federación de Trabajadores de Guatemala -FTG-, entre 1963 y 1965.

En estos años, mientras los obreros son obstaculizados para la formación de organizaciones propias; los sectores empresariales continúan conformando sus representaciones gremiales, las cámaras y hacia 1957 se constituye el Comité Coordinador de Asociaciones y Cámaras Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF-, que empieza a jugar un papel importante como grupo de presión de la burguesía.

Durante el período considerado -1965-63-, se eliminó prácticamente la presencia de los sectores laborales, restringiéndose al máximo su participación política. Esto conduce a la hegemonía de los intereses privados al interior del Estado, y por lo tanto, la indiferencia ante las reivindicaciones de los sectores populares, cuyas condiciones de existencia se verían paulatinamente agravadas, como resultado del cambio de orientación de la economía nacional.

### III

En un marco de conflictivo ejercicio del poder, señalado por las disputas interburguesas, la represión a los sectores populares y el interés estratégico norteamericano por el proceso; surgirá el Instituto Cooperativo Interamericano de Vivienda -ICIV-.

El Congreso de la República había prorrogado por 30 días más el estado de sitio y los periódicos daban cuenta de la existencia de un clima social señalado por la violencia. En ese ambiente, el día 20 de agosto de 1956, Castillo Armas emite el cuerno No. 26 dando vida al ICIV, cuya

administración quedaba bajo la jurisdicción de la Dirección General de Obras Públicas -DGOP- y de la International Cooperation American -ICA-; como resultado de los compromisos adquiridos por el gobierno al firmar un acuerdo de cooperación con el gobierno norteamericano, el 28 de junio de 1956 y que lo estipulaba en su Artículo III.

Ubicado en la 6 Avenida "A" 15-66 de la zona 1; funcionaba con los siguientes departamentos: Suministros, Contabilidad y Administración. Bajo éste último se hallaban los de Planificación, Construcción y Socio-económico.

En cada uno de estos departamentos trabajaban técnicos asesores norteamericanos (14). Los proyectos se realizaban bajo el sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua. De manera que, los participantes en los proyectos estaban en la obligación de laborar un total de 20 horas semanales que se contabilizaban al final en Q.200.

En los primeros proyectos desarrollados los participantes invirtieron 1,800 horas por unidad habitacional. Posteriormente se rebajaron a 1,400 y 1,200 horas debido al uso de métodos prefabricados y la introducción de operaciones mecánicas.

El ICIV otorgó contratos de venta por 20 años plazo, con pagos mensuales entre Q.13.50 y Q.15.00, cuota nivelada que incluía el valor de la propiedad, intereses, gastos de administración, seguro de vida (fondo de previsión social) y 1/2 paja de agua. La Institución pedía como requisito para atender cualquier solicitud que: se tratara como una familia de 4 a 7 miembros, con ingresos entre Q.65 y Q.130 y que el jefe de la misma posea una edad comprendida entre los 18 y 45 años.

En 1956 se iniciaron los trabajos de 3 proyectos que aproximadamente ascendían a la cantidad de 1,000 unidades. Estos se hallaban ubicados en: el Proyecto 4-1 en la parte aun no utilizada de la Colonia Centroamérica y el Proyecto 4-2 en la finca Las Victorias.

Estos proyectos iniciales son de bajo costo, ya que contaban con subsidios indirectos como:

a- ubicados en terrenos cedidos por el Estado a precios no comerciales.

b- las cuotas incluían un interés de sólo el 2.5% anual.

Para la realización de los trabajos bajo el sistema de Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua, se organizó a los solicitantes en dos grupos (No. 1 y No. 2), los que trabajaban principalmente durante la noche en un horario de 7 a 11 pm, en distintos renglones del proyecto.

Existieron tres tipos de viviendas (ver gráficas al final de esta sección):

- Tipo I = 51.31 m<sup>2</sup>
- Tipo II = 56.93 m<sup>2</sup>
- Tipo III = 56.70 m<sup>2</sup>

Con variaciones en su diseño.

A pesar de estar definida como vivienda para sectores de bajo ingreso, su cobertura era aún restringida, ya que existían grupos que no tenían acceso a los proyectos como los habitantes de los asentamientos precarios urbanos y zonas en deterioro de la ciudad (15).

En 1958 se firma un segundo convenio con la idea de acrecentar los fondos y de aumentar la cobertura hacia otras regiones del país.

El monto del financiamiento producto de los convenios fue el siguiente:

Año 1956 Primer Convenio	Gobierno Central Q. 750,000.00	EEUU US\$. 1 454,000.00
Año 1958 Segundo Convenio	Q. 2 600,000.00 Q. 3 350,000.00	US\$. 2 400,000.00 US\$. 3 864,000.00
Total = Q. 7214,000.00 (quetzal = dólar)		

No existía una evaluación concreta y correcta de la magnitud del déficit habitacional (16), ya que para esos años la ciudad capital experimenta los efectos de la migración iniciada fuertemente hacia finales de los 50 y cuyo impacto se hará evidente en el Censo de 1965. (una explicación más detallada de este fenómeno en la siguiente sección).

La Institución desempeñaba más bien un determinado rol dentro del esquema articulado para generar un consenso y base social al régimen castilloarmista, que enfrentar el déficit habitacional de esos años. (17)

Hacia el final de su actividad, se inicia un proceso de aproximación al conocimiento del déficit real en materia de vivienda; de tal forma que se realiza un documento al respecto de parte de la Institución (18).

Basado en datos del I Censo de Vivienda realizado en 1949 hace proyecciones, en las cuales estima un déficit hacia el año de 1962 de 257,631 unidades para las áreas urbanas del país. Agrega que, de las viviendas construídas a la fecha en todo el territorio nacional, 72.96% son estructuralmente inadecuadas; 89.14% carecen de servicios sanitarios y drenajes, calculando una cifra de 83,631 viviendas en hacinamiento.

Resalta el documento, lo que considera la principal deficiencia institucional en ese momento y en los años posteriores: la inexistencia de una Política de Vivienda (19) planteando algunos criterios generales con el objetivo de estructurar un esquema de política de la Institución (20) enfocando el problema desde la perspectiva del carácter esencial que tiene el financiamiento.

Un dato revelador del documento en mención es que, el FHA a finales de 1964 había construído 2,000 viviendas, con una inversión de Q.14 millones significando el 4.78% de las unidades necesarias; mientras que el ICIV, construyó un promedio de 500 viviendas anuales (en toda la República) con

un promedio de inversión de Q.2 millones, significando el 2.39% de las necesarias.

Antes de ser absorbido por el INVI, la administración del ICIV elabora un documento donde se plantea un Plan General de Inversiones (21); planteando como objetivo del mismo: "Establecer un linea-

miento general de la situación actual de la vivienda."

Sus proyecciones están basadas en el Censo de 1950, ya que a la fecha de la publicación del documento (VI/65), no habían salido a luz las tabulaciones del Censo de Vivienda de 1964. Dando los siguientes datos:

en: siete del plan BID, uno del fondo de recuperación de inversiones y uno financiado por el Gobierno. Existiendo dos tipologías de vivienda (23).

Además se definen los lineamientos generales de inversión:

1- Darle prioridad a las áreas urbanas, para

Déficit habitacional para 1962 (todo el país)			
	Déficit por servicio	hacinamiento	total
Urbano	174,000	83,631	257,631
Rural	450,000	74,000	524,000
	624,000	157,631	781,631

En base a esos análisis y proyecciones la Institución plantea invertir en el quinquenio siguiente la cantidad de Q.34 millones, con un costo promedio por vivienda (a precios de 1965) en un rango entre Q.3,500 y Q.8,000. El estudio señala que dicha suma es mínima ya que según las proyecciones de necesidades, la inversión estatal debería ser de Q.271,99 millones.

El financiamiento correrá a cargo de tres instancias: del ICIV de su fondo de recuperación de inversiones; del Gobierno Central y del préstamo BID-39-TF del fondo fiduciario de dicha entidad (22).

Los proyectos planteados contemplaban un total de 11,911 viviendas, distribuidas en varios proyectos: un proyecto para maestros y tres para militares, que se encontraban en un avance físico del 50%; nueve proyectos regulares distribuidos

aprovechar la infraestructura existente y así no cargar estos gastos a los costos de la vivienda.

2- Darle prioridad a las municipalidades que colaboren con el ICIV proporcionando terrenos.

En los proyectos mencionados se utilizaron métodos prefabricados y el sistema se reduce a "esfuerzo propio"; de tal forma que los acabados finales de la vivienda corren a cargo del propietario.

El documento es claro en cuanto al alcance de los proyectos al indicar que éstos "atenderán el problema de la vivienda en un estrato de la población de recursos económicos bajos, pero capaces de pagar a largo plazo el costo de las casas."

En resumen, el volumen de inversión y viviendas a construir planteadas en el documento final son:

Año	1965	1966	1967	1968	1969
Inversión	3 392,950	6 016,160	6 341,688	7 325,600	8 600,000
No. viviendas	387	1,530	3,154	3,380	3,460
Total de inversión en vivienda urbana:					Q.31 676,398
No. de viviendas:					11,911
Total de inversión en el área rural:					2 800,000
No. de viviendas:					2,000
Total de inversión:					34 476,395

En sus 9 años de existencia (1956-1965), la producción de vivienda dentro de la actividad del ICIV fue la siguiente, considerando solamente la ciudad capital:

Proyecto:	Colonia:	No. viviendas:
4-1	Centroamérica	280
4-2	10 de mayo	138
4-3	Kaibil Balam	602
4-4	Cipresales II	866
4-9	Ferrocarrilera	130

En 1 de octubre de 1962 el Gobierno a través del ICIV solicita un préstamo al BID por la cantidad de Q.5.3 millones para construir 5,260 viviendas, trámite que no prospera sino hasta los años del INVI; sin embargo la producción de viviendas continuó de la siguiente forma:

4-10	Cipresales III	200
03	Multifamiliares	160 apart.
07	Dr. Mariano Galvez	312
08	Tecún Umán	29
09	La Trinidad	6
	Cipresales IV	325
	Monja Blanca	102
	<b>Total</b>	<b>3,150</b>

## CONCLUSIONES

1. La frustración del proyecto democrático-burgués del 44-54, significó el desvío del desarrollo capitalista del país por una vía no nacionalista. Se reforzó la dependencia nacional hacia la agricultura, ahora más diversificada, pero conservando sus rasgos más característicos. Además, se dió la oportunidad a los capitales transnacionales de ingresar al país en condiciones ventajosas los que invirtieron no sólo en la industria y la agricultura, sino también obtuvieron concesiones sobre los recursos naturales del país en detrimento de la soberanía nacional.

2. Las modificaciones políticas implican; por un lado la ampliación del bloque de poder, con la inserción de la pequeña burguesía a tal punto que una de sus expresiones, el ejército, devendrá al final del período en la columna vertebral del poder en Guatemala y, en los años posteriores veremos como elementos de la oficialidad pasan a integrar en algunos casos, al sector de los grandes

propietarios (terratenientes, inversionistas, etc.), y por otro lado, la pervivencia de la hegemonía económica e ideológica de la oligarquía, la primera por muchos años más, la segunda cuestionada hacia los años 80 por la nueva derecha.

Todo esto se expresará en la construcción de una "democracia" restringida, que deja lugar solamente a un juego político entre fracciones de la misma ideología e intereses. Que implantará una abierta lucha contra cualquier expresión de los sectores populares y laborales, que a la postre conducirá a la supremacía de los intereses privados, de forma que los únicos grupos de presión válidos son los gremios empresariales, cuya vinculación con el poder, examinaremos en las próximas secciones.

3. Todo lo anterior se traduce en un replanteamiento de las funciones del Estado, erigiéndose como un medio para garantizar el libre desarrollo de la acumulación capitalista, sin el "lastre" de su anterior orientación populista.

El proceso de modernización del aparato estatal continuará su desarrollo. Esto señalado ahora por la fuerte influencia norteamericana en su interior, a través de la capacitación técnica y, en esta coyuntura específica, la actividad de asesores en la dinámica administrativa estatal introduciendo una concepción desarrollista.

Se dará inicio a la Planificación Nacional, surgida como un elemento esencial para implementar el esquema político. Funcionará nada más que como un requisito para futuras negociaciones con organismos internacionales ya que, en esencia, se limitará a presentar las líneas generales del "desarrollo económico" del país, sin intervenir en la dinámica concreta de la economía.

4. La interrupción del proceso de transformación del agro guatemalteco, no sólo reforzará su orientación agro exportadora; sino además, agudizará la problemática de los campesinos al punto que, el proceso de empobrecimiento los forzarán a emigrar de sus lugares de origen, o hacia los centros de actividad agro exportadora o a la ciudad, donde iniciarán un proceso de expansión de las zonas de asentamientos precarios.

5. Los sectores laborales y populares sufrirán la destrucción de sus principales organizaciones y se dará inicio a un período de abierta lucha contra la posibilidad de organización independiente. Esto



dificultará la expresión de las reivindicaciones sociales de los sectores mayoritarios de la población, que experimentarán paulatinamente un deterioro de sus condiciones de existencia. De tal forma que, a inicios de los años 60, los asentamientos precarios proliferan en la ciudad y se incrementan las acciones de invasiones de tierras.

6. En el caso específico de la institución encargada de la vivienda, como con su antecesora, es necesario ubicarla en el contexto en el cual surge. En primer lugar, la orientación del Estado variará abruptamente, de forma que a partir de esos años, el poder funcionará con la exclusión, en algunos casos violenta, de la participación popular y la inherente preeminencia de los intereses privados, tanto nacionales como foráneos. En segundo lugar, en el caso concreto del ICIV, funcionará como un eslabón de la estrategia norteamericana para crear cierto grado de consenso al régimen castilloarmista, de forma que lo financiará y aportará personal técnico para su funcionamiento.

Ya desde esos años se hace evidente la restringida cobertura de los programas de vivienda, ya que según pudimos ver, páginas atrás, a pesar de ser

adjudicadas las viviendas con bajas mensualidades, existían grupos que por sus ingresos quedaban fuera del esquema.

Es importante mencionar que, en este caso hallamos también la articulación de agentes capitalistas en el desarrollo de los proyectos; ya que la utilización del sistema de "esfuerzo propio y ayuda mutua", de parte de la institución, implicaba un proceso previo de adecuación del terreno. Este hecho es importante en la medida que el Estado funciona como medio de acumulación capitalista, como fuente de capital.

La actividad del ICIV se da entonces, en otras condiciones sociales; opuestas a las de su antecesor, el Depto. de Vivienda del INFOP. No contará con el apoyo de una legislación reguladora y proteccionista. Actuará aisladamente respecto a otras instituciones gubernamentales, a excepción de su vinculación con OP, que será coyuntural. Un hecho importante es que su actividad se dará sobre la base del financiamiento foráneo, al punto que éste, determinará las diferentes etapas de la existencia de la institución.

