

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA NECESIDAD DE REFORMAR EL DECRETO NO. 114-97 DEL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA DE GUATEMALA, LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO, PARA LA  
CREACIÓN EXCLUSIVA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA**

**LIGIA MARÍA SAQUICHÉ SUM**

**GUATEMALA, MAYO DE 2015**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA NECESIDAD DE REFORMAR EL DECRETO NO. 114-97 DEL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA DE GUATEMALA, LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO, PARA LA  
CREACIÓN EXCLUSIVA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**LIGIA MARÍA SAQUICHÉ SUM**

Previo a conferirse el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, mayo de 2015

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Mario Roberto Méndez Alvarez
VOCAL V:	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIA:	Lic. Daniel Mauricio Tejada Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic. Victor Manuel Soto Salazar
Vocal:	Lic. René Siboney Polillo
Secretario:	Lic. Ángel Saúl Sánchez Molina

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez
Vocal:	Lic. Gustavo Adolfo Barreno Quemé
Secretario:	Lic. Carlos Adolfo Ortíz Gómez

**RAZÓN:** "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenidas en la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 20 de enero de 2015.

Atentamente pase al (a) Profesional, EDWIN OSWALDO ZUÑIGA ARGUETA  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
LIGIA MARÍA SAQUICHÉ SUM, con carné 200815845,  
 intitulado LA NECESIDAD DE REFORMAR EL DECRETO NO. 114-97 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE  
GUATEMALA, LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO, PARA LA CREACIÓN EXCLUSIVA DEL MINISTERIO DE  
VIVIENDA.

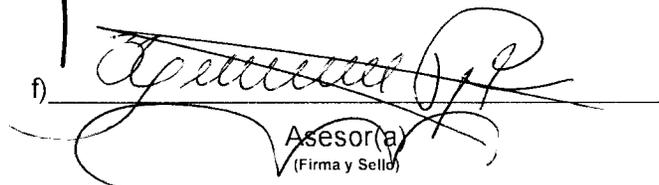
Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

  
**DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 21 / 01 / 2015.

  
 Asesor(a)  
 (Firma y Sello)

**Edwin Oswaldo Zúñiga Argueta**  
 Abogado y Notario



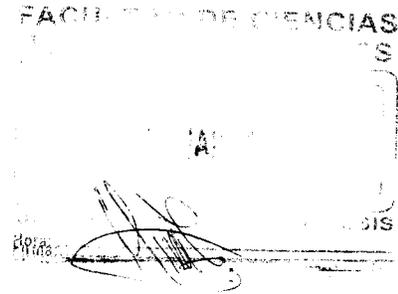
# Edwin Zúñiga Argueta

Abogado y Notario



Guatemala, 10 de marzo de 2015

Doctor  
Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Presente



Estimado Doctor Bonerge:

De conformidad con la resolución de fecha 21 de enero del año 2015, emitida en la Unidad de Asesoría de Tesis, por medio de la cual fui nombrado asesor de la estudiante LIGIA MARÍA SAQUICHÉ SUM, quien se identifica con carné No. 200815845, en la elaboración de su trabajo de tesis de grado titulado "LA NECESIDAD DE REFORMAR EL DECRETO NO. 114-97 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO, PARA LA CREACIÓN EXCLUSIVA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA", procedo a emitir el presente dictamen y en consecuencia detallo las siguientes observaciones:

- a) El contenido científico y técnico del trabajo de investigación realizado por la estudiante, desarrolla lo concerniente a la parte doctrinaria del tema, evidenciado la necesidad de crear exclusivamente el ministerio de vivienda. El trabajo se desarrolla en seis capítulos en los cuales logra una exposición certera y precisa respecto a la situación actual del sistema de vivienda del país, las deficiencias y avances que se han tenido.
- b) La estudiante, para la realización del trabajo, utilizó los métodos analítico, sintético, jurídico y las técnicas documental argumentativa, entrevistas, fichas bibliográficas y sistematización de información. Se apoyó en una extensa bibliografía doctrinaria y legislativa, posibilitándose de esta manera la estructura de un estudio completo y adecuado para la presente investigación.
- c) Respecto a la redacción, cumple con los requerimientos académicos de la Unidad de Asesoría de Tesis, es apropiada con la finalidad del trabajo de investigación realizado. Se ha empleado la terminología jurídica apropiada y por medio de los diversos capítulos, se ha expuesto de forma coherente los diversos elementos del sistema de

# Edwin Zúñiga Argueta

Abogado y Notario

vivienda, que permiten la comprensión de la propuesta de la creación del ministerio de vivienda.

- d) Al analizar este trabajo de investigación, se puede determinar su contribución científico y técnico para el país, aportando una solución real ante el creciente déficit habitacional que afecta a Guatemala. En el trabajo de investigación se manifiestan los fundamentos doctrinarios, legales y datos reales que fundamentan la tesis planteada y revelan la necesidad de la creación del ministerio de vivienda.
- e) Las conclusión discursiva expuestas por la estudiante, conciertan con los requerimientos científicos y requisitos establecidos. Así mismo, se observa que las mismas son oportunas, pragmáticas y de relevancia, de modo que logran presentar los más esenciales aportes respecto al tema tratado.
- f) Del análisis del estudio presentado, en relación a las fuentes bibliográficas utilizadas, se deduce su oportuno empleo a través de la consulta de diversos textos, artículos científicos, permitiendo la formulación de las afirmaciones científicas elaboradas, brindado un fundamento argumentativo suficiente y fortaleciendo la tesis presentada por el estudiante.

En definitiva, el contenido del trabajo de tesis se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos exigidos en el Artículo 27, y en virtud del Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público. Expresamente declaro no ser pariente de la estudiante dentro de los grados de ley. Razón por la cual emito DICTAMEN FAVORABLE, a efecto de continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, me suscribo de usted, atentamente

  
Lic. Edwin Oswaldo Zuñiga Argueta  
Edwin Oswaldo Zuñiga Argueta  
Abogado y Notario



*[Handwritten initials]*

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 28 de abril de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante LIGIA MARÍA SAQUICHÉ SUM, titulado LA NECESIDAD DE REFORMAR EL DECRETO NO. 114-97 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO, PARA LA CREACIÓN EXCLUSIVA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/darao.