## NOTAS PIE PAGINA

1. González, Davison, Op. Cit.
2. Ibid.
3. Apartir de esos años hasta 1969, los programas de Asistencia militar y Educación y Entrenamiento militar serán los más altos de toda la historia, por lo menos hasta 1961 y significarán Us\$14,000 y US\$4,217 respectivamente, siendo la cantidad de militares entrenados en los programas anteriores de 2, 192. Extraído de Guatemala 1980, documento editado por la Coordinadora de organizaciones sindicales y populares. Guatemala, 1980, páginas 52-57.
4. Torres Rivas, Edelberto, Guatemala: medio siglo de historia política. En América Latina: historia de medio siglo. Siglo XXI. México, 3era. Edición, página 162.
5. González, Davison, Op. Cit.
6. Ibid.
7. "...el objetivo del presidente Castillo Armas, de hacer más por el pueblo en dos años que todo lo que los comunistas fueron capaces de hacer en una década' es muy importante. Esta es la primera vez en la historia en que un gobierno comunista, ha sido reemplazado por uno libre. El mundo entero está observando quien hace mejor el trabajo. Si Castillo Armas realiza su meta, el comunismo recibirá un golpe demoleador, del cual nunca podrá recuperarse en las américas." Richard Nixon, What I learned in Latin America, tomado de Guillermo Toriello Garrido, Guatemala: más de 20 años de traición. 1954-1979. Edit. Universitaria. Guate. 1979.
8. Torres Rivas, Op. Cit. página 162
9. "En efecto, Castillo Armas, que buscó la legitimización plebiscitaria y seudodemocrática el 8 de octubre de 1954, al obtener como candidato único el 98% de los votos depositados, debió enfrentar, antes del primer año de gobierno, el 2 de agosto de ese año, la primera revuelta contra su gobierno: la rebelión "de los cadetes" alumnos de la Escuela Militar que junto a un grupo de altos oficiales derrotaron casi sin pelea al llamado "ejército de liberación", el grupo de mercenarios montado por la CIA. La intervención del embajador norteamericano y del arzobispo Rossel hicieron de la capitulación una victoria. El 20 de enero de 1955, abortó un asalto a la base principal de la fuerza aérea, movimiento encabezado por el Coronel Cosenza; en la "conspiración de enero" participó el general Ydigoras Fuentes, que después sería Presidente de la República. El 31 de enero de 1955 se produjo un nuevo intento de apoderarse de la base militar de la Aurora, en el que estaba comprometido el coronel Ernesto Niederheitman; el 25 de junio de 1957 se frustra otro intento en la base militar del puerto de San José, encabezado por el político derechista Mario Méndez Montenegro. Vale la pena subrayar que toda esta descomposición se produjo en el interior de las fuerzas anticomunistas. El 26 de julio de 1957 fue asesinado Castillo Armas, como resultado de una oscura conjura en la que participaron como inspiradores intelectuales algunos colaboradores suyos." Ver Torres Rivas, Op. Cit. página 164.
10. Castillo, Manuel Angel. La planificación en Guatemala. Cuadernos 15-16. CITGUA. 1987.
11. Ibid.
12. López Larrave, Op. Cit. página 53.
13. Ibid, página 55.
- 4 En 1957 entre los asesores estaban: Temple Dick, asesor de vivienda; Pedro R. Citron, en la administración del sistema de Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua; John de Luca, especialista en construcción. Memoria de Labores ICIV. 1957. Ing. Joaquín Olivares, Director.
15. Según el informe de la DGOP sobre el 'barrio marginal' de San Diego, el promedio de ingresos familiares era de Q.54.88 al mes. Informe sobre la Colonia San Diego. DGOP. 1965. Información según Censo de junio de 1964.
16. Así describía la problemática un documento de la Institución: "La población aumenta constantemente y a la par la necesidad de vivienda, esta situación existe en todo el mundo." ICIV. Informativo Público No. 1 1957.
17. Entre los objetivos del ICIV se señalan: "Lograr el propósito de fortalecer el entendimiento entre la gente de los dos países (Guatemala y EEUU, UR) y dar auge al crecimiento de la forma de vida democrática." Memoria de Labores. ICIV, marzo de 1964.
18. "Caracterización del problema de la Vivienda" Ing. Toledo Sáenz. ICIV, marzo de 1964.
19. "No hay entidad directiva que dicte la Política de vivienda y que menos coordine los planes de producción. Tampoco hay un plan definido de inversiones en vivienda y menos que coordine los planes de inversión." Ibid.
20. El documento recomienda: a) que el Estado favorezca la inversión privada. b) que 'almacene' tierras para los proyectos (criterio que asumirá el INVI años después con la idea de contrarrestar la especulación. Ver memoria de Labores. INVI 1970). c) apoyar la construcción de multifamiliares.
21. "Programa quinquenal de inversiones en vivienda, período 65/69. ICIV. Junio de 1965.
22. Desglose de los aportes: ICIV = Q.4 036,255.00 = 12.7%; Gobierno = Q. 16 227,702.00 = 51.2%; BID = Q. 11 412,441.00 = 36.1%
23. Tipología: a) 625 viviendas para maestros y militares; con un costo por unidad de Q.8,000, un área de construcción de 150m2 en un terreno de 400 m2, con una inversión de Q. 6 014,450. b) 11,208 viviendas de la tipología regular utilizada por la institución, con una inversión de Q.25 661,948. Distribuida en 9 proyectos con viviendas de 56 m2 en terrenos de 100 a 160 m2
24. Programa quinquenal de inversiones en vivienda, período 65/69. ICIV, página 3; subrayado mía. La información utilizada en el resumen es extraída del Cuadro V = inversiones y No. de viviendas por año.

## SECCION QUINTA

### EL ESTADO AUTORITARIO: 1963-1972

#### Instituto Nacional de la Vivienda - INVI-

I

En marzo de 1963 el ejército da un golpe de estado. El fracaso de los grupos políticos derechistas de estructurar un gobierno estable e institucionalizar un proyecto político coherente obliga al ejército a entrar en escena. De tal forma que su irrupción permite dirimir las constantes disputas interfracciones que habían caracterizado los años anteriores.

El gobierno militar deroga la constitución de 1956, disuelve el congreso, emite una ley de defensa de las instituciones democráticas y hace gobierno a través de decretos-leyes.

Al igual que en 1954, las fuerzas armadas en este caso justifican la acción producto de la "amenaza comunista" sumada al repudio por la gestión corrupta del régimen ydigorista. Y al mismo tiempo desarrolla una lucha contra los grupos guerrilleros existentes y en la ciudad, despliega la represión contra organizaciones y líderes de oposición. Durante los 3 años de régimen militar (1963-1966), 20 meses fueron bajo estado de sitio; tiempo durante el cual se suspendieron garantías individuales, así como limitándose el funcionamiento de partidos políticos y organizaciones sindicales.

Las fuerzas guerrilleras establecen sus frentes en la región nor-oriental del país. De 1963 a 1966 tienen un rápido crecimiento aunque la cantidad de sus miembros fue modesta, realiza varias acciones militares y son enfrentados por el ejército de manera defensiva y sin mayor concepción estratégica (1).

El régimen de Peralta Azurdia pretendía realizar un saneamiento económico, buscando superar la corrupción del anterior gobierno; ya que esta no correspondía a las exigencias que planteaba la modernización capitalista, el proceso estará acompañado de cierta tolerancia a otras formas de

explotación agraria como las cooperativas; buscando también mediatizar al sector sindical a través, no sólo del apoyo a grupos financieros y asesorados por los estadounidenses sino además, por medio de cierta "concesiones" como la introducción del aguinaldo navideño. Todo esto dentro del marco de los años iniciales de la contrainsurgencia que adquirirá niveles superiores posteriormente, ésto en la orientación de la doctrina de seguridad nacional y la Alianza para el Progreso que impulsarán los norteamericanos.

El régimen militar inicia un proceso hacia la restauración de la legalidad burguesa, propiciando la redacción de una nueva Constitución. Elaborada en particulares circunstancias donde sólo participarían los partidos que apoyaban al régimen, representando los intereses oligárquicos y foráneos. Sus características pueden resumirse de la siguiente manera: a) defiende absolutamente el liberalismo económico, rehusa el principio de función social de la propiedad privada y la intervención del Estado. b) impide, por diversos medios, toda posibilidad de Reforma Agraria. c) facilita las inversiones de capital extranjero, sin exigir como contraparte, alguna condición favorable al país. d) defiende celosamente los derechos de las empresas extranjeras que tengan una concesión cualquiera sobre las riquezas del Estado. e) en lo político es claramente anticomunista. Sus principios permiten una severa legislación represiva (2).

Posteriormente con el objetivo de establecer cierta estructura de mediación dentro de los márgenes rígidos imperantes, se promulga una Ley electoral y de partidos políticos (23 de octubre de 1965, Decreto-Ley No. 387). Es importante señalar que, tanto la Constitución como éste decreto modifican la participación política, haciéndola más restringida y limitada (3). Se concretiza dicho planteamiento a través de la creación de nuevos partidos políticos. Son 4 los que son legalizados: MLN, representante de los terratenientes; PID, al ejército; PR, a una fracción industrial y DC, un grupo de excastilloarmistas inspirados por la doctrina social de la iglesia (4).

Se da paso posteriormente a las elecciones presidenciales donde la división de las expresiones

partidarias, típicamente burguesas y militares, permitirá el triunfo de un candidato pequeño-burgues. Estas se realizarán el 6 de marzo de 1966. Saldrá electo como presidente el Lic. Méndez Montenegro, quien había logrado generar simpatía en la población en base a su anterior participación en la década 44-54 y planteaba su gobierno como el "tercero de la revolución". Hasta el movimiento guerrillero entra en un impasse ya que con su actividad agudizaba las contradicciones del régimen militar, que lo combatía convencionalmente.

La elección de un civil, era un punto esencial en la estrategia que la misión militar norteamericana preveía para derrotar a la oposición armada. Ya que "con los civiles no sólo se podría hablar de ayuda económica, sino que la asesoría militar norteamericano tendría libre acceso a las tareas contrainsurgentes" (5).

El traspaso de poder se dió bajo la sombra de un compromiso entre el gobernante y el ejército. En donde éste se garantiza la autonomía o sea, se le permite seguir ejerciendo un rol determinante en el poder.

A partir de allí, el ejército desata la mayor ofensiva contra los focos guerrilleros, donde combina el enfrentamiento militar con la acción cívica y la labor de las bandas para militares. Alto fue el índice de violencia que se produjo, evidenciándose en números elevados de asesinatos y secuestros (6).

Desarticulada la guerrilla en el campo, se refugia en la ciudad y realiza una serie de acciones ante lo cual, el terror de las bandas paramilitares se hace presente instaurándose un estado de alarma, que suspende las garantías ciudadanas.

La iglesia sufre también procesos internos al darse fisuras en su seno, cuando algunos de sus miembros se comprometen con un proceso de concientización de la población campesina.

El gobierno de Méndez Montenegro, lejos de impulsar una política reformista en el país, se caracteriza por ser altamente represivo en su afán de destruir el movimiento insurgente incipiente.

En medio de un clima tenso, se convocan a nuevas elecciones de la cual resultará electo el coronel Arana Osorio. Cabe señalar que estos se realizan

con una abstención de 46% del electorado. Así, las fuerzas armadas, prácticamente asumen el gobierno, dándole cierta coherencia al inestable equilibrio al interior del bloque del poder. Su situación con respecto a este último será tan favorable que: "Cierta jerarquía oficial formaría económicamente parte de él, articulando un todo exclusivo y excluyente" (7). Este gobierno contará con la ayuda militar y económica de los Estados Unidos desde sus inicios.

Con el ascenso de Arana al poder se marcará el final de la primera etapa guerrillera en el país, y el Estado y los sectores dominantes, sin oposición entrarán en una fase más profunda de consolidación de las relaciones capitalistas.

Los acontecimientos descritos anteriormente, tendrán significación importante a nivel de la caracterización de las relaciones de poder. Inicialmente podemos subrayar que, el golpe militar significará: a) terminar con las fracturas al interior del ejército. b) convertir al ejército en el pivote de poder del Estado. c) iniciación de la contrainsurgencia (8).

Se dará la ampliación del bloque de poder, con la incorporación de otros intereses resultado de los procesos económicos que se habían integrado a la dinámica productiva como, la diversificación de la agricultura y, durante este período el proceso de industrialización. Es importante precisar que en el caso de la sociedad guatemalteca, cuando hablamos de ampliación del bloque de poder hacemos referencia al mismo tiempo a su concentración; dicho fenómeno se evidenciará en que en algunos casos se da que miembros de una fracción tendrán intereses en diversas actividades económicas, incluyendo esto al ejército que en el régimen arañista se integrará a la clase propietaria. Otro elemento importante de este período es la incorporación estrecha de los intereses foráneos a la alianza de los sectores dominantes internos; que es prácticamente lo que caracteriza esos años en donde vemos que las contradicciones interburguesas estarán determinadas por la menor o mayor vinculación de alguna fracción al capital extranjero principalmente norteamericano.

El desarrollo de estos grupos con interés económicos fuertes, se da en condiciones extremadamente favorables producto de sus estrechos lazos con el aparato estatal donde su

influencia es determinante; de tal forma que el estado genera todo el ambiente propicio, desplazando a la oposición política, buscando la desarticulación del movimiento obrero y de las expresiones populares e independientes. Esto marca de tal forma al Estado que la identificación de lo público como interés general y nacional tiende a ser sucesivamente suplantado en el desarrollo de políticas estatales destinadas a garantizar y proteger, de manera activa y exclusiva, la expansión de intereses particulares de grupos privilegiados (9).

La vinculación económica de sectores del ejército a los grupos propietarios se desarrolla fundamentalmente en el período de Arana, donde no sólo se da el reparto de tierras en su beneficio, tras la labor del FIDEP tanto en el Petén como en la zona nor-occidental del país, éstas últimas con la perspectiva de la explotación de níquel y petróleo, sino además su vinculación con grupos empresariales del sur de los Estados Unidos (10).

Toda la labor que el Estado desarrolla, contribuyendo a realizar obras de infraestructura apuntan hacia el reforzamiento de la dependencia respecto al capital extranjero vía la abstención de préstamo de los bancos internacionales del sistema; además de las nuevas concesiones a compañías extranjeras para la explotación de los recursos nacionales (EXMIBAL) y la constitución de las bases legales para la explotación petrolera.

Además de las ya mencionadas condiciones favorables para la acumulación de capital, para los miembros del ejército, veremos el proceso de militarización del Estado, en el cual ocupan los principales cargos gubernamentales, es decir, "la expansión del ejército sobre la sociedad política" (11).

Por último, es necesario señalar que los sectores dominantes poseen particulares mecanismos de vinculación con el Estado guatemalteco. A partir de los acontecimientos de 1954, los sectores empresariales son prácticamente los únicos que pueden organizarse, de tal forma que sus agrupaciones gremiales son fuertes grupos de presión, que despliegan libremente su actividad utilizando diversos miembros para "persuadir" a los distintos órganos del Estado sobre algún punto que afecte o apoye sus intereses; de manera que no se da una representación político-partidaria sino

una vinculación más directa, utilizando para ello sus representaciones o cámaras, no sólo a través de la presión externa sino también integrando algunos estatales esencialmente los llamados descentralizados.

## II

La diversificación de la producción comenzó a dar sus frutos con las exportaciones de azúcar, algodón y carne, que se agregan a las tradicionales de café y banano.

Además, durante ese período se desarrolla la experiencia de la industrialización vía el mercado común centroamericano MCCA; que sin embargo, pese a las expectativas que lo acompañaron, no significó cambios sustanciales en la economía.

Básicamente podemos decir que, dicho proceso llamado "sustitución de importaciones", aparece desde sus inicios limitado ya que surge en una sociedad que no había propiciado el apareamiento de un mercado interno. Una estructura productiva especializada en la agro exportación que se caracteriza por una concentración de mala propiedad, un desarrollo por la vía terrateniente y el monopolio del beneficio / comercialización del café; y en el caso del banano de ser una economía de enclave. Esto sobre un mercado consumidor compuesto por una minoría y un grueso sector de población de bajos salarios.

La crisis relativa del sector agroexportador obliga a la búsqueda de un nuevo eje de acumulación que en este caso se encuentra en la referida industrialización, dentro del marco de la integración regional.

El proceso además, nace en el seno de una sociedad agraria cuya estructura exportadora se fortalece ya que a pesar de ser oscilante, la demanda ira en aumento. Básicamente se ha conservado la estructura productiva exógena haciéndose solamente una diversificación de la misma. Es así como vemos que en 1950 el producto principal de exportación representaba un 66.9% del total de exportaciones, los dos productos principales absorbían un 76.6%; variando posteriormente de la siguiente manera, en 1960: 66.2% y 72.1%; en 1970, 34.6% y 54.% hacia 1977 los porcentajes eran 43.6% y 55.9% (12), lo que nos evidencia que a pesar del proceso de introducción de nuevos cultivos en el último año

considerado, en pleno desarrollo industrial; los dos productos principales conservaban un peso considerable en las exportaciones equivalentes al 60%.

Es necesario agregar que, las mismas variaciones del volumen de exportaciones inciden sobre el proceso de industrialización. Ya que paralelamente al aumento de aquellas se incrementa la capacidad de divisas disponibles para la importación de insumos necesarios para la industria dado su carácter ajeno a la capacidad real del mercado interno, no poco desarrollado. Ya que, "el aumento de la productividad en una economía exportadora no genera los esperados niveles de acumulación ni se traducen en un incremento de la demanda global" (13).

Por otro lado, las medidas de promoción industrial que se implementan, se dan en un nuevo marco internacional que se encuentra bajo la hegemonía norteamericana y una específica división del trabajo, de manera que el proceso consistirá en la sustitución de importaciones de bienes de consumo. Esto se concretiza en la sustitución de unas importaciones por otras, al instalarse industrias de "toque final" donde lo importado y el valor agregado internacional son mayores que los insumos internos (14).

Todo el proceso se hallará señalado por una fuerte inversión extranjera que buscará siempre nuevas y más rentables fuentes de acumulación. Otro aspecto importante de mencionar es el endeudamiento externo, ya que si de 1963 a 1969 se se da una disminución del 57% al 44.3% del valor de insumos importados, se da un aumento del valor de la maquinaria y equipo industrial importado del 45.7% al 91.5% en el mismo período (15), y ésto sumado a la exportación de regalías, utilidades y servicios de capital, nos da como resultado un alto volumen de riqueza que se escapa del país. O sea que, esta nueva vía de acumulación trae aparejada un aumento del endeudamiento externo.

Además el proceso surge desde sus inicios con una gran concentración de capital, producto de ser industrias que se implantan; trasladando determinado volumen de factores de producción muy superior a la demanda real del mercado. Lo que nos indica que, las políticas económicas implementadas significan la creación de garantías

para asegurar ganancias a las firmas inversoras.

A pesar del aumento sensible de la importancia de la actividad industrial dentro de la economía nacional, cuyo crecimiento fue de un 3.8% entre 1950 y 1960; llegando hasta un 6.6% en 1970 haciendo aumentar su importancia en el PIB no fue capaz de significar un aumento sensible en el volumen de mano de obra absorbida que se mantuvo prácticamente estable, de un 10% en 1962 a un 11.5% en 1975 en relación a la PEA total empleada.

Hacia los años 70/75 se dió un volumen de requerimiento de plazas nuevas de 289,400 y como promedio en el mismo lapso se crearon 58,000, lo que nos evidencia la incapacidad estructural de garantizar la absorción de la mano de obra.

El proceso industrial no significó ninguna transformación esencial en la dinámica tradicional de la economía guatemalteca. Ya que en el campo de la diversificación de cultivos contribuyó a profundizar las relaciones capitalistas, particularmente en los años sesenta. Daremos un rápido vistazo a la situación del campo. La población que depende de la actividad agrícola es un porcentaje alto en el país. A pesar del crecimiento del sector servicios y la presencia de la industrialización; vemos por ejemplo que, antes de darse éste, hacia 1950 la PEA agrícola significaba un 68.2% del total, hacia 1960 fecha de inicio del proceso industrial era de 66.9%. en 1970, año de implantación plena del mismo, el porcentaje equivalía al 60.9%; en 1980 el 54.9% y hacia 1985 el 54.6% (16). Aún ante la paulatina disminución del porcentaje, éste sigue siendo significativo, caracterizando a nuestro país como típicamente agrícola.

Esa disminución de la PEA agrícola está señalado por el proceso de mecanización y uso de insumos industriales, como fertilizantes (17). Al mismo tiempo vemos una producción de cereales cuyas variaciones han sido poco significativas para garantizar cierto nivel de seguridad alimentaria ya que su crecimiento de 1950 a 1985 ha sido de 0.3 a 0.7 toneladas/hectárea de superficie laborable (18); lo que nos indica que, el desarrollo de los medios de producción de granos ha sido menor que la tasa de crecimiento de la población, mientras que las tasas de crecimiento de la producción para

el mercado externo, siempre han sido más del doble" (19).

La dinámica económica descrita tendrá también manifestaciones concretas tanto a nivel del territorio nacional como del AMG. Por un lado veremos que el desarrollo regional tiende a concentrarse en la costa sur y en el departamento de Guatemala. Mientras que las otras regiones enfrentan una situación de empobrecimiento creciente, siendo más crítico en el altiplano y la región oriental (20).

Tal situación se refleja en que el volumen de migración del altiplano y el oriente representan el 75% del total nacional en el período intercensal 50-64. Aumentando el volumen de población de migra de 225,400 a 472,400 personas. Detallando más los datos, veremos que las principales corrientes migratorias se dirigen hacia: Guatemala, Escuintla, Izabal, Suchitepéquez y Retalhuleu y que se originaron fundamentalmente de: el altiplano que en 1950 significó el 46.8% y en 1964 el 41.1% del total nacional; del oriente con porcentajes en los mismos años de 26.5% y 31.8% y del sur con 22.7% y 22.4% del total nacional.

En el caso específico de Guatemala, el volumen de migrantes ha ido en aumento ya que en 1950 recibió el 29.7% y en 1964 el 33% del total de población que emigra. Según su origen éstos provenían de Santa Rosa, Quezaltenango, Chimaltenango y Sacatepéquez, de donde se colige que básicamente era una migración urbana-urbana.

En las otras zonas importantes de atracción, se da un tipo de migración más rural-rural a excepción de Escuintla donde existe cierto movimiento urbano-urbano.

En otras palabras, se consolidó todo el esquema de ocupación territorial desequilibrado implantando desde finales del siglo pasado; ya que los cambios introducidos en la estructura productiva sólo han afianzado el modelo agroexportador.

A nivel del proceso de urbanización eso se expresó a través del aumento de la población urbanizada en el período 1964-1973, que tendió a concentrarse más, generando un centro más desarrollado, el AMG; que paulatinamente va haciendo destacar su tamaño respecto a los otros

centros poblados del país, de tal forma que, por ejemplo con respecto a Quetzaltenango, la segunda ciudad del país experimenta un crecimiento en los años de 1950, 1964 y 1973 de 10.3, 13.3 y 17 veces más grande (21).

A pesar de ser exagerada esa diferencia, es importante ver que con relación a la población total, el AMG no representa un volumen superlativo. Si volvemos a los datos estadísticos veremos como de 1950 a 1973 la población del AMG crece de un 10% a un 19.7% con respecto a la población total del país, lo que nos evidencia una tendencia de concentración acelerada. Si comparamos éste dato con relación al año 1981, la estadística nos dará la cifra de un 19.9% o sea un aumento de apenas el 0.2%. En otras palabras, una ciudad que concentra al 20% de la población de un país, siendo el centro más importante no muestra categoría de crítico, más bien nos enfrenta a la manifestación de una estructura social incapaz de satisfacer las demandas de la población.

El crecimiento de la ciudad a lo largo de estos años se ve estimulado por la nueva función que realiza a partir de los años 60, al ser el asiento principal de la industria en el país; ésto agregado a su función comercial y financiera que la constituye en el más importante núcleo urbano de acumulación y reproducción capitalista nacional. Sin olvidar el papel que ha desempeñado como centro de gestión haciendo extender su influencia al área circunvecina.

De forma que, el radio de influencia de la ciudad ha experimentado diversos grados de desarrollo. Así, para 1950 se considera AMG, sólo el municipio de Guatemala; para 1964 se le suman los municipios de Mixco, Villa Nueva y San Miguel Petapa. Y a partir de 1971, oficialmente incluye, además de los anteriores a: Amatitlán, Villa Canales, Santa Catarina Pinula, Chinautla, Fraijanes, San José Pinula y San Pedro Sacatepéquez (22).

Esto ha significado también, la concentración no sólo de población y actividad industrial sino además de los servicios. Podemos resumirlo de la siguiente forma: en lo referente a industria el AMG concentraba el 62.5% de la actividad; encamamiento en hospitales, centros o puestos de salud el 52.5%; consultas médicas el 62%; cobertura de educación primaria el 70%; escuelas a nivel medio el 45%; estudiantes del nivel medio

55% (23).

Hacia 1986 una investigación (24) nos permitía comprobar que dicha situación se mantenía.

### III

El resultado de los anteriores procesos reseñados, a nivel de la población guatemalteca se concretiza en un paulatino proceso de empobrecimiento, que se agudiza con la consolidación de las relaciones capitalistas dentro del ámbito nacional, dado un sempiterno bajo nivel de salario y el fenómeno inflacionario que lo golpea, haciendo disminuir el poder adquisitivo del quetzal. Por un lado es importante precisar que la producción en el país se basa en la apropiación de la plusvalía absoluta, no sólo en el campo que "necesita" garantizarse un elevado nivel de ganancia dado el carácter oscilante de la demanda mundial, sino también en la industria. Y por otro, una excesiva oferta de mano de obra que permite abatir los salarios. Los sectores dominantes del país soslayaron el resolver la problemática. El estado y los sectores dominantes soslayarán el enfrentar la problemática económico-social del país, avocados los segundos a aprovechar al máximo los recursos de la nación; y donde los más afectados, los sectores populares recurrirán a la alternativa de la lucha reivindicativa.

Durante el período estudiado las características que asumirá la dinámica de los sectores populares, de manera general será la siguiente:

Aún bajo condiciones adversas, ya que el régimen militar restringiría durante 20 meses las garantías ciudadanas, los trabajadores de una u otra forma buscaron organizarse. Así después de la formación de varias confederaciones y centrales a principios de los años 60 (ver sección anterior), el programa sindical guatemalteco es el siguiente: existía una atomización del mismo, expresado en diversas tendencias y motivaciones: a) Central Nacional de Trabajadores -CNT-, de tendencia cristiana y con elementos avanzados en sus filas. b) Federación Autónoma Sindical de Guatemala -FASGUA-, clasista y consecuente. c) Central de Trabajadores Federados -CTF-, ligada a ORIT; surgida de la fusión de CONTRAGUA y CONSIGUA. Caracterizada como pro-gubernamental, pro-patronal, oportunista y con elementos corruptos. d) Federación Sindical de Empleados Bancarios -FESEBS-, independiente y con cierta influencia de CNT en esos años. e)

Federación de Trabajadores de Guatemala -FTG-, indefinicos (25).

Se impulsaron algunos intentos de unidad entre CNT y FASGUA hacia 1968 y 1972, que al final fracasaron.

La atomización del movimiento era en parte un objetivo que buscaba el régimen, logrando crear organizaciones que respondían a sus intereses y en algunos casos, con financiamiento y asesoría norteamericana, situación establecida a partir del gobierno castilloarmista.

Las jornadas de marzo y abril de 1962, significaron la oportunidad de unir esfuerzos de diversos sectores y a pesar que, dicho movimiento involucró principalmente a las capas medias, el ambiente general propició un acercamiento entre los grupos obreros. De tal forma que FASGUA y SAMF constituyen el Frente Obrero Nacional, dándose pronunciamientos públicos de muchos sindicatos.

La reacción gubernamental no se hizo esperar, por ejemplo se irrespetaron los derechos de los trabajadores bancarios y del IGSS, al prohibírseles el hacer uso de la huelga, por medio del decreto No. 504.

Existieron varios conflictos laborales, la mayoría exigiendo mayores salarios. Paralelamente se mantenía una constante represión contra los trabajadores; así, en marzo de 1966 son asesinados los líderes históricos del movimiento Victor Manuel Gutierrez y Leonardo Castillo flores, que dirigían la CGTG y CNCG respectivamente en el período 44-54. De igual manera aconteció con los dirigentes de otras organizaciones como de los sindicatos de Coca Cola y AUDEPA (26).

Todos estos hechos acaecidos bajo el gobierno de Mendez Montenegro, situación que se agudizó en los años de Arana Osorio quien durante los años 70-71, implantó el Estado de Sitio suspendiendo las actividades sindicales.

Aún bajo estas circunstancias los sindicatos más activos como CNT y FASTUA exigen el levantamiento del Estado de Sitio; lo que significó el allanamiento de sus sedes y amenazas contra sus miembros. De esto no escaparon también las organizaciones del campo.



Después del Estado de Sitio se dan nuevamente luchas, donde vemos que esencialmente el objetivo de los trabajadores es fundar su sindicato y obtener la firma del Pacto Colectivo, que a pesar de ser un derecho reconocido en la Constitución, tuvieron que llegar a enfrentamientos que significaron, en algunos casos, la desaparición de dirigentes; como el caso de la empresa de autobuses Alianza en junio de 1972, transportes Palmieri y CIDASA.

El proceso de organización de los sectores populares dió algunos pasos en esos años a pesar de las condiciones adversas y acumularía valiosas experiencias que después le permitirían alcanzar un mayor nivel que se manifiesta a mediados de la década de los 70.

El movimiento migratorio descrito anteriormente, que hizo crecer rápidamente a la ciudad contribuyó al surgimiento de una serie de asentamientos precarios, a través de invasiones y tomas de tierra urbana. También allí aparecería el germen de la organización al surgir en los inicios de los años 60, el Movimiento Nacional de Pobladores -MONAP-, que en esa época era de orientación cristiana. Significando la incorporación de la lucha por la vivienda dentro de las reivindicaciones populares.

De estos años es importante señalar que la implantación de un proceso industrial supodrá la creación de un contingente de obreros, que aunque nomuy numeroso, tendrá significación en la orientación futura del movimiento popular.

Vemos que durante este período, fue sumamente difícil para grandes sectores de población tan siquiera reivindicaciones sobre las necesidades más apremiantes, debiendo realizar su actividad reivindicativa bajo una fuerte represión.

Finalizando el período aranista, se dará un breve espacio político, que será esencial para el desarrollo de la organización laboral.

#### IV

La celebración de la conferencia de Punta del Este en 1962 señala un cambio estratégico de la visión norteamericana con respecto a latinoamérica. La suscripción del convenio de "Alianza para el progreso" implicará la introducción de ciertas líneas de acción para la asistencia de las necesidades de la población, más como parte de una visión política

que como interés real de resolver la problemática social.

En dicho convenio, entre sus apartados se hacia referencia a la necesidad de la formulación de políticas y el desarrollo de proyectos de vivienda. Este marco fue el referencial para la transformación de nivel institucional del organismo encargado de esas funciones.

Así el 13 de mayo de 1965, por medio del Decreto-Ley No. 365, el ICIV se transforma en el Instituto Nacional de la Vivienda -INVI-; que continuará en ese momento los proyectos iniciados por su antecesora, todos ellos financiados por el BID.

En su estructura interna adquiere mayor complejidad que la anterior institución. Básicamente está integrada por tres grandes divisiones:

a) la División Administrativa, integrada por los siguientes departamentos: Financiero, Contabilidad, Personal, Suministros y Procesamiento de Datos.

b) la División Jurídica: integrada a su vez por los departamentos: Jurídico, Registro y Contrataciones.

c) la División de Planificación y Operaciones, que se integraba por los departamentos de: Diseño, Costos, Auto-construcción, Construcción Directa y Servicios Comunes.

A su vez esta última división contaba con otros dos departamentos: Planeamiento y Socio-económico. Algo importante será el hecho que se integra como funciones del primer departamento, dos áreas que a diferencia de la anterior institución, permitiría su aproximación a la realidad del problema de la insuficiencia de vivienda, estos eran: Investigación de la Problemática Habitacional del país y Formulación de políticas de Viviendas.

El nombramiento de los más altos ejecutivos de la Institución (Gerente y Sub-gerente) la realizaba directamente el Presidente de la república.

Manténía vínculos básicamente con el Ministerio de Obras Públicas y con la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación. Al respecto de éste último señalaremos que, la práctica de la

planificación se integra a la dinámica estatal como instrumento de la tecnocracia. en el Segundo Plan de Desarrollo Económico, 1961-1964; es cuando por primera vez se hace referencia a un programa específico de vivienda considerado para el período. Posteriormente en el Plan de desarrollo económico y social 1965-1969, se amplía la inversión para los proyectos de vivienda, asignando un presupuesto por encima de los Q.8 millones. Una comisión de evaluación de la Alianza para el Progreso, consideró sin embargo, que los logros en ese rubro eran muy modestos al contrastarlos con el crecimiento de la demanda, recomendando una mejora en el nivel administrativo.