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*



*[Handwritten signature]*



Lic. Avidán Ortiz Orellana  
**DECANO**



## DEDICATORIA

- A DIOS:** Por la vida, la sabiduría y las infinitas oportunidades que me permiten realizarme como persona.
- A MIS PADRES:** Fredy y Ligia, gracias por todo. Por su amor, apoyo, enseñanzas, por motivarme a soñar y darme las herramientas para alcanzar todas mis metas. Los amo.
- A MIS ABUELOS:** Lucila y Rosa, gracias por el amor y cuidados. Gregorio (D.E.P) y Pablo (D.E.P), por el ejemplo que me dieron en vida y por seguir cuidándome.
- A MIS TÍOS Y TÍAS:** Gracias por su cariño incondicional, por estar siempre pendientes de mí. Los quiero.
- A MIS PRIMOS:** Gracias por tanto cariño, por las aventuras, apoyarme, darme ánimos y compartir conmigo. Los amo y sigan adelante.
- A MIS AMIGOS:** Con quienes compartimos trabajos, desvelos y este sueño que se materializa: Linda Sandoval, Jazmín López y Celia García. Con quienes he crecido y siempre están: Diana Gutiérrez, Melvin Quel, Edwin Quel, Melanie Zuleta (D.E.P). A quien me apoya incondicionalmente y me motiva a seguir adelante: Alexander Marroquín. A mis amigos, que sueñan y trabajan por un país más justo, me inspira su espíritu, su lucha, en especial a Diego Ruíz Arana.
- A MI ASESOR:** Lic. Edwin Zuñiga, por el tiempo, dedicación y



motivación a seguir adelante y alcanzar la meta.

**AL ASENTAMIENTO  
SANTO DOMINGO  
EL TUERTO:**

Por ser una fuente de inspiración y motivación a aprovechar las oportunidades que tengo, por permitirme trabajar con la comunidad y ser una escuela de vida. Gracias por inspirar esta tesis. Particularmente a Rosa, Ana, Javier, Corina y Julio. A ustedes mi admiración y cariño.

**A CRIMFOR:**

Por ser otra fuente de formación académica, por las oportunidades que me ha brindado. También a mis amigos investigadores: Tamy Ayapán, Rocío García, Eder Gatica, Jorge Montenegro y Pablo Castillo, por ser parte de ello, el cariño y estar pendientes siempre.

**A LA UNIVERSIDAD  
DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA:**

Por darme la oportunidad de superarme académicamente, las enseñanzas, las experiencias vividas estos años. Reiterando mi compromiso con la justicia y la búsqueda de un mejor país.



## PRESENTACIÓN

El presente trabajo es una investigación de índole cualitativa, realiza un aporte con base en datos descriptivos, obtenidos del análisis de observaciones realizadas sobre la realidad en un contexto y situación social. La investigación se clasifica dentro del ámbito del derecho administrativo, ya que tiene por objeto proponer una reforma a la estructura del Organismo Ejecutivo, a través de la creación de un Ministerio; y los derechos humanos, reconociendo la vivienda como un derecho inherente a la persona y el cual el Estado está obligado a brindar los mecanismos para que pueda accederse a una vivienda digna.

La investigación se basa en el análisis de la situación de vivienda del país, desde el año 2010, con énfasis en los avances que se han tenido desde el año 2012, cuando entró en vigencia del Decreto 9-2012 Ley de Vivienda. La tesis tiene por objeto establecer las deficiencias habitacionales del país, analizar históricamente de la situación de vivienda, la aplicación de la Ley de Vivienda; las acciones para satisfacer la necesidad habitacional por parte del Ministerio de Comunicaciones, infraestructura y vivienda y proponer la creación exclusiva del Ministerio de Vivienda para que pueda darse una mayor atención a esta materia. El aporte académico, se basa en el análisis de la situación de vivienda que afronta el país; además, de establecer si es necesaria la creación de un nuevo ministerio, para atender exclusivamente y poder cumplir con las obligaciones estatales en materia habitacional, a través de la supresión de las funciones en relación a la política de vivienda y asentamiento humanos correspondiente al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

## HIPÓTESIS

La hipótesis de la investigación es de carácter descriptiva, sobre la existencia de la necesidad de la creación del Ministerio de Vivienda, para dar el adecuado cumplimiento a las obligaciones constitucionales del Estado de Guatemala en materia habitacional, que garantice a los guatemaltecos, el acceso a la vivienda como un derecho humano fundamental, en especial a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema. La operacionalidad de la hipótesis permite responder a los objetivos propuestos en la investigación, a través del análisis histórico, institucional y entrevistas realizadas, para sustentar la hipótesis planteada.

## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Durante el proceso de la investigación realizada, se determinó a través de la recopilación, análisis de la información y los sujetos de investigación, la veracidad de la hipótesis planteada. Se pudo concluir que la inexistencia de un ente que trate con exclusividad el sistema de vivienda del país, ha conllevado a su relego ante otros temas que se consideran prioritarios en el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda.

Dejando a un lado la creación, seguimiento, ejecución y control de políticas, planes y programas que contribuyan a la solucionar la compleja problemática de vivienda en Guatemala y la reducción del déficit habitacional, por tanto, el Estado ha incumplido con sus obligaciones en esta materia, siendo un derecho humano fundamental.

La metodología utilizada fue: el método analítico, con el cual se realizó un estudio de la problemática de vivienda en el país, el desempeño del Ministerio de Comunicaciones, infraestructura y vivienda, descomponiendo sus elementos para establecer sus fortalezas y debilidades; el método sintético, a través de un proceso de razonamiento de los elementos analizados; el método jurídico, se analizó el Decreto 111-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo, para plantear una reforma y adición de la normativa. La técnica de investigación fue documental argumentativa, fichas bibliográficas, entrevistas y sistematización de información.