Hacia 1967 el CNPE realiza un ajuste de la anterior programación, implementando un Plan de Acción Inmediata 1967-1970 que contemplaba una inversión de Q. 25 millones en el sector que no se realiza en su totalidad. En el siguiente Plan 1971-1975, se incluye nuevamente la vivienda siempre bajo la modalidad de depender del financiamiento externo, y la "referencia a la vivienda continúa siendo esporádica y sin la importancia debida, porque se da dentro de planteamientos sin una base de investigación y planificación previa." (27)

Y pesto era así por la orientación de los Planes Nacionales elaborados. Tanto que la comisión de la Alianza para el progreso mencionada anteriormente señaló limitaciones, falta de precisión e incoherencia en los planes (28). Ya que como instrumento, la planificación, tal como estaba planteada no incidía sobre la problemática estructural de la sociedad, que era evidente aún para los organismos norteamericanos. Podemos decir al respecto del Plan 1965-1969, que enfocaba sus objetivos básicamente al sector agrícola, incluyendo cierto énfasis sobre el sector industrial; pero como señala un estudio: (29) "una proporción muy alta de los beneficios del Plan serán aprovechados por las explotaciones multifamiliares y específicamente por las plantaciones más grandes", realidad que contrasta con la declaración del Plan de actuar en los sectores "más deprimidos". Otro elemento de dichos instrumentos de planificación, eran las limitaciones producto de las restricciones impuestas que acompañan y condicionan la asistencia financiera, y que determinaba también los términos de la asistencia técnica y ataba el sentido del Plan.

Esto significaba una desarticulación entre el organismo planificador y el ejecutor, en este caso el INVI. Que inicia un proceso de aproximación a la realidad del déficit habitacional. en 1967 se realiza un estudio al respecto (30), que en base a un análisis a partir de un censo, arroja datos que permiten evaluar la magnitud del problema. Estableciendo determinados criterios para su evaluación:

- a- déficit por deficiencias cualitativas.
- b- déficit por demanda objetiva
- c- vivienda desocupada
- d- déficit por conversión de uso.
- e- déficit por reposición.
- f- déficit por evolución demográfica.

Que fueron considerados para hacer la evaluación respectiva y las necesarias proyecciones. Del estudio se concluyó que para el año 1966, el déficit de vivienda para la República era de 300,000 unidades, siendo para el área urbana una cantidad de 117,758 unidades. Tomando el total, se cuantifican los requerimientos de inversión necesarios para hacerle frente, lo que nos da la cantidad de Q.305 millones, cantidad imposible de destinar de parte del gobierno para tal fin.

El préstamo que el ICIV había iniciado a negociar con el BID, fue renegociado por el INVI, y permitió el inicio de los nuevos programas. El préstamo era por un valor de US\$.5.3 millones (préstamo BID 39/TF); complementado con un aporte del gobierno central de Q. 2 459,500 y de la Institución de Q.3 898,618.54

Los proyectos desarrollados fueron los siguientes: (sólo para el AMG)

Proyectos	1965	1966	1967	1968	1969	total
Dr. Mariano Galvez	81	129				210
Tecún Umán	29	25				54
La Trinidad	6	26	18			50
Cipresales	325				325	
Bienestar Social		33				33
1º de Julio		205	2,715	903	32	3,955
La Aurora			25	10	1	36
San Rafael La Laguna I				185	137	322
6 de Octubre					152	152
Eureka					84	84
Cipresales - anexo-					34	34
	441	418	2,758	1,098	4405,255	

Se apoyaron otro tipo de programas que se introdujeron bajo el INVI, éstos fueron: Créditos

Supervisados, en los años 1968 y 1969 por la cantidad de 114 y Rehabilitación de Vivienda, que en el año 1969 atendió 58 casos. Sumados a éstos, se pusieron en práctica los siguientes programas:

- 1 Construcción Directa: adjudicación de viviendas totalmente terminadas, con un pago inicial del 10% a 20 años plazo, en cuotas que oscilan alrededor de los Q.15 mensuales.
2. Autoconstrucción.
3. Propietarios de lotes: créditos a familias que posean lotes urbanizados, por un monto máximo de Q. 3,000. Más la supervisión de la construcción. Hata 20 años plazo.
4. Tres partes: construcción de viviendas para trabajadores de empresas que deseen contribuir económicamente en la construcción.
5. Rehabilitación de vivienda: préstamo para reparar viviendas.
6. Sitio urbanizado: adjudicación de lote con servicios, para que el usuario construya su vivienda.

Tal como podemos observar en el período considerado sólo se hizo uso de tres de los anteriores programas y, en magnitudes reducidas.

El INVI inicia las gestiones para un nuevo préstamo, suscribiéndose el mismo el 25 de abril de 1969, entre el gobierno y el BID, por la suma de US\$.5 millones (préstamo 219 SF/GU). En esta etapa se contó con un aporte del gobierno de Q.3 735,000 y de la Institución de Q.6 851,222.43.

Dentro de la solicitud de éste nuevo préstamo, se incluye el estudio de dos nuevos sub programas:

1- Lotes con servicio: consiste en la adjudicación de una unidad mínima de vivienda, en un lote debidamente urbanizado, labores éstas realizadas a través del sistema de contratación. Se supone que el usuario podrá después ampliar la vivienda de acuerdo a sus necesidades. El costo promedio de los lotes era de Q.800.

2- Programa INVI-FHA: El INVI sirve como medio de financiamiento, proporcionando el 50% del

mismo para la construcción de una vivienda, planificada por particulares a través del sistema FHA. El costo promedio de las viviendas estaba calculado en esos años en Q.5,000.

Revisando la última memoria de labores del INVI donde se hace un recuento de toda la obra realizada, es interesante ver que, aquellos proyectos que por su costo pueden considerarse como más directamente dirigidos a los sectores necesitados, mantiene una presencia discreta en el período, centrándose más la actividad en los programas de Construcción Directa, Rehabilitación de Vivienda y Crédito Supervisado.

El volumen de la obra realizada en el siguiente período podemos observarla en el siguiente cuadro, que considera sólo el AMG:

Proyecto	1970	1971	1972	total
1o. de julio	158			158
San Rafael La Laguna II +		182	522	704
Justo Rufino Barrios	12	785	864	1,661
Jardines de San Juan ++		150	75	225
Centro Urbano San Francisco ++		336	114	450
La Aurora	1	16	32	49
	171	1,469	1,607	3,247

+Lotes con servicio

++ INVI - FHA

Resto construcción directa

Además de los subprogramas que implementaba el Instituto podemos ver lo siguiente:

Créditos Supervisados:	53	9	2	64
Rehabilitación de vivienda:	71	61		132
	124	70	2	196

Paulatinamente podemos observar como los proyectos impulsados tienden a desplazarse hacia la satisfacción de las necesidades de aquellos sectores que cuentan con ingresos estables y más elevados, tal como informa el documento final: "las viviendas se han adjudicado a familias de la clase media y en general, en mayor porcentaje a los empleados públicos o sea a los que trabajan en instituciones descentralizadas. En segundo lugar en lo que se refiere al número de adjudicatarios se encuentran los empleados de comercio, de industria y los particulares, los cuales tienen prácticamente el mismo número de beneficiarios" (31) éstas conclusiones de acuerdo a una investigación socio-económica sobre los beneficiarios de los proyectos correspondientes al

préstamo que financió la segunda etapa de la Institución (No. 219/SF-GU).

Este proceso de encarecimiento gradual de los costos de operación, que se manifiesta en la limitación de la cobertura de los proyectos, lo podemos asociar con el impulso que se da a la política de incluir a agentes capitalistas externos, tal como lo explicita la misma institución: "Durante el período (el INVI) adoptó la modalidad de adjudicar un gran porcentaje de trabajos a la iniciativa privada mediante licitaciones públicas para contratos de construcción; lo cual constituyó un incentivo para el fomento y desarrollo de empresas constructoras nacionales." (32)

Esto lo podemos corroborar examinando las Memorias de Labores del período mencionado, donde encontramos por ejemplo el caso del proyecto "San Andrés", incluido dentro del programa de autoconstrucción. En la Memoria de Labores del año 1972 se puede observar que ese proyecto a significó una inversión de Q.354,600.00. Desglosando las diferentes actividades que incluye, vemos que la elaboración del Proyecto Arquitectónico tuvo un valor de Q.305,680.00 (página 4, contrato No. 45-72); de tal forma que aún antes de haber iniciado los trabajos, los beneficiarios ya adeudaban la cantidad de Q.1,358.58 (el número de viviendas que constituían el proyecto era de 225); a esto hay que sumar otros gastos necesarios para la viabilización del proyecto, que entramos a detallar: el proyecto arquitectónico del Salón Comunal, que tuvo un costo de Q.13,000.00 y la construcción de la red de drenajes y agua potable que ascendió a la suma de Q.59,591 (páginas 4 y 6, contratos No. 50-72 y 165-72). Un hecho interesante es que a pesar de contar la Institución con un Departamento de Diseño, se acudía a contratar servicios profesionales para el desarrollo de los proyectos arquitectónicos.

Como un dato final, podemos mencionar que, el volumen de viviendas de menor costo, que hemos considerado como realmente dirigidas a los sectores populares, era menor que las realizadas por los otros programas; así, según la Memoria de 1972, que tomaremos como referencia por ser el último año de labores de la Institución; los proyectos Lotes con Servicio (San Rafael La Laguna II) y los proyectos de Autoconstrucción (La Verbena y Santa Clara) hacen un total de 813

unidades habitacionales, contrastando esto con los proyectos de Construcción Directa (Cipresales anexo, Eureka, Col 1o. de Julio, Santa Clara I, II y III) que suman 1,905 unidades, lo que evidencia una diferencia de más del doble. (Hemos considerado sólo los proyectos realizados en el AMG).

## CONCLUSIONES

1 Durante estos años la economía guatemalteca experimenta un proceso de crecimiento, como resultado de la diversificación de la agricultura y la implantación del proceso industrial. Situación que no permitirá percibir las limitaciones del esquema que entrará en crisis hacia finales de los 70. Se dió un proceso de ocupación de otras zonas del país que habían permanecido al margen de la explotación agrícola, de manera que la frontera agrícola se expande hacia el noroccidente y norte del país, buscando también aprovechar la explotación de recursos naturales de esos lugares.

2 El proceso de ampliación del aparato estatal continuó marcado en este período con el surgimiento de una serie de instituciones descentralizadas, cuya función esencial será de contribuir a la expansión económica de los sectores empresariales, particularmente por el hecho que existirán condiciones extremadamente favorables para el proceso de acumulación; ya que el Estado entra a desempeñar un rol económico particular, al dirigir su acción hacia la construcción de infraestructura necesaria.

3. La expansión de la ciudad se acentuará en estos años, dada la consolidación de la dinámica migratoria generada por la producción agroexportadora; además el proceso industrial, aunque limitado, generará cierta atracción de mano de obra hacia la ciudad capital. Se acelera la concentración de población en las áreas urbanas del país y, en el AMG, dicho fenómeno presionará sobre la infraestructura urbana y los servicios de por sí ya insuficientes.

4 Las organizaciones sindicales y populares inician al final de estos años, un proceso de lenta rearticulación. Se alimenta de los contingentes obreros surgidos en la industrialización y las organizaciones de sectores medios urbanos; será importante la incorporación de las organizaciones de los habitantes de los asentamientos precarios urbanos. Todo este proceso se dará en

condiciones muy difíciles, que sin embargo no impedirán su desarrollo, como veremos en la siguiente sección.

5 A nivel de la Institución encargada de los proyectos de vivienda, podemos observar que, a nivel administrativo sufre una mayor complejización respecto a su antecesora, desarrollando la importante tarea de aproximación a la problemática por medio de estudios.

Se evidenciará la falta de coordinación de la institución con la labor del resto del aparato institucional, ya que no responderá a las orientaciones que emanaban del Plan Nacional de Desarrollo.

En su práctica de construcción de viviendas, articulará agentes capitalistas, propiciando así la consolidación de un sector inversor en esa rama, lo que redundará en un encarecimiento de los proyectos; que implicó la disminución de la

cobertura de los mismos que comenzaron a ser dirigidos a los sectores medios.

Al igual que la anterior institución (ICIV), se originó como resultado de orientaciones políticas foráneas, es decir originalmente no son creadas como respuesta a una necesidad social sino más bien, como parte de una estrategia política. En el caso del INVI específicamente, dada la coyuntura de implementación del programa de Alianza para el Progreso, parte de la política norteamericana para contrarrestar la influencia de la Revolución cubana.

Un elemento importante de resaltar es la fuerte dependencia hacia el financiamiento externo, ya que su labor está determinada por los dos préstamos que se hicieron a lo largo de su existencia, esta situación nos demuestra el papel secundario que dicha institución cumplía dentro de la actividad estatal, asignándosele un presupuesto reducido. Esta situación será la constante de todas las instituciones de vivienda.

## NOTAS PIE PAGINA

1. Los partidos políticos y el Estado guatemalteco desde 1944 hasta nuestros días. Revista política y Sociedad. Fac. de CC PP. USAC. 1978
2. *Ibid*, página 45: según análisis de Adolfo Mijangos López
3. Principalmente el punto relativo al número mínimo de afiliados para constituir un partido, que dicha Ley estipuló en 50,000 siendo antes 10,000
4. González Davison, Op. Cit. página 99
5. *Ibid*, página 100
6. Para mayor referencia ver: Dialéctica del Terror en Guatemala, Aguilera Peralta et al EDUCA 1981
7. *Ibid*, página 106
8. *Ibid*, página
9. E. Torres Rivas, Prólogo a Dialéctica del Terror en Guatemala. EDUCA. 1981
10. Tesis esquemáticas sobre el balance de poder frente al nuevo período presidencial. Revista ECA. Universidad C. A. José Simeón Cañas. San Salvador 1978.
11. Carlos Sartí, La Democracia en Guatemala: sus contradicciones, límites y perspectivas.
12. Román Mayora, El crecimiento desigual en Centroamérica 1950-2000. El colegio de México. 1983.
13. Edelberto Torres Rivas, Aspectos generales de la economía centroamericana. Revista Alero. mayo/junio 1979.
14. "La actividad industrial se reduce al procesamiento de materias primas locales o a la terminación de bienes de consumo semi-elaborados en el exterior, todo ello con bienes de capital igualmente importados", *Ibid*, pag. 43.
15. *Ibid*, página
16. Rolando Ortiz, Indicadores del desarrollo agrícola en centroamérica. IIES. USAC. 1988. página
17. consumo de fertilizantes nitrogenados/1,000 H laborales 1950=0.4; 1960=3.6; 1970=12.6; 1980=31.7; 1985=30.5 tractores por 1,000 H laborales: 1970=2; 1980=2.2; 1985=2.2; tractores por PEAA: 1970=3.1; 1980=3.3; 1985=3.3
18. *Ibid*
19. *Ibid*
20. toda la información sobre migraciones extraída de: Guatemala: migraciones internas de población 1950-1973. René Arturo Orellana. IIES. USAC. 1978
21. Luis Alvarado, Proceso de urbanización en Guatemala. Revista Perspectiva. USAC. 1983
22. Flavio Quesada, Los objetos construidos no mercantilizados. CEUR. 1984. página 30
23. *Ibid*, del cuadro No. 9 de la página 37
24. Miguel Von Hoegen, Concentración geográfica de servicios en Guatemala. ASIES. No. 5. 1986
25. Miguel Angel Albizures, Tiempo de sudor y lucha. México. 1987. página
26. *Ibid*
27. Luis Beteta, Tesis. Facultad de CCPP. USAC 1985. página
28. CITGUA, Op. Cit.
29. *Ibid*.
30. Diagnóstico preliminar del problema de la vivienda en Guatemala. INVI. 1967
31. Desarrollo de la vivienda de interés social. INVI 1972. página 95
32. Memoria del INVI 66-70. página

## SECCION SEXTA

### El Estado Autoritario en crisis: 1972 - 1985

#### El Banco Nacional de la Vivienda - BANVI-

Hacia los años 80 se desencadena una crisis global de la sociedad guatemalteca. Múltiples son los factores que se conjugan para generarla. Por un lado vemos que a nivel económico tanto factores internos como externos confluyen en el esquema, propiciando al interior una exacerbación de las contradicciones políticas; que por otro lado ya se definían como problemáticas a partir de la paulatina deslegitimización del régimen.

Al interior de ésta situación, fueron los sectores empobrecidos del país quienes vivieron más duramente el proceso, ante un acelerado descenso de su nivel de vida. en el caso específico de la vivienda, la coyuntura del terremoto del 76 agudizó su nivel deficitario y puso a prueba a las instituciones estatales encargadas para enfrentarlo. De tal forma que se evidenciaron las carencias y limitaciones de las mismas y del Estado en general para responder eficientemente a las necesidades populares.

Para iniciar nuestra aproximación a la problemática, conoceremos antes algunos datos que nos permitan caracterizar los rasgos más determinantes del mismo.

Podemos ver que las raíces de la crisis, parten del modelo económico-social implantado a partir del giro que, en 1954 da la dinámica de la sociedad guatemalteca.

Primero, es preciso señalar el desbaratamiento del proyecto de Reforma Agraria que pretendía, en esencia, la creación de un fuerte mercado interno como sustrato de un desarrollo industrial; en lugar de ello se consolidó el esquema agroexportador revitalizándose con los nuevos cultivos introducidos. Segundo, el proceso industrial que se implanto se restringió a la satisfacción del reducido mercado consumidor compuesto por las capas de ingresos superiores, tanto nacionales

como la región centroamericana, ámbito del proceso; y como otro elemento distorsionador la fuerte presencia de la inversión foránea en condiciones sumamente ventajosas. Tercero, a medida que en la base de la dinámica social de estos años se evidencia la consolidación de las relaciones de producción típicamente capitalistas, el Estado experimentó un proceso de modernización y expansión. Desempeñando esencialmente el rol de garantizar las condiciones óptimas para la reproducción capitalista, centrando su actividad en la promoción de obras de infraestructura y en el desarrollo del sector energético. Sumado a esto la persistencia de una estructura impositiva regresiva que lo ata y dificulta su labor. Cuarto, el crecimiento que experimentó la economía guatemalteca desde 1960, se manifestó en propiciar un desarrollo concentrado y excluyente, ya que a pesar de los índices positivos de las variables macroeconómicas, se generó un alarmante deterioro de las condiciones de existencia de ampliar sectores de la población.

A un nivel más específico, podemos ver que en lo que respecta a la agricultura, que sigue siendo el sector más importante, que durante los años 1960-65, su crecimiento anual promedio fue de 5.7%, reduciéndose en el siguiente período 1965-70 a un 4.7%; entre 1970-75 su crecimiento fue dinámico otra vez alcanzando un promedio de 5.95; en los siguientes años 1975-80 volvió a descender a un promedio de 3.4%; para finalmente entrar en un período crítico en los años siguientes 1980-85 con una tasa de crecimiento de -0.3% como promedio anual (1).

La industria por su parte observó el siguiente comportamiento en los mismos períodos, en los años 1960-70 creció un promedio anual de 7.4% en los primeros 5 años del decenio mencionado y 8.2% en los 5 años restantes; fue el sector más dinámico de la economía; entre los años 1970-75 el promedio fue de 4.7% anual; en los siguientes 5 años 1975-80 fue de 7.7% para disminuir en el período más crítico, hasta un -2.1% en los años 1980-85 (2). Debe mencionarse además que dicho crecimiento industrial se da en condiciones particulares como lo son, que a nivel de su participación en el PIB en el lapso estudiado (1960-1980), solamente creció de un 12.9% a un 16.7%.

A nivel de su estructura, la importancia del sector tradicional sigue siendo fuerte, que tuvo una variación de 1960 a 1970 de un 88.8% a un 76.3%. Por otro lado, el porcentaje de industrias productoras de bienes de capital mantuvieron, en el mismo período, una dependencia a la importación de insumos de entre el 80% y 90%. De una manera que evidencia una vinculación entre la capacidad de crecimiento de este sector con la dinámica del sector agrícola.

Todo este movimiento de auge y crisis en el marco de las cambiantes condiciones internacionales, que a nivel de referencia mencionaremos; ya que incidieron directamente en los procesos descritos; así, los problemas experimentados por los países industrializados en sus economías y agravados por el aumento a los hidrocarburos a finales de los 70, que obligaron al impulso de medidas restrictivas que generaron una elevación de las tasas de interés y una contracción de la demanda, que significó un descenso del precio de las materias primas a nivel internacional (3).

Agregado a esto, las salidas de divisas al extranjero como producto del pago de utilidades a inversiones foráneas, más el aumento del precio de los bienes importados, elementos éstos que confluyen a determinar la pérdida de poder de compra del país al exterior.

Todo esto se manifestó en una caída general de la producción del país, a tal punto que perdió totalmente su dinamismo y tuvo una variación nula de -1.8% en los años más críticos. Iniciando una lenta recuperación a partir del período 1984-86 del orden del 1%. Su efecto sobre la población del país significó una reducción del ingreso per cápita del 16% con respecto a 1977 (4).

Examinando más detenidamente los efectos sobre la población podemos decir que, a nivel de los salarios, es a partir de 1976 que se inicia un proceso de deterioro del mismo, agudizándose hacia 1985 cuando el índice de precios al consumidor subió de un 19% de ese año, a un 25% en 1986. Paralelamente a éste fenómeno, se da la paulatina pérdida del poder adquisitivo del Quetzal que, numéricamente la podemos resumir así, de 1972 a 1982 disminuyó en 64 centavos y si ampliamos el margen hasta el año 1986, la pérdida de valor sería de 77 centavos. (5).

A nivel del salario nominal, si lo examinamos por sectores vemos que, en el sector de la industria manufacturera durante el período 1980-1984 tuvo un promedio de Q.220 mensual, en el sector del comercio durante el mismo período el promedio fue de Q.178 mensuales, en el sector servicios se ubicó en los Q.185 mensuales. Si observamos en la agricultura, las estadísticas nos dan un promedio mensual de Q.52 en 1980 hasta Q.78 en 1984 (6).

Otro fenómeno importante y de graves consecuencias se refiere al empleo, desempleo y subempleo que se manifiesta en estos años. De 1970 a 1986 la fuerza de trabajo total creció con una tasa promedio anual del 3.4%. A partir de 1978 se incorporaron al mercado de trabajo la cantidad de 70,000 personas anualmente, cifra que según se calcula ascenderá a 80,000 a partir de 1980 (7).

El sector que continúa absorbiendo la mayor cantidad de mano de obra es la agricultura, que en 1968 daba empleo a un 57.6% del total, la industria al 10% y los servicios al 20.7%; diez años después, los porcentajes eran los mismos de tal forma que la agricultura poseería aún la supremacía existiendo leves variaciones en los otros sectores de 11.9% y 20.5% respectivamente. Los niveles de empleo inician su descenso a partir de 1979 cuando se menciona que fueron suspendidos un total de 164,500 personas, la mayoría (el 90%) en la agricultura.

Se calcula que al iniciar la década de los 80, existían 500,000 personas en desempleo, producto de la demanda no satisfecha en años anteriores. Entre 1980 y 1981 el aumento de empleos fue de 53,000, lo que obviamente no alcanzó a cubrir el déficit. Hacia 1982 el número de plazas crece en 20,000 y en el 83 se estanca, para en 1984 en lugar de aumentar disminuye en 9,000; lo que finalmente significa que el desempleo total alcanza más de un millón de personas.

esto se refleja en la extensión de la pobreza, habiéndose dado un incremento considerable de la población considerada en situación de "extrema pobreza", que pasó del 63.5% en 1981 a 86.3%; gráficamente podemos ver:



**POBREZA 1981**

**POBREZA 1985**

Tomando el cuadro No. 1: Pobreza: 1981-1985; de la página 14 del trabajo: "La política de desarrollo del Estado Guatemalteco 1986-1987". Cuadernos

de Investigación No. 2 AVANCSO. Guatemala, 1988. página 14.

Sumando a estos factores de orden económico, encontramos que otro elemento que también contribuyó a desencadenar la situación conflictiva de inicios de los 80, fue la crisis del sistema político.

Habíamos visto en la sección anterior, como la elección de Arana en 1970, había significado un ascenso más directo en los militares al poder, en alianza con los nuevos grupos empresariales surgidos de los procesos económicos iniciados a mediados de los 50. Situación que colocó a sectores de la institución armada como miembros de los sectores dominantes.

Se consolida una específica vinculación entre las clases dominantes y el Estado, de manera que hacer innecesarios los mecanismos partidistas ya que aquellas, se presentan ante este por medio de sus entes gremiales, convertidos en exclusivos y excluyentes grupos de presión. Se integran como tal al ejercicio del poder, logrando insertarse dentro del aparato de Estado y así hacer valer desde allí sus intereses, principalmente económicos. Esta situación se evidencia claramente durante la administración de Arana, período en el cual se crean desde la perspectiva de hacer más funcional la dinámica de la administración estatal; catorce entidades descentralizadas. Algunas surgen por transformación o fusión de otras como INAFOR, INTECAP, BANVI y GUATEL. El sector que más se beneficia de esta reestructuración es el agrícola, con la creación de INAFOR, ICTA, BANDESA, INDECA y PROLAC. Además se busca ampliar los beneficios de otros sectores privados como la industria y el comercio, que mantienen representantes en diferentes entidades: ZOLIC, CORFINA, COPEREX, INTECAP, IRTRA y GUATEXPRO.

Dentro de la clasificación de las instituciones estatales, están las que se definen como entidades descentralizadas mixtas, y en estas es donde encontramos la presencia de grupos que representan intereses privados, de manera que pueden influir en la orientación final de la institución, estas son: COPEREX, GUATEXPRO, ICTA, INAFOR, BANCO DE GUATEMALA, INGUAT, IGSS, ZOLIC, FHA, CORFINA, BANVI, INTECAP, FEGUA, COPANTIGUA, CHM, EEGSA y BANTRAB (9).

La ubicación de los intereses privados al interior del Estado, hace aparecer a éstos como los intereses

nacionales, tal como lo señala Torres Rivas: "Lo que produce entre otras consecuencias, el prepotente vigor político de los intereses de la burguesía, sin contrapeso ninguno penetrando y co-dirigiendo las instancias del poder del Estado, haciendo que las políticas públicas se realicen en su beneficio exclusivo." (10)

El siguiente período presidencial, el de Laugerud, presenta un proyecto económico que evidencia ser continuador del anterior esquema, buscando fundamentalmente no realizar reformas sociales profundas y asentar el desenvolvimiento económico del país sobre la inversión estatal en proyectos de infraestructura, que posibilitarían un crecimiento industrial y agroindustrial, todo ello financiado foráneamente; y que se dirigía en lo esencial a proyectos hidroeléctricos, una alación con inversiones extranjeras para la explotación a la actividad de la inversión en proyectos turísticos.

Todo un esquema que refuerza la presencia de intereses extranjeros en contubernio con los privados nacionales, sin la perspectiva del desarrollo interno. Otro proyecto apoyado en estos años y de capital importancia para éstos intereses privados será la construcción de la carretera transversal del norte, que abrirá la posibilidad de explotación de tierras fértiles pero inaccesibles.

Concomitante con esta perspectiva económica, a nivel político los nuevos intereses, con visión más capitalista, más empresarial; plantearán el desplazamiento de la derecha más conservadora, cuya limitación ideológica entorpecía el proyecto. Dicho proceso, a la altura de finales de la década de los 80 es prácticamente una realidad.

La crisis política a la que hicimos referencia al inicio, se presenta en el hecho de la paulatina pérdida de legitimidad de los regímenes instaurados a partir de 1974. Electos estos a través de procesos electorales fraudulentos, se hace evidente desde 1974 a 1982, último realizado, un paulatino descenso de la población que elegía al presidente, un marcado abstencionismo que como dato referencial lo mencionamos, en 1970 existió una abstención del 46.2%, de tal forma que el Presidente es electo por el 10.5% de la población mayor de 18 años; Laugerud lo será por el 8.4% y se dará una abstención del 53.6%; en el proceso de Lucas, la abstención crecerá hasta un 63.5% y

lo elegirá el 8.3% de la población.

Durante el período de Laugerud existirá el intento de generar espacios participativos, con el doble objetivo de ganar consenso y mediatizar la organización popular, y se dará a través del apoyo al cooperativismo, una tímida apertura a la organización popular y la ampliación del espectro político con la inscripción de nuevos partidos.

No sólo por su mismo agotamiento interno el esquema político entrará en crisis, existió también un fuerte desarrollo de la oposición popular y armada, que planteaba un alternativo proyecto político.

En este sentido es preciso distinguir, las características de cada uno de estos elementos. Primero, el crecimiento de las organizaciones populares que logran aglutinar a un amplio espectro de sectores. Antes de 1976 se había realizado paulatinamente el resurgimiento de las organizaciones sindicales, en medio de constantes amenazas y actitudes pro patronales de las autoridades. El breve espacio abierto durante los años 74-78 comenzó a cerrarse. Se continuó con la misma actitud antisindical tanto de la patronal como de las autoridades, muchos conflictos fueron resueltos violentamente y en algunos casos significando la destrucción de la organización. Sería innumerable el detalle de estos casos, por lo que nos limitaremos a los hechos más relevantes.

Una acción de solidaridad con los trabajadores de Coca-Cola, permite la vinculación de diferentes organizaciones, que ante el ambiente abiertamente hostil que se presentaba a los trabajadores; ven la necesidad de unir esfuerzos, de manera que en marzo de 1976 se organiza el Comité Nacional de Unidad Sindical -CNUS-. El logro de esta acción es el generar, a partir de allí, un trabajo más coordinado entre las diferentes organizaciones.

Un hecho que revelará el grado de concientización que habían alcanzado diversos sectores de la población ante la situación social del país, fue la marcha de los trabajadores de las minas de Ixtahuacán, que despertó el apoyo espontáneo de la población a su paso.

La creciente movilización popular desató una ola de violencia represiva que alcanza altos niveles, al punto que el país es señalado internacionalmente

como uno de los que poseen el mayor índice de violación de los Derechos Humanos. Estas acciones incluyen el asesinato de líderes, políticos de oposición, etc. La reacción de las organizaciones es la conformación del Frente Democrático contra la reposesión, que llegó a aglutinar a más de 150 organizaciones, desde sindicatos hasta partidos políticos y otro tipo de organizaciones.

Por otro lado, la oposición armada al régimen alcanzó niveles nunca vistos antes, principalmente con la incorporación del indígena a la lucha. La estimación oficial del ejército guatemalteco en 1981, era que unas 260,000 personas estaban enroladas en las fuerzas irregulares de apoyo a la guerrilla (11); lo que significaba un abierto desafío al poder constituido.