## ÍNDICE

Introducción.....	i
-------------------	---

### CAPÍTULO I

1. La pobreza en Guatemala.....	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Definiciones de pobreza.....	5
1.3. Pobreza y extrema pobreza en Guatemala.....	7
1.4. Métodos para medir la pobreza.....	8
1.4.1. Método indirecto.....	9
1.4.2. Método directo.....	10
1.5. Tipos de pobreza.....	11
1.5.1. Pobreza absoluta.....	11
1.5.2. Pobreza relativa.....	12
1.6. Características de la pobreza.....	13
1.7. La importancia de la vivienda en la superación de la pobreza.....	14

### CAPÍTULO II

2. La vivienda.....	19
2.1. Definición.....	19
2.2. Tipos de vivienda.....	19
2.3. Acceso y legalización de la tierra.....	21
2.4. Elementos mínimos de la vivienda.....	23
2.5. Asentamientos precarios.....	25
2.5.1. Asentamientos precarios urbanos en la Ciudad de Guatemala.....	27
2.6. Déficit de vivienda en Guatemala.....	30
2.6.1. Déficit habitacional cuantitativo.....	34



2.6.2. Déficit habitacional cualitativo.....	34
--	----

### CAPÍTULO III

3. Marco jurídico del sector vivienda en Guatemala.....	37
3.1. Internacional.....	37
3.1.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	37
3.1.2. Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales.....	37
3.1.3. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en Países Independientes.....	38
3.1.4. Convención sobre los Derechos del Niño.....	38
3.2. Nacional.....	38
3.2.1. Antecedentes legales.....	38
3.2.2. Constitución Política de la República de Guatemala.....	43
3.2.3. Acuerdos de Paz.....	44
3.2.4. Decreto 09-2012 del Congreso de la República Ley de Vivienda.....	45
3.2.5. Decreto número 1448 del Congreso de la República de Guatemala Ley del Instituto de fomento de hipotecas aseguradas.....	47
3.2.6. Planes y política de vivienda.....	48

### CAPÍTULO IV

4. Política nacional de vivienda y asentamientos humanos.....	53
4.1. Antecedentes.....	53
4.2. Objetivos.....	54
4.3. Principios.....	55



4.4. Componentes .....	56
4.4.1. Caracterización de la demanda.....	56
4.4.2. Intermediación técnica.....	57
4.5. Intermediación financiera.....	58
4.5.1. Factores condicionantes.....	59
4.5.2. Fuentes de financiamiento.....	59
4.6. Producción de vivienda.....	61
4.6.1. El entorno.....	61
4.6.2. Los servicios.....	64
4.6.3. La vivienda.....	64
4.6.4. Acceso a la tierra.....	66

## CAPÍTULO V

5. Marco institucional de vivienda en Guatemala.....	69
5.1. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda - CIV.....	69
5.2. Instituto de Fomento de la Producción - INFOP.....	72
5.3. Instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda - ICIV.....	75
5.4. Instituto Nacional de Vivienda - INVI.....	75
5.5. Banco Nacional de la Vivienda - BANVI.....	76
5.6. Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas - FHA.....	78
5.7. Fondo Guatemalteco para la Vivienda - FOGUAVI.....	81
5.8. Unidad para el Desarrollo de la Vivienda Popular - UDEVIPO.....	83
5.9. Fondo para la Vivienda - FOPAVI.....	84

## CAPÍTULO VI

6. Creación del Ministerio de Vivienda.....	87
6.1. Proceso legislativo.....	87



6.2. Iniciativa de ley 3870.....	89
6.3. La creación del Ministerio de Vivienda a través de la reforma al Decreto 114-97 del Congreso de la República Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo.....	91
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>101</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>103</b>



## INTRODUCCIÓN

Guatemala, en materia habitacional, posee un alto índice de personas sin acceso a vivienda digna. Dentro de las principales deficiencias habitacionales están: la inseguridad en la tenencia de la tierra y vivienda; falta de acceso a los servicios básicos de infraestructura, equipamiento social; deterioro de las unidades habitacionales, hacinamiento y asentamientos precarios en riesgo, entre otros. Es obligación del Estado impulsar acciones que permitan el desarrollo del sector vivienda, ordenamiento territorial, servicios y equipamiento social.

La deficiencia del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia habitacional con el actual Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, hace que exista la necesidad de crear exclusivamente un ministerio que pueda responder a la problemática nacional de vivienda y garantizar los derechos de los guatemaltecos en esta materia.

Por ello, el objetivo de la presente investigación, consistió en establecer los avances y deficiencias del cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de vivienda y ser un aporte a la solución del problema habitacional que afronta el país. Analizar la aplicación de la Ley de Vivienda, así como su aplicación por parte del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

Además, brindar una posible solución de la problemática habitacional a través de la propuesta de creación del Ministerio de Vivienda mediante el proceso legal

correspondiente. En ese orden de ideas, la hipótesis sostenía la necesidad crear el Ministerio de Vivienda, para dar el adecuado cumplimiento a las obligaciones constitucionales del Estado en la materia, que garantice a los guatemaltecos el acceso a la vivienda como un derecho humano, fue comprobada afirmativamente.

Por medio de la utilización del método analítico, sintético y jurídico; mediante el análisis de los antecedentes, contexto y realidad social del país en relación al déficit habitacional, la evaluación de la labor del actual Ministerio a cargo del tema y así como el análisis del marco legal nacional e internacional, para plantear una reforma y adición a la Ley del Organismo Ejecutivo.