La confrontación militar alcanzó altos niveles de violencia. El ejército lanza su primera gran ofensiva en noviembre de 1981. El blanco del ataque gubernamental lo constituyó la población civil (12). Las proporciones del enfrentamiento y el nivel de los recursos de fuerza que utilizó el ejército, evidenció la debilidad del régimen. Tanto la crisis económica como la corrupción interna corroían la estabilidad, y sumado a esto el creciente aislamiento internacional. El intento de realizar de nuevo un fraude electoral en 1982, proceso que contó con un 63% de abstención, más los anteriores factores mencionados, preparan las condiciones para que nuevamente un sector de la oficialidad, intente abrirle otras perspectivas de estabilidad al capitalismo en el país. El Golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, introduce nuevos elementos dentro del esquema de dominación al interior de la sociedad guatemalteca, ya que representa una visión más a largo plazo donde se combina contrainsurgencia y transformismo, una visión reformista del ejército ante la situación de crisis, que se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Acción para las áreas en Conflicto. Y al mismo tiempo se desarrollan diversas ofensivas militares y "según denuncia de organismos humanitarios internacionales, como parte del primer plan operativo, "Victoria 82", el ejército llevó a cabo 249 masacres de población civil que costaron más de 8,000 vidas." (13) El éxito militar le permite al ejército estructurar todo un nuevo sistema de control y dominio sobre la población rural, fundamentado en las Patrullas de Autodefensa

Civil, los Polos de Desarrollo y las Coordinadoras Interinstitucionales. Básicamente durante los regímenes de facto, se empieza a estructurar una recomposición del Estado guatemalteco, orientado a resolver la crisis y asegurar la permanencia del sistema económico social sin alterar sus elementos radicalmente. Podemos decir que, el régimen militar de facto buscaba en lo esencial, a nivel económico revertir la recesión económica, a nivel político reestablecer la legitimidad y establecer mecanismos de mediación y, a nivel ideológico, buscaba lograr el consenso social. Todo ello empero, sobre la base de "restituir el equilibrio entre coerción y consenso. Se trata de ampliar la dominación utilizando también los aparatos ideológicos del Estado." (14)

Dicho planteamiento se concretiza en la elaboración del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, que persigue cuatro objetivos: a- estabilidad política, b- estabilidad psicosocial, c- estabilidad militar, la "derrota de la subversión armada", y d- económica. Orientados estos puntos por una visión contrainsurgente: "prioridad donde hubiera alta posibilidad de surgimiento de situaciones contribuyentes a la subversión," (15) Todo ello nos permite ver como los cambios a nivel del Estado se dan sobre las mismas bases autoritarias.

En marzo de 1983, se realizó el relevo en el mando por medio de un nuevo golpe de Estado. Las contradicciones transformistas anteriores, son superadas con este nuevo reacomodo. De tal forma que los sectores dominantes buscan refuncionalizar sus partidos y entes gremiales, dentro del esquema político nacional. En el fondo de todo ello, perduran las estructuras creadas por el ejército para controlar a la población y logra que las mismas sean legitimadas por la nueva constitución.

En 1985, las elecciones realizadas ese año dan como ganador al partido demócrata-cristiano. Los planteamientos que estos hacen, ante su tarea de conducir el Estado y con la línea trazada en los dos anteriores regímenes de facto. Esto podemos verlo al comparar sus "postulados de desarrollo", así: (6)

**Gobierno del general Oscar Mejía Victores**  
- Desarrollo integral  
- Regionalización

**Gobierno de Vinicio Cerezo**  
- Desarrollo integral  
- Regionalización

- Descentralización
- Polos de Desarrollo
- Estímulo a las empresas comunitarias agroindustriales
- Titulación de tierras

- Descentralización
- Consejos de Desarrollo
- Multiplicación de micro y pequeñas empresas
- Multiplicación de mercados

Y tal como señala el documento: "en los primeros 18 meses de gobierno los demócrata-cristianos continúan los esfuerzos por poner en ejecución e implementar programas e instancias recomendadas por sus antecesores." (17)

Ello implica además que, la orientación general de la actividad estatal considerará prioritarios los elementos político económicos, relegando en segundo plano a los aspectos sociales, situación que veremos más detenidamente más adelante.

## II

Hacia 1973 se hicieron evidentes las limitaciones de una institución como el INVI, particularmente en el hecho de depender del financiamiento externo por lo que, buscando otras alternativas se realiza su transformación en el Banco Nacional de la Vivienda -BANVI-; el gobierno consideró que: "la experiencia acumulada por el INVI desde el año 1965, demuestra que, no obstante el esfuerzo realizado en el campo especializado en el que actúa, confronta limitaciones y rigideces para la obtención oportuna y suficiente de los recursos financieros que requiere, para alcanzar las metas de sus programas de vivienda. Es decir, que así como el campo tecnológico de la construcción, diseño, calidad de materiales, utilización de mano de obra, planificación y otras especialidades conexas el INVI ha logrado alcanzar niveles de rendimiento satisfactorio, la falta de agilidad en la movilización de su cartera y por no contar con los instrumentos adecuados de captación de recursos, se ha visto impedido de desarrollar el ritmo de construcción acelerado de vivienda que su nivel tecnológico le permitiría alcanzar." (18) (Es importante subrayar que, esta declaración oficial hay que verla desde la perspectiva de la readecuación estatal que tiene lugar, tal como vimos supra; ya que más que el desarrollo de toda una línea proyectos sociales lo que se inaugura es un período de consolidación de intereses particulares dentro del Estado).

De tal forma que el 24 de enero de 1973 mediante el Decreto Legislativo 2-73 se constituye el BANVI, como entidad estatal descentralizada autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena

capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Se le define además, como un órgano financiero del Estado (19), cuyas actividades deben coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo (20) y siendo todas sus funciones regidas por diversas leyes y reglamentos que norman a los bancos (21); se especifica que las funciones del BANVI son las siguientes: a) bancarias de carácter comercial e hipotecario; b) fomento; c) fiduciarias y d) de producción (22). Esta última función realizada directamente con el sector privado (23).

De 1973 a 1975, el BANVI continuó los proyectos que había iniciado el INVI. Impulsando así mismo los programas de su antecesor, y que eran los siguientes:

- a) Programas Regulares: o sea los de construcción directa, de los cuales se había acumulado bastante experiencia en su ejecución.
- b) Programa de otorgamiento de créditos: tal como lo realizaba el INVI.
- c) Programas de Lote Urbanizado o Lote de Servicios: éste es de los tres, el que se definía como dirigido a los sectores más empobrecidos y para realizarlos, se compraron terrenos en distintas zonas de la ciudad.

De 1973 a 1975, el BANVI construyó un promedio de 1,090 viviendas anuales, que podemos ver globalmente en el siguiente cuadro:

Año	No. de viviendas	costo / unidad	inversión
1973	490	Q.2,000.00	Q. 2 125,469.00
1974	1,588	2,044.00	Q. 3 185,747.00
1975	1,192	2,052.00	Q. 2 446,630.00
	total = 3,270		total - 7 757,836.00

Paulatinamente los proyectos producidos por la Institución fueron dirigidos a sectores de mayores ingresos, particularmente a partir de la limitación que supone el ser necesariamente "sujeto de crédito" para llenar los requisitos que el banco exige. Como ejemplo podemos mencionar el caso del proyecto Tesoro III, cuyo rango de inclusión mínimo es el de poseer un ingreso de Q.600.00, con el requisito de aportar un pago inicial de

Q.5,000.00. Que contrasta con las posibilidades que poseen los sectores laborales dado su ingreso promedio, tal como vimos páginas atrás. En tal sentido vamos a centrar nuestro análisis en el caso de los programas de "interés social", particularmente los implementados a partir de la coyuntura del terremoto del 76, que es cuando se impulsan fuertemente por la institución a partir de la existencia de numerosos asentamientos precarios.

#### PIE PAGINA

22 Ibid, Título V, Art. 45, página 21

23 "1) efectuar trabajos de construcción directamente o a través de los servicios contratados con empresas constructoras privadas, a fin de proveer viviendas adecuadas a la población del país." Ibid, Cap. II, Art. 5, inciso f, página 6

La coyuntura generada por el terremoto forzó al gobierno de la República a recurrir a "medidas especiales y extraordinarias", de tal forma que el 18 de marzo de 1976, se emite el acuerdo gubernativo que crea al Comité de Reconstrucción Nacional -CRN-; como órgano ejecutivo de la reconstrucción nacional. El cual designa al BANVI y a BANDESA como los ejecutores de los programas de vivienda, el primero para el AMG y el segundo para el área rural.

Después del terremoto se detectaron el surgimiento de 72 asentamientos de emergencia, con una población aproximada de 20,000 familias.

La falta de mecanismo institucionales para la formulación de políticas, planes y programas ante la situación tan alarmante, impulsaron al gobierno a buscar la cooperación técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, de tal forma que se suscribe un proyecto de cooperación llamado "Reconstrucción de la vivienda, zona afectada por el terremoto de 1976", el 31 de agosto de 1976.

Anteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 1975/1979 ya se había hecho referencia a la formulación de un planteamiento más coherente para enfrentar la problemática. Y es en esta nueva coyuntura que toma impulso. Un logro interesante de ese momento fue la posibilidad de generar un sistema de coordinación del sector público de

vivienda. Este estuvo integrado por: la Secretaría General de Planificación Económica, a través del Departamento de Vivienda; el BANVI, BANDESA y el CRN.

Básicamente se implementaron tres programas para financiar los proyectos a desarrollar:

a) Fideicomiso Fondo Extraordinario Específico de Reconstrucción -FEER-: el Gobierno de la república trasladó al Banco de Guatemala la suma de Q. millones, destinados exclusivamente a financiar la construcción, reconstrucción, reparación de vivienda y la rehabilitación de pequeñas empresas agro-industriales y agro-comerciales, mediante el otorgamiento de préstamos a aquellas personas damnificadas por el terremoto.

b) Ley del sistema especial de crédito para la vivienda con garantía estatal: el Gobierno constituyó un fondo de garantía en el Banco de Guatemala de Q.5 millones, provenientes de la emisión de bonos del tesoro de Reconstrucción Nacional 1976, siendo administrado por el Banco de Guatemala y a través de él:

a- se reintegra a los bancos hasta el 50% del monto de los préstamos que se otorgan bajo esta ley, en caso de existir saldos incobrables.

b- cubrir a los bancos la diferencia entre el interés que paga el usuario del 4% y el interés anual que fije la Junta Monetaria que no podrá ser mayor del 8%. En el sentido de otorgar préstamos a personas que siendo propietarias de un inmueble se vean en la necesidad de reconstruirlo o repararlo.

c) Fideicomiso BANVI-BIRF: programa financiado con Q.20 millones provenientes del préstamo 1315-T-GU del BIRF más un aporte gubernamental de Q.22.3 millones haciendo un total de Q.42.3 millones, dividido en dos programas:

1- desarrollo de proyectos de urbanización de 10,000 lotes en el departamento de Guatemala dentro de tres modalidades

- lote con servicio
- lote con servicio y unidad sanitaria
- lote con servicio y unidad básica

Incluyendo el otorgar préstamos para la ampliación de viviendas.

2- créditos supervisados destinados a aumentar la capacidad productiva de la pequeña industria de materiales de construcción.

La situación obligó al BANVI a modificar sus programas regulares de trabajo. Dentro de los programas regulares de la Institución que pueden ser considerados como de reconstrucción están: La Alameda, zona 18 que cuenta con 888 unidades de vivienda y la Colonia Venezuela, con 319 apartamentos. Los mencionamos como dato ya que centraremos nuestra atención en aquellos proyectos que fueron dirigidos hacia los sectores más necesitados.

Ante la emergencia que se planteó, el BANVI se vió en la necesidad de construir albergues temporales, durante 1976 con una inversión de Q.4.4 millones, desarrollando los siguientes:

a) 890 albergues en el Patronato Antialcohólico, Bethania zona 7. Completado con 555 casas prefabricadas de lámina, 13 módulos de servicios con 260 pilas dobles, 312 duchas y 812 letrinas.

b) 1,680 albergues de madera en los campos del Roosevelt, completado con 350 casas prefabricadas de lámina, 17 módulos de servicios con 388 pilas dobles, 456 duchas y 456 letrinas.

Se da también la compra de tierras para la realización de los proyectos. Entre 1976 y 1977 se realiza una inversión de Q.13.7 millones. De los recursos propios del Banco se invierten Q.2.3 millones; del fideicomiso FEER, se invierte la cantidad de Q.8.2 millones y del fideicomiso BANVI-BIRF, Q.3.2 millones.

Los primeros proyectos dentro del esquema de la reconstrucción nacional se realizaron en los años 1977-1978, siendo los siguientes:

Nombre del Proyecto:	zona	No. de viviendas	BANVI/BIRF		
Proyectos ejecutados con fondos del fideicomiso BANVI-FEER:			11 (II etapa) integrado por varios proyectos	18	8,000 vivienda básica
					total = 21,751

Las Margaritas	7	87
San Lázaro	7	85
Tecún Umán	7	173
4 de Febrero	6	74
Nuestra Señora de la Asunción	6	128
Carolingia	19	1,400
Saker ty.	7	634
Tierra Nueva	19	800
San Juan de Dios	6	300
Toyita San Antonio	6	195
Tierra Nueva	6	400
		Sub total = 4,458

Proyectos ejecutados con fondos del fideicomiso BANVI-BIRF:		
San Rafael La Laguna	18	3,688
		Total = 8,146

Producto del convenio de cooperación firmado con Naciones Unidas, se elabora preliminarmente la Política Nacional de Vivienda para el período 1979-1982, basándose en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo del mismo período.

En base a ésto, se hizo la programación correspondiente, planificándose para el período la ejecución de 11 proyectos habitacionales con un total de 21,751 unidades a un costo total de Q.59.1 millones. Lo que significa la programación de una producción anual de 5,438 unidades, correspondiendo una nueva inversión también anual de Q.14.8 millones.

**Cuadro 1**  
Metas físicas y de inversiones en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982, Sector Vivienda, según programas de Reconstrucción.

Proyecto	zona	total unidades	tipo
BANVI/FEER			
01 El Limón	18	7,980	L. Urbanizado
02 El Limón	18	1,550	vivienda básica
03 El Amparo	7	2,066	vivienda básica
04 Los Granizos	7	566	vivienda básica
05 Kjell Laugerud	7	186	vivienda básica
06 Niño Dormindo	7	170	vivienda básica
07 Bethania Sur	7	92	vivienda básica
08 4 de Febrero	7	614	vivienda básica
09 Pamplona	13	19	vivienda básica
10 Galeras Bethania	7	598	vivienda básica

Para el período 1983-1986, se elabora el Plan de Acción Gubernamental 1983 y el Plan de Desarrollo (sector vivienda) 1983-1986; el programa BANVI-FEER programó la ejecución de 4 proyectos, con una producción total de 2,963 unidades y una inversión de Q.15.4 millones. Por su parte el BANVI, ante el fin del financiamiento del programa BANVI/BIRF implementa un nuevo programa con recursos internos.

**Cuadro 2**  
Metas físicas programadas en el Plan de Acción Gubernamental 1983 y Plan Nacional de Desarrollo 1984-1986, Sector Vivienda, según programas de construcción.

Proyecto	zona	total unidades	tipo
BANVI/FEER			
01 El Amparo II	7	275	Lote Urbanizado
02 El Martínico II	6	236	Lote Urbanizado
03 San Juan de Dios II	6	154	Lote Urbanizado
04 Villalobos I	12	2,298	Lote Urbanizado

2,963

Proyecto	zona	total unidades	tipo
Con fondos Internos del BANVI			
05 Nueva Alameda	18	579	Lote Urbanizado
06 Oten Prado	7	95	Lote Urbanizado
07 Tierra Nueva II	19	500	Lote Urbanizado
08 Alameda (Ampliación)	18	137	Vv. Bas.

1,311

En resumen, para el período 1979-1984, las entidades estatales planificaron la realización dentro de los programas de reconstrucción, de 24,714 unidades, con una inversión global de Q.74.5 millones.

Si contrastamos lo realizado con lo planificado vemos que de las 24,714 unidades planificadas se realizaron la cantidad de 17,843 unidades.

### Cuadro 3

Comparación entre metas programadas y lo realizado, de los programas de vivienda popular BANVI/FEER y BANVI/BIRF en área metropolitana de Guatemala 1979-1984:

Nombre del Programa	Programado		Ejecutado	
	físicas	inversión	físicas	inversión
Programa BANVI/FEER	16,714	Q.41,532.0	8,092	Q.32,012.0
Programa BANVI/BIRF	8,000	Q.33,000.0	9,751	Q.32,185.0
total	24,714	Q. 74,532.0	17,843	Q.64,198.0

Podemos observar que en lo que respecta al programa BANVI/FEER, el volumen de lo realizado equivale 48% de lo planificado, y en lo que respecta a la inversión, podemos ver que lo invertido equivale al 77% de lo programado.

En lo que respecta al Programa BANVI/BIRF, una evaluación del mismo en los primeros años de su ejecución (24), encontró ya algunos problemas, así, a nivel financiero existieron dificultades ya que el BIRF, como ente que dió los fondos, retrasaba los desembolsos necesarios lo que entorpecía la labor del BANVI; el documento resalta además que, uno de los principales obstáculos de la tierra para los proyectos, ya que los costos por metro cuadrado que fueron estimados preliminarmente no se ajustaron al valor real, de tal forma que los fondos asignados se agotaron del costo, sólo del lote sin urbanización, del 300% (25); además, se dió una mala selección de las tierras adquiridas porque el área útil promedio de las mismas es tan sólo del 42% (dato promediado), "lo que automáticamente eleva el costo de la tierra a 239% de su costo original." (26)

En el aspecto Preparación de Proyectos, el referido documento menciona, que se dió el caso que los personeros del BIRF rechazaban los anteproyectos presentados por el BANVI decidiendo que los mismos fueran elaborados en el MIT, elevando el costo de los mismos; en el rubro de Ejecución de Proyectos, se evidenciaron problemas en la fase de supervisión al punto que, por ejemplo, en la actividad de movimiento de tierras para la urbanización de los sectores III-B y III-C de la etapa I, esta se dió en una forma excesiva, lo que atrasó y encareció los proyectos, ya que se dieron incrementos del tiempo de ejecución de los trabajos entre el 6% y el 17% (26).

Otro problemas importante de mencionar es el referente a las cuotas a pagar por los beneficiarios, el documento es explícito al decir: "Las cuotas niveladas que deben pagar los beneficiarios del Proyecto han sido modificadas en la siguiente forma en tan sólo 6 meses: inicialmente se fijó una cuota de Q.12.60 que actualmente es de Q.16.42 y posiblemente se haga un incremento de esta última cuota al otorgarse la escritura de compra-venta respectiva." (27)

En otras palabras, los proyectos de vivienda de "interés social" son producidos en medio de grandes dificultades y deficiencias. Primero, los existentes al interior de las mismas Instituciones, al respecto podemos hacer referencia a otro trabajo que trata específicamente dicha situación (28); en donde el autor subraya la existencia, de lo que él llama conflictos interinstitucionales, que dificultaron la operacionalización de las Políticas: a- entre el sistema de planificación nacional y el BANVI, donde menciona la visión más global del primero y corto placista del segundo, produciendo respuestas de baja calidad; b- entre el CRN y BANVI, debido al incumplimiento del último de las políticas del primero y c- entre el BANVI y la Municipalidad, por el incumplimiento del primero de las normas establecidas por la segunda.

En otras palabras, los programas de reconstrucción se agotan y con ellos los proyectos para los sectores más necesitados. Si examinamos detenidamente la anterior información podremos extraer algunas conclusiones.

Para el período 1979-1982 se planifican la realización de 10 proyectos dentro del fideicomiso BANVI/FEER, que equivalen a 13,751 unidades habitacionales distribuidas en 7,980 lotes con servicio y 5,771 viviendas básicas; y de 7 proyectos dentro del fideicomiso BANVI/BIRF equivalentes a 8,000 unidades habitacionales, todas de vivienda básica; que hacen un total de 21,751 unidades. Considerándose una inversión global de Q.59.1 millones. O sea un total de 17 proyectos distribuidos en las zonas 6.7, 12 y 18 de la ciudad capital.

Para el siguiente período 1982-1986 se planifican, del programa BANVI/FEER la realización de cuatro proyectos, que hacen un total de 2,963 unidades habitacionales, 2,298 vivienda básica y 665 lote urbanizado. Como ya se habían agotado los



fondos del programa BANVI/BIRF, se implementan otros con fondos internos del Banco, que son cuatro proyectos que equivalen a 1,311 unidades, 137 vivienda básica y 1,174 lote urbanizado; que hacen un total de 4,274 unidades entre los dos programas, con una inversión planteada en Q.20.2 millones.

Como una primera observación se puede señalar la disminución de los proyectos que se planifican, que de 17 bajan a solamente 8. Al mismo tiempo se da una disminución de los fondos asignados. Encontramos dos causas de esta situación, por un lado, el fin de los fondos obtenidos a través del convenio con el BIRF, y a pesar que el BANVI plantea otros programas estos mínimos y con escasa asignación; por otro, el golpe militar de 1982 que, por decreto desarticula la coordinación institucional lograda, y orienta todos los esfuerzos institucionales hacia la implementación de su estrategia militar, dirigiendo la actividad del CRN hacia las zonas de conflicto militar.

Por otro lado, tal como vimos páginas atrás, a nivel de las mismas instituciones existen deficiencias internas, se destaca además que un problema vivido fue la inestabilidad de los funcionarios y más fuerte, la ingerencia del ejecutivo. Ya que con los cambios de autoridades gubernamentales se da siempre una renovación de los principales cuadros burocráticos, esto redundó en constantes desfases de la actividad institucional.

Si volvemos a los proyectos, vemos que, según destaca el Cuadro 3, de 24,714 unidades planificadas de los dos programas - FEER Y BIRF - se realizaron un total de 17,843, equivalentes al 72.2%; con una inversión de Q.64,198.4 miles, equivalentes al 86% de la inversión programada. Lo que significa que no cumplieron los planes previstos, por toda una serie de dificultades en ambos programas, como ya vimos anteriormente.

Aún los programas regulares de la institución tienen una conducta oscilante, de 1976 a 1984, se producen un total de 7,763 viviendas, lo que nos da un promedio anual de 862.5 viviendas.

#### Cuadro 4

No. de viviendas construidas y laminadas en programas regulares 1976-1979

Proyecto:	1976	1977	1978	1979
Las colinas, zona 18	305	135		
Bethania Norte, zona 7	500			
Barrio Colombia, zona 18		200		
La Alameda, zona 18		18	1,721	
Bello Horizonte, zona 21		176		708
<b>Total</b>	<b>708</b>	<b>895</b>	<b>529</b>	<b>1,721</b>

#### Cuadro 5

No. de viviendas construidas y terminadas en programas regulares 1980-1984

Proyecto	1980	1981	1982	1983	1984
La Alameda, zona 18		64			
El Tesoro, zona 11	224		32		
Juan Pablo, zona 7			144		
Nimajuyú, zona 21			160	960	2,336
<b>Total</b>	<b>224</b>	<b>64</b>	<b>336</b>	<b>960</b>	<b>2,336</b>

El 1985, el BANVI inicia el estudio para la solicitud de nuevo préstamo para implementar sus programas; por un monto de Q.45 millones, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, en la Memoria de labores de ese año, se señala que, éste se complementará con la con una contrapartida nacional por Q.5 millones y estará dirigido a personas de menores ingresos en el Área Metropolitana (población urbana de los municipios de Villa Nueva, Mixco, Villa Canales, Santa Catarina Pinula, Santa Catarina Pinula, San José Pinula, San Miguel Petapa y la ciudad capital) y las cabeceras departamentales de Escuintla, Quetzaltenango y Retalhuleu, destinado a un mínimo de 6,000 lotes con servicio, 6,000 créditos en materiales, 500 soluciones mixtas y 400 proyectos productivos. (29)

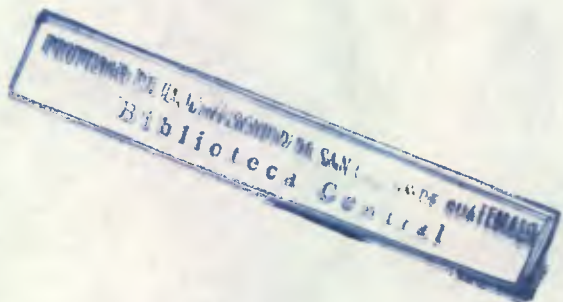
Hacia 1986, las negociaciones para el préstamo se habían iniciado, en memoria de labores de este año, el anterior programa de lotes con servicio, aumenta de inversión y se le asigna un monto global de Q.140,250,00 de los cuales el BID, a través del préstamo otorgará la cantidad de Q.109.5 millones (78%). En esta memoria de

labores se menciona que será destinado para "aproximadamente" 12,500 lotes con servicios. Se plantea su ejecución en cuatro años. Al igual que en años anteriores en estos proyectos se dará la participación de empresarios privados: "La ejecución de las obras de urbanización y de las unidades sanitarias se contratará a través del sistema 'Llave en mano' que persigue adquirir en grupo, soluciones habitacionales terminadas, desarrolladas totalmente por empresas privadas." (30)

En 1987, un documento del BANVI (31) informaba acerca de la firma del convenio del préstamo del BID.

El análisis del período democristiano ya no entra dentro del contenido de éste trabajo, sin embargo consideramos importantes señalar los anteriores hechos.

Como una última observación, agregamos una información aparecida en febrero de 1989 (32) en donde se anunciaba de parte del BANVI un programa de Renegociación de deudas, donde se indicaba que existe un buen número de personas que han tenido dificultades para cancelar sus cuotas, siendo más grave el problema con las personas de los proyectos de Reconstrucción, quienes totalizan un total de Q.14 millones de deuda y los programas regulares, Q.8 millones (33) Es decir, la situación económica del país agravada en los últimos años, dificulta aún más la posibilidad de acceso a la vivienda; a pesar de ser programas dirigidos a sectores de escasos recursos. La situación continúa sin disminuir, hacia finales de enero de 1989 se da una invasión de terrenos en la FEGUA y a inicios de 1990, se da la misma acción en la Colonia El Milagro; procediéndose al desalojo de los invasores.



## NOTAS PIE PAGINA

1. Edgar Escalante, Las fuerzas motrices del crecimiento y la crisis. Revista Economía. IIES. USAD. oct/dic 88. página 14
2. Ibid, página 15
3. Ponencia de CEPAL. X Congreso Centroamericano de Arquitectos. Guatemala. 1984. páginas 5 y 6.
4. Pérez, Cristobal. "Guatemala hacia la pobreza". Revista Economía. IIES No. 92. 1987.
5. Ibid.
6. Ibid.
7. Ibid.
8. "En Guatemala, los Arana, Laugerud y Lucas se convirtieron en prósperos ganaderos y algodoneros, propietarios de acciones financieras e industriales, bancos, fábricas de cemento, de armas, un canal de televisión y extensas tierras fértiles en el norte y noroccidente del país". AVANCSO, Centroamerica en el vertice de la Historia, 1987, página 12.
9. Ramírez, Haroldo. Estructura actual de la Administración Pública. Revista Política y Sociedad. Fac. C.C.P.P. USAC. 1984.
10. Torres Rivas, Edelberto. Prólogo a Dialéctica del terror en Guatemala. EDUCA.
11. AVANCSO, Op. Cit. página 19.
12. Ibid, página 20.
13. Ibid, página 20.
14. Sarti, Carlos. La democracia en Guatemala: sus contradicciones, límites y perspectivas. Página 60.
15. AVANCSO, La política de desarrollo del Estado guatemalteco. 1988. Página 25.
16. Ibid, página 56.
17. Ibid, página 57.
18. INVI, Desarrollo de la vivienda de interés social. Página 107.
19. Ley Orgánica del BANVI, Título I, Art. 2 OBJETIVO. Pag. 4.
20. Ibid, Art. 4, página 5.
21. "Ley de bancos, de sociedades financieras, ley orgánica del Banco de Guatemala, ley monetaria y demás leyes bancarias y comunes". Cap. III Art. 5, página 5.
22. Ibid, Título V, Art. 45, página 21.
23. "1) efectuar trabajos de construcción directamente o a través de los servicios contratados con empresas constructoras privadas, a fin de proveer viviendas adecuadas a la población del país". Ibid, Cap. II, Art. 5, inciso 1, página 6.
24. Estudios y Proyectos de Guatemala, Evaluación del Proyecto BANVI-BIRF. Informe de la primera fase - diagnóstico -. Diciembre de 1978.
25. Ibid, página 20
26. Ibid, Anexo. Tierra. página 7
27. Ibid, Anexo. Lotes con servicio. página 16
28. Roca el Cardona y Braulia Thillet, Políticas de Vivienda en Guatemala: medidas de corto plazo y poco alcance. en Revista Centroamericana de Administración Pública. No.13/14, Políticas de Vivienda. Julio/diciembre 1987 enero/junio 1988. páginas 9 - 36.
29. Memoria de Labores, BANVI página 65
30. Memoria de Labores, BANVI página 27
31. Logros institucionales en 1987: Cuadro resumen. BANVI diciembre, 1987. página 4/8
32. Diario El Gráfico, día 18/febrero/1989. suplemento Su Casa, diseño y construcción. páginas 50-51. entrevista al presidente del BANVI: BANVI aprueba plan de renegociación de deudas.
33. Ibid, página 51

## CONCLUSIONES FINALES

1. A lo largo del trabajo se ha buscado presentar los elementos más generales de la dinámica del Estado guatemalteco, desde los años posteriores a la independencia hasta los acontecimientos de los años 80. La etapa a partir de la cual centramos la atención es la liberal, ya aquí hallamos las primeras acciones gubernamentales referidas a la problemática de la vivienda. Consideramos que el Estado en estos años, se caracteriza por ser extremadamente autoritario, reflejando la existencia en su seno de la preeminencia de los intereses de un grupo de propietarios terratenientes. Los rasgos que tenemos que subrayar son: a- se realiza la separación de la iglesia de las funciones estatales, b- se inicia la profesionalización del ejército, c- el aparato estatal se amplía, al ampliar sus funciones, d- el Estado mantiene una presencia importante dentro de la dinámica social, siendo el instrumento de concretización del proyecto político de la época, al incidir sobre las transformaciones que vive el agro, al garantizar la infraestructura requerida y generar un cuerpo de leyes para legitimar todo el proceso. Un aspecto que no debemos olvidar es que en este período se da la articulación de la economía nacional con el mercado institucional, en la condición específica de productor agrícola. Y por último, el arribo a nuestro país de empresas imperialistas.

En el seno de esa sociedad se van estructurando otras fuerzas sociales que propician un cambio, fracciones burguesas surgidas a la sombra de la producción agrícola y, sectores medio ahogados por la estructura social, principalmente urbanos; buscan crear un proyecto político que supere la anterior situación; decimos buscan crear ya que consideramos que es al final de esa década 1944-54, que el proyecto político adquiere sus rasgos más importantes, del desarrollo capitalista nacional. El proyecto se presenta cualitativamente superior al anterior, sobre la base del papel que los sectores populares realizan en la configuración del mismo. En este período que aparece por primera vez una institución directamente dirigida a solventar la insuficiencia de vivienda.

La búsqueda de profundización del proceso anterior, significó el atacar fuertes intereses terratenientes e imperialistas; los que se unen y lo frustran. Esto significó el inicio de la conformación de un Estado autoritario y antipopular,

profundamente señalado por los intereses burgueses y los imperialistas. Es importante señalar que, estos años se caracterizaron por la existencia de serias dificultades en la estructuración del poder, las disputas interfracciones caracteriza la coyuntura.

Y son éstas la que propician la ubicación del ejército dentro del Estado y el poder.

A partir de este acontecimiento, vemos cómo se va configurando un Estado señalado por la confluencia en el bloque del poder de los intereses burgueses, los imperialistas y sectores medios como el ejército y tecnocracia, "esta última esencialmente dentro del aparato estatal.

El desvío de la orientación del Estado de una orientación populista y nacional a otra, prácticamente opuesta, no detuvo el proceso de desarrollo capitalista del país, que se buscó consolidar sobre la base de un proceso industrial, sin modificar la estructura agraria del país. Este fenómeno contribuye a la redinamización de la economía nacional, a la activación de otros sectores productivos. Se realiza en estos años una nueva ampliación del aparato de Estado, y surgen numerosas instituciones descentralizadas, que en el fondo promueven a los intereses particulares.

Toda la estructura económica y social entra en crisis a inicios de los 80, factores internos y externos confluyen en este acontecimiento. Los sectores dominantes se avocarán a la solución de esta coyuntura, y como resultado de ello, en medio de pugnas, se va perfilando un tipo de Estado que guarda cierta continuidad y al mismo tiempo ciertas diferencias con el modelo anterior a la crisis. Se dará la estructuración de todo un esquema civil, legitimado en elecciones, pero que no es más que la fachada de una profunda militarización del Estado.