El contenido capitular de la investigación se integra por la relación de seis capítulos: en el primer capítulo, contextualiza la situación de pobreza en Guatemala; el segundo capítulo, expone de manera general el tema de vivienda; el tercer capítulo, presenta el marco jurídico del sector vivienda en Guatemala; el cuarto capítulo, presenta la política nacional de vivienda y asentamientos humanos; el quinto capítulo, expone el marco institucional de vivienda en Guatemala; y el sexto capítulo, analiza la creación del Ministerio de Vivienda.

Con la realización del presente estudio, se pretende aportar una solución a la problemática de vivienda del país, para que el Estado cumpla con la obligación constitucional de garantizar este derecho a la población, contribuyendo a mejorar la calidad de vida y desarrollo de las familias guatemaltecas.

# CAPÍTULO I

## 1. La pobreza en Guatemala

### 1.1. Antecedentes

Desde los tiempos antiguos la noción de pobreza se relaciona con la carencia, escasez o insuficiencia, conlleva a una limitación extrema de la libertad de realización de las personas para alcanzar el desarrollo humano. Las desigualdades de los factores que limitan la realización y desarrollo de los seres humanos, reducen la capacidad de crecimiento de la economía, disminuyendo las oportunidades de superación para familias en situación de pobreza o pobreza extrema, incrementando la conflictividad social.

La concepción de pobreza depende de muchas dimensiones, las ciencias sociales, como la sociología y la economía han buscado describir el fenómeno de la pobreza, pero este depende especialmente del contexto y nivel de desarrollo de cada país.

El Estado tiene como obligación constitucional, garantizar el desarrollo de los habitantes del país, lo que implica luchar activamente contra la pobreza, a través de la creación de igualdad de oportunidades para la población. La pobreza conlleva la disminución en la calidad de vida de las personas, limita el acceso a oportunidades de desarrollo económico, social y político, además a corto plazo genera grave impacto en la nutrición, salud, educación y oportunidades de empleo de la población guatemalteca.

La pobreza determina “la dinámica social, porque es portadora no solamente de privaciones o carencias materiales de carácter personal y colectivo que deben cubrirse socialmente para posibilitar que la mayoría de las familias guatemaltecas tengan un modo de vida digno. Esas mismas carencias se interponen como barreras o limitaciones para posibilitar y potenciar procesos que demandan desarrollo de capacidades humanas.”<sup>1</sup>

En la década de 1986 a 1996, las políticas del Estado se enfocaban en combatir el subdesarrollo, que se manifestaba a través de la desigualdad social, desempleo, violencia y pobreza, por lo que se hacía necesario fortalecer el crecimiento económico del país como un medio para reducir la pobreza y no como un objetivo en sí mismo. En esta década se trabajó en la desigualdad y exclusión social, se crean fuentes de empleo, se da atención a las necesidades de la población más vulnerable, “buscaba romper la tradicional separación entre los programas sociales y los económicos y se buscaba que el punto de equilibrio entre las políticas sociales y las económicas fuese la generación de empleo. Para ello, se proponía que el Estado orientase gran parte del gasto público a la generación de empleo emergente, pues este incrementaría la capacidad de consumo, estimulando la creación de empleo en el sector productivo, lo que se vería reforzado por un estímulo a las exportaciones.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Leytán, Sandra. **La vivienda productiva como un mecanismo idóneo para romper con la pobreza y extrema pobreza en Guatemala.** Pág. 3.

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano - Informe nacional de desarrollo humano 2009-2010.** Pág. 252.

Durante esa década, pero en especial, entre 1990 a 1993, las políticas del Estado para la disminución de la pobreza continuaban enfocadas en la generación de empleo, inversión en capital humano y transferencias a los sectores vulnerables.

En estos años el Estado deja como principal objetivo la generación de empleo, y se enfoca “en mantener la estabilidad macroeconómica para que la iniciativa privada pudiera generarlo y absorber a la mano de obra desempleada. El plan del Gobierno planteaba: «En los últimos años, grandes sectores de la población han visto empeorar sus oportunidades de acceso a los bienes y servicios básicos [por lo que uno de los objetivos del plan era que] los ciudadanos compartan en forma más equitativa los beneficios del desarrollo». Los objetivos sociales definidos en la política social eran: a) reducir la pobreza extrema; b) desarrollar la capacidad productiva de la población en extrema pobreza; c) mejorar y capacitar los recursos humanos; d) ampliar la cobertura y mejorar los servicios de salud, y e) reasignar recursos hacia los sectores sociales (salud y educación).”<sup>3</sup> Del año 1993 a 1996, las políticas de Estado tenían por objeto satisfacer las necesidades materiales de la población, de las cuales carecían como: alimentación, vestido, combustible y vivienda.

De 1996 al año 2000 el enfoque del Estado cambia de la desigualdad social y pobreza a un compromiso político, social y económico. “La política social definió tres líneas estratégicas de acción: primero, un programa de emergencia que se focalizó en grupos meta y regiones prioritarias. El principal instrumento fueron los Fondos Sociales como

---

<sup>3</sup> *Ibid.* Pág. 253

mecanismos de intermediación de los mismos (FIS; Fonapaz; el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, Fodigua; el Fondo de Tierra, Fontierra; y el Fondo Guatemalteco para la Vivienda, Foguavi, entre otros). Segundo, el impulso de reformas institucionales en los sectores de mayor impacto en el combate a la pobreza, con el fin de mejorar la capacidad de ejecución. Se incluyó la descentralización administrativa y el fortalecimiento de los gobiernos locales y departamentales. La tercera línea de acción estratégica fue el reordenamiento de las políticas sectoriales, el mejoramiento de la eficiencia del gasto público y su reorientación hacia las prioridades del combate a la pobreza: educación, salud, agua potable, saneamiento ambiental, soluciones habitacionales y desarrollo rural.”<sup>4</sup>