2. La historia de los últimos cuarenta años del país, son el proceso de consolidación de las relaciones capitalistas de producción; siendo en el caso de la sociedad guatemalteca de carácter dependiente. Dicho proceso se expresa en un modelo de desarrollo concentrado y excluyente. A lo largo de todos estos años, los beneficios de una economía que crece sostenidamente, son apropiados por reducidos sectores; mientras que el grueso de la población vive prácticamente en una situación de

sobrevivencia, que se agudizó a partir de los años 80. Agravando al mismo tiempo los problemas sociales. Dentro de éste esquema los sectores populares, a excepción de la década 44-54, viven bajo un clima adverso a la organización, que en algunas coyunturas se torna extremadamente violento. Todo este proceso de exclusión de los sectores populares a significado el desequilibrio al interior de la actividad gubernamental, de manera tal que, se da la preeminencia de los intereses particulares; esto se traduce en la supeditación de los problemas sociales a otras actividades. La agudización de los sectores populares, la falta de solución a la misma y la represión como única respuesta, nos permiten deducir que se hace imperativo una transformación profunda de las actuales condiciones económico-sociales.

3. Durante la época liberal, se establece una determinada dinámica en el proceso de ocupación del territorio nacional, determinada por las características del cultivo del café. Tal como vimos, esto significó una distribución poblacional desequilibrada, concentrándose en determinados puntos del territorio nacional; junto al desarrollo de determinada infraestructura. Durante la década 44-54 existió el intento de modificar dicha estructura productiva, la frustración de esta iniciativa significó la consolidación de todo el esquema generado a partir de la producción agroexportadora. El proceso industrial implementado no tendrá una incidencia muy significativa sobre el esquema, más bien contribuirá a la concentración de la población en la ciudad capital. Esto ha significado que a la altura de los años 90, un sólo centro urbano reúne las funciones más importantes, siendo sede del poder, de las actividades de gestión y concentrando la mayor parte de las actividades de gestión y concentrando la mayor parte de los servicios en detrimento de la población del resto del país. Un hecho contradictorio de esta faceta del desarrollo social, es el hecho de que a pesar de concentrarse los servicios en el área metropolitana, existen en la misma altos índices de déficit de los mismos, y consideramos que sólo absorbe al 20% de la población total del país, nos enfrentamos, tal como lo hicimos ver en el trabajo, con una estructura económico-social incapaz de resolver la problemática de la población del país. De continuar ese esquema, sólo podemos prever una agudización de la problemática en cuanto a la disponibilidad de los servicios.

4. A lo largo de la revisión del proceso de formación de las instituciones gubernamentales dirigidas a disminuir el déficit habitacional, hemos observado algunos fenómenos que son importantes subrayar:

a- a nivel particular:

a.1 El período liberal: se dan algunas acciones tendientes a afrontar la problemática, como reacción a coyunturas particulares (el terremoto de 1917, como respuesta obligada a las consecuencias del desastre; y el caso de las leyes sobre alquileres de Ubico y la construcción de la colonia Ubico, estas dos últimas vistas desde la perspectiva de ser adoptadas por un régimen político represivo, antipopular, en el marco de un Estado signado por los intereses terratenientes, donde lo social no tenía cabida; no pueden parecer más que como acciones tendientes a la búsqueda de consenso en momentos que el régimen lo necesitaba); lo que nos presenta a esas acciones completamente ajenas a la actividad y orientación del Estado en esos años, donde no existía el componente social dentro del que hacer estatal.

a.2 el Depto. de Vivienda del INFOP: se inicia con esta institución la labor estatal en el campo habitacional de manera más coherente. Sus acciones deben ser analizadas desde la perspectiva del proyecto nacional-populista que se busca concretizar en la década 44-54. Un elemento importante a señalar en cuanto a su orientación, es que forma parte de una institución clave en el proceso de estructuración del proyecto político de la época, elemento que permite inferir la existencia de una visión global de la problemática nacional, insertando la labor de la institución dentro de este esquema. Otro aspecto básico para su estudio, es el conocimiento del cuerpo de leyes que fue elaborado y que coadyuva a su labor, generando una serie de normas que protegían a los usuarios y regulaban la propiedad de la tierra urbana y los inmuebles, este aspecto de la legislación es importante subrayarlo ya que no se repite en ninguna otra etapa de la historia. Además, otro elemento clave para su análisis es el hecho que, nace en el seno de una sociedad cuyas fuerzas sociales luchaban por cimentar una democracia burguesa, proceso en el cual los sectores populares juegan un papel de primera línea, siendo un grupo de presión importante, situación que no se repetirá en los años siguientes.

a.3 el ICIV: más que la continuidad de la anterior labor en el campo habitacional, con esta institución se da una ruptura y un replanteamiento. Por un lado, se inaugura con ella la dependencia al financiamiento externo, que será un elemento determinante en las futuras instituciones; ello en contraste con su antecesora, cuya labor era financiada con capital nacional. Por otro, el cambio de orientación del Estado, que se manifiesta en un régimen que abandona su visión social y afianza en su seno los intereses particulares, tan determinantes que no sólo la vivienda sino otros programas sociales, serán elementos secundarios en la labor estatal a partir de ese entonces.

Su origen estará determinado por la necesidad de la búsqueda de consenso para el régimen de Castillo Armas, realizando una labor discreta, con la asesoría de personal norteamericano.

a.4 el INVI: al igual que el anterior surge como producto de determinada coyuntura política, en este caso fue parte de los acuerdos que constituyeron el programa de Alianza para el progreso que fue la estrategia norteamericana para tratar de contrarrestar la influencia de la Revolución Cubana. Al igual que su antecesora dependió fundamentalmente del financiamiento externo. Se inicia con esta institución el estudio más formal del problema del déficit.

a.5 el BANVI: el surgimiento de esta institución está señalado por cambios que se dan al interior del aparato de Estado en los años 70. Se transforma en una institución estatal descentralizada, existiendo en su orientación la presencia de sectores privados vinculados a la construcción; se le define además como un órgano financiero del Estado. Su transformación en institución bancaria se dio bajo el argumento que con su labor facilitaría el ahorro interno y por lo tanto, fondos nacionales para invertir en vivienda, a pesar de ello, su labor, al igual que las anteriores dos instituciones está determinado por los préstamos al extranjero. Sumado a esto la limitación que para la población guatemalteca significa el cumplir con los requisitos que se le exigen para ser considerado sujeto de crédito y por lo tanto beneficiario de los programas. El terremoto de 1976 fue una coyuntura que puso a prueba la capacidad de la institución, se generó una importante coordinación entre diversos entes gubernamentales, que a pesar de los conflictos internos realizó cierta labor.

El agotamiento de los programas de reconstrucción financiados en un buen porcentaje por préstamos externos, ha significado el fin de los proyectos de vivienda para los sectores de más escasos recursos; de manera tal que se refuerza, como en el INVI, la orientación de los proyectos hacia sectores de mayor capacidad de pago.

b- a nivel general:

b.1 El papel de las instituciones de vivienda es secundario dentro de la actividad estatal, ya que para su funcionamiento se debe recurrir al préstamo en el extranjero. Dicha situación es explicable dada la orientación del presupuesto estatal y de la actividad del Estado, que centra más la atención sobre el apoyo a los sectores productivos (privados) y el financiamiento al ejército.

b.2 Otros aspectos importantes de mencionar son los financieros, durante el período estudiado, pudimos observar la carencia de una política financiera de vivienda sufriendo a lo largo de esos años una carencia de recursos internos que forzó a la contratación de préstamos externos, haciendo depender de estos al estado para realizar proyectos.

Además esta situación, nos evidencia el carácter secundario de la vivienda dentro de los objetivos de acción gubernamentales, los cuales se dirigen a satisfacer los intereses de otros sectores. Sumado a esto hay que agregar, la limitada capacidad financiera del Estado mismo, al estar sujeto a una estructura impositiva injusta, que no garantiza un crecimiento de sus ingresos.

b.3 Al igual que el anterior, el problema de la tierra urbana, es uno sin solucionar siendo un elemento determinante a considerar en cualquier acción que se emprenda en ese campo. Además, nos permite ver que, una política de vivienda debe contemplar acciones en este campo, que propicien una mayor ingerencia del Estado en la determinación de su precio y propiedad.

En la situación nacional, es evidente que la preeminencia de la propiedad privada restringe el acceso a la tierra y bloquea por diversos medios la promulgación de normas constitucionales en ese sentido.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

### Libros Base:

1. Aguilera Peralta, Gabriel - Romero Imery, J.  
Dialéctica del terror en Guatemala. Editorial EDUCA  
Costa Rica. 1981

2. González Davison, Fernando  
Guatemala 1500-1970, Reflexiones sobre su  
desarrollo histórico. Editorial Universitaria.  
Guatemala. 1987

3. López Larrave, Mario  
Breve historia del movimiento sindical  
Ediciones del Colegio de México. México. 1983

4. Mayora Quiros, Román  
El crecimiento desigual en Centroamérica (1950-  
2000)  
Ediciones del Colegio de México. México. 1983

5. Poitevin, Rene  
El proceso de industrialización en Guatemala.  
Editorial EDUCA. Costa Rica. 1977

6. Pinto Soria, J. C.  
Raíces históricas del Estado en Centroamérica.  
Editorial Universitaria. Guatemala. 1989

7. Torres Rivas, Edelberto  
Interpretación del desarrollo social  
Centroamericano.  
Editorial EDUCA. Costa Rica. 1971

### Libros de referencia:

1. Albizures, Miguel Angel  
Tiempo de Sudor y lucha  
México. 1987

2. Arévalo, Juan José  
Seis años de gobierno.  
2 tomos. Editorial José de Pineda Ibarra.  
Guatemala. 1987

3. Alvarado, Luis  
El desarrollo capitalista en Guatemala y la cuestión  
urbana en Ensayos sobre el problema de la  
vivienda en América Latina. México. 1982

4. Silvert, Kalman H.  
Un estudio de gobierno: Guatemala  
Editoria José de Pineda Ibarra. Guatemala. 1970

5. Chinchilla Aguilar, Ernesto  
Historia del arte en Guatemala 1524-1962  
Editorial José de Pineda Ibarra. Guatemala. 1963

6. García Laguardia, J. M. y Vásquez Martínez, E.  
Constitución y orden democrático.  
Editoria! Universitaria. Guatemala. 1984

7. González, Vinicio ; Romero, Carmen Ma. y  
Solórzano, Mario  
Estudio de las relaciones Estado-sociedad: una  
opción para el conocimiento integrado de la  
realidad contemporánea de Centroamérica. en la  
Crisis Centroamericana. Editorial EDUCA. Costa  
Rica. 1984

8. Lungo, Mario  
El Salvador, 1932-1978 la crisis del Estado y el  
papel de las políticas sociales.

9. Martínez Pelaez, Severo  
La patria del Criollo  
Universidad de Puebla. México. 1984

10. Nuñez, Pradilla y Scheingart  
Notas acerca del problema de la vivienda en  
América Latina

11. Sifontes, Francis Polo  
Nuevos pueblos de indios fundados en la periferia  
de la ciudad de Guatemala, 1776-1879. Editorial  
José de Pineda Ibarra. Guatemala. 1982

12 Poulantzas, Nicos  
Poder político y clases sociales en el Estado,  
capitalista. Editorial Siglo XXI. México. 1982

13. Piedra Santa Arandi, Rafael  
Introducción a los problemas económicos de  
Guatemala.  
Editorial Universitaria. Guatemala. 1981

14. Toriello Garrido, Guillermo  
Guatemala: más de 20 años de tradición 1954-  
1979. Editorial Universitaria. Guatemala. 1979

15. Torres Rivas, Edelberto  
Guatemala: medio siglo de historia política.  
en América Latina: historia de medio siglo. tomo 2.  
Instituto de investigaciones sociales de la UNAM.  
México. 1985

**Documentos:**

1. ICIV  
Informativo público No. 1  
Mimeógrafo

2. Ing. Toledo Saenz  
Caracterización del problema de la vivienda  
ICIV 1964

3. ICIV  
Programa quinquenal de inversiones en vivienda,  
período 1965/1969, 1965

4. DGOP  
Barrios marginales: informe sobre la colonia San  
Diego 1965

5. INVI  
¿Qué es el INVI?  
1970

6. INVI  
Memoria del INVI 66-70  
1970

7. INVI  
Memoria de labores  
1972

8. INVI  
Memoria de labores  
1971

9. INVI  
Desarrollo de la vivienda de interés social  
1972

10. Olivares, Joaquín  
Memoria de labores del ICIV  
1957

11. INVI  
Diagnóstico preliminar del problema de la vivienda  
en Guatemala.  
1967

12. BANVI  
Síntesis de la política habitacional del Banco  
Nacional de la Vivienda  
1975

13. BANVI  
Memoria de labores 1973

14. BANVI  
Memoria de labores  
1980

15. BANVI  
Memoria de labores  
1981

16. BANVI  
Memoria de labores  
1982

17. BANVI  
Memoria de labores  
1982

18. BANVI  
Memoria de labores  
1984

19. BANVI  
Memoria de labores  
1986

20. BANVI  
Logros institucionales en 1987: Cuadro resumen  
diciembre 1987

21. Von Hoegen, Miguel  
Concentración geográfica de servicios en  
Guatemala  
ASIES. 1986

22. AVANCSO  
Centroamérica en el vértice de la historia  
Cuadernos de investigación, No. 1 1987

23. AVANCSO  
La política de desarrollo del Estado guatemalteco  
1986-1987  
Cuadernos de investigación. No. 2. 1988

24. Marroquín, Hormes - compilador -  
El problema de la vivienda popular en Guatemala  
CID - SIAP - IDESAC. 1978



25. Orellana, René Arturo  
Guatemala: migraciones internas de población  
1950-73  
IIES. No. 4 USAD, 1978

26. Castillo, Manuel Angel  
La planificación en Guatemala  
CITGUA. Cuadernos 15-16. diciembre 1987.  
México

27. CEUG  
comentarios a la ponencia sobre la crisis  
Centroamericana presentada por la CEPAL al X  
Congreso Centroamericano de Arquitectos.  
Guatemala. 1984

28. Cardona, Rocaël  
Políticas públicas de vivienda en el área  
metropolitana de Guatemala. Ponencia presentada  
al X Congreso Centroamericano de Arquitectos.  
Guatemala 1984

29. Caballeros, Romulo  
La crisis económica de Centroamérica (génesis y  
características sobresalientes) Ponencia  
presentada por CEPAL al X Congreso  
Centroamericano de Arquitectos. 1984

30. Quesada, Flavio  
La construcción en Guatemala, los objetos  
construidos no mercantilizados. Primera parte.  
CEU. USAC. Guatemala 1984

31. Quesada, Flavio  
Invasiones de terrenos en la ciudad de Guatemala  
CEUR

32. Congreso de la República  
Legislación Revolucionaria  
Boletín del Congreso de la República, No. 15  
Guatemala, 1950

33. Coordinadora de Organizaciones Sindicales y  
populares . Guatemala, 1980

34. Cueva, Agustín  
La formación del Estado en América Latina  
CEUR, 1970

35. Estudios y Proyectos de Guatemala, S. A.  
Evaluación del proyecto BANVI-BIRF, informe de la  
primera fase - diagnóstico-  
documento No. 23/EPG, contrato No. 7805CUR.  
diciembre 1978

36. RR PP del BANVI  
Ley orgánica del Banco Nacional de la Vivienda,  
decreto número 2-73  
Guatemala, s. f.

37. Beteta, Luis  
Papel, tamaño y funciones del sector público  
guatemalteco  
INAP CLAD Guatemala, noviembre, 1989

38 Beteta, Luis  
Las políticas públicas de vivienda en Guatemala  
1979-1984  
Tesis, Facultad de CC.PP. USAC 1985

#### Entrevistas

Monteforte Toledo, Mario.  
Entrevista con Mario Monteforte toledo.  
Miembro del Congreso de la República durante  
el período 1950-54. Marzo 1989.