En el año 2003 las políticas de Estado de Guatemala se proponen como objetivo “reducir la pobreza extrema, incrementar el acceso a educación y a la salud y aumentar la productividad en el área rural a través del crecimiento económico con equidad, inversión en capital humano. e inversión en capital físico”<sup>5</sup>. La promoción del crecimiento económico como mecanismo para la reducción de la pobreza, es una condición necesaria pero no suficiente para la superación de la pobreza. Sin embargo, “la disminución de la pobreza como medio para lograr el crecimiento, el fin último de la política pública, sigue siendo la creación del valor agregado (crecimiento del PIB), donde el ser humano es un factor productivo que genera valores económicos; por lo tanto, interesa su productividad. El ser humano pasa a ser un bien que conforma el conjunto del capital necesario para la producción: el capital físico y el capital humano

---

<sup>4</sup> **Ibid.**

<sup>5</sup> **Ibid.** Pág. 250.



para que el crecimiento tenga un impacto en la reducción de la pobreza, tiene que estar acompañado de políticas redistributivas para que los beneficios de dicho crecimiento alcancen a la población en desventaja. Además del crecimiento económico, es necesario reducir la desigualdad para poder reducir la pobreza.”<sup>6</sup>

A partir de 2008 las políticas de Estado retoman el tema de la desigualdad social, se crea el Consejo de Cohesión Social, a través del cual se tiene como objetivo brindar atención a la población de municipios en extrema pobreza, a través de programas como Transferencias Económicas Condicionadas. La lucha contra la pobreza se vuelve a enfocar desde la desigualdad económica, pero fortaleciendo el crecimiento económico del país.

La pobreza es producto de desigualdades que se han dado en el transcurso de la historia del país, afectando a los distintos sectores de la población en diferente medida.

## **1.2. Definiciones de pobreza**

Cabanellas, define el término pobreza, como: “la situación de carencia de lo necesario para el sustento material.” <sup>7</sup>

Entre los enfoques para la medición de la pobreza realizados por la Comisión Económica para América Latina, se define a la pobreza, citando a Paul Spicker, como

---

<sup>6</sup> **Ibid.** Pág. 251

<sup>7</sup> Cabanellas, G. y Alcalá-Zamora, L. **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.** Pág. 286.

la “necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable.”<sup>8</sup>

La pobreza extrema es definida como “la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación.(...) se considera como “pobres extremos” a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin.”<sup>9</sup>

Para el Banco Mundial, “la pobreza es un fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas; falta de control sobre los recursos; falta de educación y desarrollo de destrezas; deficiente salud; desnutrición; falta de vivienda; acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios; vulnerabilidad a los cambios bruscos; violencia y crimen; falta de libertad política y de expresión.”<sup>10</sup>

El Informe nacional de desarrollo humano recopila conceptos de pobreza desde el enfoque Estatal, conforme a los cuales se realizaban las políticas de Estado para combatirla, según diferentes períodos: Entre 1991 a 1993, la pobreza era insatisfacción de las necesidades básicas más urgentes; de 1993 al 2000 la pobreza era la carencia

---

<sup>8</sup> <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/5954/lcl1479e.pdf> (23 de octubre de 2014)

<sup>9</sup> <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18fst.xml&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl> (23 de octubre de 2014)

<sup>10</sup> Covarino, Silvia. **Guía de diagnóstico urbano participativo para asentamientos precarios con enfoque en la meta 11 objetivos del milenio**. Pág. 22

de bienes y servicios materiales: del 2000 al 2004, se reconocía como la carencia de los recursos para satisfacer las necesidades básicas materiales, sumándole las culturales y políticas. Del 2004 al 2008, la pobreza comprende la imposibilidad de alcanzar un estándar de calidad de vida, englobando el consumo de alimentos, vestido, abrigo, acceso a educación, salud y agua potable; desde ese año a la fecha se amplía la definición, incluyendo la vivienda digna, ingresos y entorno vital apropiado sostenible.

### **1.3. Pobreza y extrema pobreza en Guatemala**

La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)<sup>11</sup> del año 2011, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, arrojó los siguientes resultados:

Sobre la problemática de la pobreza, delimita en situación de pobreza extrema a las personas que ganan menos de Q.4,380 por año. En situación de pobreza no extrema, a las personas que tienen ingresos anuales menores a Q.9,030. Existió un aumento del 27% en comparación con los resultados del año 2006, cuando se clasificó en extrema pobreza a las personas que ganaron Q.3,206 al año y en pobreza no extrema las que obtenían ingresos anuales menores a Q.6,574.

La ENCOVI indica que el índice de pobreza extrema del país para el año 2011, es de 13.33%, lo que representa una disminución de un 1.87% respecto del año 2006 (15.20%). Los departamentos con el índice de pobreza extrema más alto son: Alta

---

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2011.**

Verapaz, Zacapa y Totonicapán. Los departamentos con el menor índice de extrema pobreza son: Escuintla, Guatemala y El Progreso.

En relación a la pobreza no extrema, la ENCOVI establece que el índice en Guatemala para el año 2011 es de 40.38%, lo que significa un aumento del 4.58% respecto del año 2006 (35.80%). Los departamentos con el índice de pobreza no extrema más alto son: Sololá, Jalapa y Totonicapán. Los departamentos con el menor índice de pobreza no extrema son Izabal, Chiquimula y Jutiapa.

Por consiguiente, la pobreza total de Guatemala para el año 2011 es del 53.51%, un 2.71% más respecto del índice de pobreza total del año 2006 (51%). Los departamentos con el índice de pobreza total más alto son Sololá, Alta Verapaz y Totonicapán (este último es el departamento más pobre de todo el país, con una pobreza total del 76.15%). Los departamentos con el menor índice de pobreza total son Guatemala, El Progreso y Escuintla.

#### **1.4. Métodos para medir la pobreza**

La medición de la pobreza puede realizarse desde dos enfoques, el directo y el indirecto. El directo determina la capacidad de la persona para satisfacer una o varias necesidades básicas (alimentación, vivienda, educación y salud), relaciona el bienestar con el consumo realizado. El indirecto determina el nivel de pobreza en relación a los recursos suficientes de las personas para satisfacer sus necesidades básicas, la capacidad para realizar el consumo.



### **1.4.1. Método indirecto**

El método indirecto utiliza líneas de pobreza, las que establecen la relación entre el ingreso y el gasto mínimo que permite un nivel de vida digno. Se categoriza en condiciones de pobreza a las personas que obtienen un ingreso menor a la línea de pobreza, la cual puede determinarse según el consumo calórico, el costo de necesidades básicas, el método relativo y el método subjetivo

El método del consumo calórico establece la línea de pobreza según el nivel del ingreso en relación a los gastos que permiten alcanzar el consumo mínimo de calorías, no siendo un nivel de desnutrición, sino la insuficiencia al consumo efectivo de calorías.

El método del costo de las necesidades básicas se basa en la capacidad de satisfacción de la canasta básica de consumo. La canasta básica se compone de alimentos propiamente, que satisface las necesidades de nutrición del ser humano y otros bienes, que son requerimientos mínimos de vivienda, educación, vestido, salud, entre otros.

El método indirecto se puede subdividir según la relatividad o subjetividad del mismos:

El método relativo, fija la línea de pobreza según el promedio de ingresos de cada país, considerando a las personas en situación de pobreza según sus ingresos en relación a los ingresos de los demás.

El método subjetivo obtiene la definición de pobreza según lo percibido por la población y no por el estudio en sí mismo. Depende de la valoración que realice la familia según el ingreso mínimo de esta y el que requiere para vivir, basándose en la percepción del nivel actual de consumo adecuado y no sobre el ingreso mínimo.

#### **1.4.2. Método directo**

A través del método directo se observan llanamente las condiciones de vida de la sociedad, relacionando el consumo efectivo que se realiza.

La medición de las necesidades básicas insatisfechas, realiza la verificación de los hogares a estudiar en cuanto a la satisfacción de una serie de necesidades establecidas con anterioridad, considerando en situación de pobreza a los que no las han satisfecho. En relación a la aplicabilidad de los indicadores, es "la situación propia de un país la que determina qué tan apropiado es un indicador, existen ciertas carencias que se han constituido en el común denominador de las aplicaciones de este método; ellas son: a) hacinamiento, b) vivienda inadecuada, c) abastecimiento inadecuado de agua, d) carencia o inconveniencia de servicios sanitarios para el desecho de excretas; e) inasistencia a escuelas primarias de los menores en edad escolar, y, f) un indicador indirecto de capacidad económica. El acceso a una vivienda adecuada se caracteriza a partir de las carencias a) y b). Estas se vinculan con la necesidad de las personas de protegerse del medio ambiente, así como con aspectos de privacidad e higiene, cuya ausencia deteriora considerablemente la calidad de vida. La condición de hacinamiento se mide a partir del número de personas por cuarto,

mientras que la calidad de la vivienda se determina en función de los materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo.”<sup>12</sup>

El índice de Desarrollo Humano mide la pobreza a través del desarrollo del ser humano, el cual contempla tres dimensiones fundamentales para la vida humana: la longevidad, que determina la esperanza de vida al nacer; el conocimiento, medido a través del alfabetismo de los adultos; y el nivel de vida, por medio de los ingresos y poder adquisitivo de las personas.

## **1.5. Tipos de pobreza**

La pobreza puede categorizarse desde diferentes aristas, al igual que la medición de este, los tipos pueden ser muy variados, entre ellos se puede mencionar:

### **1.5.1. Pobreza absoluta**

La pobreza absoluta, diferencia a las personas en situación de pobreza de los no pobres, “estableciendo una canasta mínima, de consumo representativa de las necesidades de la sociedad que se pretende analizar. Esta metodología permite detectar la pobreza crítica, y dentro de ella la pobreza extrema. La línea de pobreza crítica se determina en base al costo total de la canasta de consumo, que incluye los

---

<sup>12</sup> Ferres, Juan. **Enfoques para la medición de la pobreza, breve revisión de la literatura.** Pág. 61

gastos de alimentación, vivienda, salud, vestido y otros. La línea de pobreza extrema considera sólo los gastos de alimentación.”<sup>13</sup>

### **1.5.2. Pobreza relativa**

La pobreza relativa, diferencia los niveles de pobreza según el lugar de medición, sociedad o modus vivendi. Este tipo de pobreza puede subdividirse en factores educativos, por espacio habitacional, de servicios, por seguridad social, de desenvolvimiento social.

La pobreza educativa constituye la carencia de oportunidades educativas propiamente y como consecuencia la carencia de oportunidades laborales. “Se dice que los pobres educativos son las personas de 15 años y más edad sin instrucción. La misma se puede subdividir en dos grupos: los pobres extremos educativos, son los adultos con alguna instrucción pero sin primaria completa, y los pobres moderados educativos, son los que tienen la primaria, pero no tienen la secundaria completa.”<sup>14</sup>

La pobreza en relación al espacio habitacional, la cantidad de las personas que habitan en viviendas hacinadas en relación a la capacidad de alojamiento según la infraestructura. Por otra parte, la pobreza de servicios, constituye la falta de servicios básicos de vivienda: agua, drenaje y electricidad.

---

<sup>13</sup> Leytán. **Op. Cit.** Pág. 20.

<sup>14</sup> **Ibid.** Pág. 21

La pobreza de seguridad social, no se relaciona con la riqueza del país, sino con la capacidad del Estado de brindar esta seguridad a sus habitantes. En Guatemala es reducido el número de personas que se encuentra cubierto por el sistemas de seguridad social, “la crítica principal al sistema estatal de seguridad social apunta a que este excluya por completo a los más desfavorecidos de la sociedad, los marginales, desempleados, trabajadores del sector informal, campesinos sin tierras, trabajadores domésticos.”<sup>15</sup>

La pobreza social, se refleja en la poca articulación organizativa, el fraccionamiento de la sociedad, la limitación para generar propuestas, esta pobreza se expresa también “en patologías sociales que generan pérdida de autoestima e inhibición, tales como la vigencia de estructuras mentales gobernadas todavía por el terror, el temor a la participación organizada, el olvido y la indiferencia a las lecciones de la memoria histórica en mecanismos que reproducen esos efectos inhibidores, tales como la violencia social organizada y delincuencia común.”<sup>16</sup>

## **1.6. Características de la pobreza**

La pobreza afecta varios aspectos en la vida de los seres humanos, “Las características de la pobreza son sus mismas cualidades intrínsecas y va arraigada y sujeta a la falta de uno u otro renglón socioeconómico:

---

<sup>15</sup> **Ibid.** Pág. 22

<sup>16</sup> **Ibid.** Pág. 27

- a) Falta de Salud
- b) Falta de Vivienda
- c) Falta de Ingresos
- d) Falta de Empleo
- e) Falta de Agricultura estable
- f) Falta de Nutrición
- g) Falta de Tecnología
- h) Falta de Educación
- i) Mortalidad infantil<sup>17</sup>

### **1.7. La importancia de la vivienda en la superación de la pobreza**

La lucha por la erradicación de la pobreza es uno de los temas más urgentes que se discuten a nivel internacional y nacional. Consecuencia de ello surge también, como un elemento de la pobreza, entendiéndola más allá de un término económico cuantitativo, el tema de vivienda como un factor para la disminución de la pobreza, en especial el acceso a oportunidades de soluciones habitacionales por parte de los sectores en situación de pobreza o pobreza extrema.

Las políticas convencionales de vivienda, basadas únicamente en la construcción de conjuntos habitacionales o edificios de habitación colectiva, no contribuyen directamente en la reducción de la pobreza. La solución habitacional debe enfocarse tomando en

---

<sup>17</sup> **Ibid.** Pág. 19

cuenta el conflicto social de tierra, la necesidad de reducción de costos, dejar de entender la vivienda únicamente como una casa y empezar a enfocarla como un proceso de habitar, con intervenciones parciales y graduales de diferentes dimensiones, que permita la consolidación de soluciones habitacionales completas.

Reconocer la importancia social que representa la ocupación ilegal de tierras sin utilizar, como un mecanismo de la población en situación de pobreza para dar solución al problema habitacional cuando el Estado no la ha brindado o no existen otras alternativas. Las políticas de vivienda deben comprender el proceso de habitar además del acceso a la tierra o lote con servicios básicos, la seguridad legal de la tierra, continuando con la participación continua, participativa e incluyendo por parte de la comunidad en programas para el mejoramiento del asentamiento, apoyados técnica, financiera y socialmente por el Estado.

Es vital fomentar y fortalecer la participación de los vecinos en la construcción de su hábitat y la organización comunitaria para intervenir y tomar decisiones respecto a otros temas relevantes de la comunidad, más allá de la vivienda. "La participación de las comunidades en el origen, la definición, desarrollo, toma de decisiones y ejecución de los programas dirigidos a la reducción de la pobreza que los afecten, es uno de los atributos más importantes del nuevo paradigma de la pobreza. La participación de la

comunidad ha finalmente aparecido como un factor importante en la creación de un espíritu de ciudadanía en los asentamientos.”<sup>18</sup>

La relación entre la pobreza y el déficit habitacional se considera cíclico, ya que “la pobreza es considerada como la causa primordial de vivienda inadecuada, también se le puede considerar como un efecto. Los hogares sin vivienda digna, por ejemplo, tienen menos capacidad de generar ingresos. Aquellas familias sin hogar o en viviendas inadecuadas no pueden participar en ninguna de las dos fuentes potenciales de generación de ingresos asociados con vivienda. El primero es el uso de la vivienda para una microempresa. El terreno y la vivienda representan del 25% al 45% de la inversión requerida para establecer una microempresa; sin este activo, la mayoría de las familias pobres no pueden participar en microempresas (Center for Urban Development Studies 2000). La segunda fuente potencial es el uso del terreno y vivienda como activos generadores de ingresos, sea a través del alquiler de la propiedad o por medio de aumentos en el valor del mercado al momento de la venta. Las familias que no poseen vivienda no pueden participar de estas oportunidades económicas.”<sup>19</sup>

La vivienda otorga un bienestar directo a las familias, el problema habitacional del país, comprendido por la falta de acceso a la tierra por parte de los sectores en situación de pobreza o vulnerabilidad, que da como resultado asentamientos ilegales o de riesgo; la

---

<sup>18</sup> Ramirez, Ronaldo. **Evaluación Social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana.** Pág. 38

<sup>19</sup> **Ibid.** Pág. 40

falta de acceso a servicios básicos y condiciones sanitarias, de comodidad y la inseguridad de la legalidad de la tierra que reduce las oportunidades de inversión, afecta a la calidad de vida de la población en general.

Handwritten scribbles or marks in the top right corner.

## CAPÍTULO II

### 2. La vivienda

#### 2.1. Definición

La vivienda puede definirse como el “recinto construido, transformado o adecuado para la primordial función de brindar refugio y habitación a las personas y sus propiedades. Una vivienda protege al habitante de la intemperie, el clima y las amenazas naturales, proporcionando un lugar seguro y confortable. Siendo un espacio cotidiano en donde se realizan actividades de convivencia conforme a cada cultura, pero en su mayoría estas actividades son la preparación y cocinado de alimentos, limpieza de ropa, aseo personal, cuidado de niños, el descanso y la recreación. En el área rural la vivienda tiene una estrecha relación con el sitio de trabajo, teniéndose cultivos, crianzas de animales y/o producción artesanal.”<sup>20</sup>

#### 2.2. Tipos de vivienda

Casa formal: “recinto separado e independiente construido, adaptado al alojamiento de uno o más hogares. Se cuenta con servicios exclusivos de agua, electricidad y servicio sanitario.

---

<sup>20</sup> Castellanos, Andrea. **Vivienda social para El Jocotillo, Villa Canales**. Pág. 10

Apartamento: cuarto o conjunto de cuartos que forman parte de un edificio. Tiene acceso independiente desde un área común y cuenta con los servicios de luz, agua y drenajes.

Rancho: recinto de habitación construido con materiales de la región, usualmente con techo de paja o palma y piso de tierra.

Casa improvisada: Construcción provisional de materiales de desecho, como cartón, madera o láminas.

Vecindad o palomar: espacios ubicados dentro de una vivienda, no se cuenta con un acceso independiente y en donde se comparten servicios.”<sup>21</sup>

Los tipos de vivienda pueden clasificarse también por el nivel económico de sus habitantes:

Confortable: “Vivienda bien construida utilizando materiales de primera calidad.”<sup>22</sup>

Mediana: “Vivienda de tipo corriente en la cual se utilizan buenos materiales para su construcción.”<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> **Ibid.**

<sup>22</sup> **Ibid.** Pág. 11

<sup>23</sup> **Ibid.**

Modesta: "Construcción con materiales pobres, pisos muchas veces de cemento o baldosa. Se identifica por ser de pequeñas dimensiones."<sup>24</sup>

Precaria: "construidas con materiales de desecho, servicios ausentes o de baja calidad. Comúnmente los pisos son de tierra y poseen pocas habitaciones o una sola."<sup>25</sup>

### **2.3. Acceso y legalización de la tierra**

Una de las causas del problema socio económico del país deviene de la desigual distribución y deficiente uso de la tierra, precisamente porque la economía guatemalteca depende en gran medida de la producción agropecuaria del país. El conflicto social de la tierra debe resolverse a través de la satisfacción de la necesidad de tierra de quienes la trabajan y viven de ella.

El acceso a la tierra y la seguridad jurídica sobre la tenencia de esta, son elementos condicionantes para garantizar el acceso a una "vivienda adecuada a todas las personas y para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en las zonas urbanas y rurales. Son también una de las claves para interrumpir el círculo vicioso de la pobreza. Todos los gobiernos deben mostrar su determinación de promover una oferta de terrenos adecuada en el contexto de las políticas de uso sostenible de la tierra. Si bien se reconoce la existencia de distintos sistemas o legislaciones nacionales de tenencia de tierras, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades

---

<sup>24</sup> **Ibid.**

<sup>25</sup> **Ibid.**

locales, habrán de esforzarse por eliminar todos los obstáculos que puedan oponerse al acceso equitativo a la tierra y velar por que la ley proteja la igualdad de derechos de la mujer y el hombre en relación con la tierra y los bienes. La falta de políticas y prácticas apropiadas de ordenación territorial de las zonas rurales y urbanas, a todos los niveles, sigue siendo una de las principales causas de la desigualdad y la pobreza. Origina también el aumento del costo de la vivienda, la ocupación de terrenos expuestos a riesgos, la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad de los hábitat urbanos y rurales, lo que repercute en toda la población, especialmente en los grupos desfavorecidos y vulnerables, las personas que viven en la pobreza y las de bajos ingresos.”<sup>26</sup>

“La ilegalidad en la tenencia de la tierra, se enmarcan dentro de las características de la compleja formación social guatemalteca y aunque se culmine el proceso de regularización de la propiedad con la obtención de títulos legalmente inscritos, subsistirán las condiciones de pobreza y pobreza extrema que los caracterizan. Mientras el modelo económico y social mantenga la tendencia concentradora y excluyente con una constante disminución del ingreso real, se incrementarán los niveles de pobreza de sectores de población cada vez más amplios, tal como ha venido sucediendo en la actualidad. No obstante lo anterior, la legalización de la propiedad se plantea como un medio de reivindicar el derecho a la vivienda y al mejoramiento de las condiciones de vida”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> <http://habitat.aq.upm.es/aghab/aproghab.html#B> (6 de noviembre 2014)

<sup>27</sup> Morán, Amánda. **Condiciones de vida y tenencia de la tierra en asentamientos precarios de la Ciudad de Guatemala.** Pág. 82

En el informe de Hábitat en la conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, en el tema de tierra indica que esta posee una importancia y carácter único para los asentamientos humanos, por lo que no puede ser fácilmente controlado por presiones de mercado, la propiedad privada de la tierra sin control constituye un elemento de acumulación y concentración de la riqueza que trae como consecuencia la injusticia social. El desarrollo urbano, la satisfacción de la necesidad de vivienda y en condiciones de seguridad y salubridad sólo podrán lograrse cuando la tierra sea usada en interés de la sociedad, sin importar su posición económica.

El uso de los suelos debería determinarse según los intereses y políticas a largo plazo de las comunidades. La tierra como recurso natural debe utilizarse racionalmente, siendo esta necesaria para la ampliación y mejoramiento de los asentamientos existentes, desarrollo de nuevos dotados de servicios básicos, en lugares poco o nada vulnerables y seguridad jurídica sobre esta.

#### **2.4. Elementos mínimos de la vivienda**

La vivienda adecuada, más allá de tener un techo, comprende un lugar privado, espacio suficiente, con facilidad de acceso, seguridad, legalidad de tenencia, infraestructura básica y calidad estructural, iluminación, servicios básicos de saneamiento, eliminación de desechos, ventilación, relación adecuada con el medio ambiente y salud.

La certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra, no resuelve en sí misma el déficit habitacional, resolver la problemática de vivienda conlleva tomar en cuenta las

condiciones de pobreza, salubridad e infraestructura y calidad de la vivienda y la seguridad del terreno. La seguridad legal sobre la tenencia de la tierra es un elemento vital para garantizar cualquier política de vivienda. La inseguridad de tenencia trae como consecuencia el desinterés en inversión en vivienda, no permite generar planes a largo plazo, altera los precios de la tierra y los servicios, es un factor que impacta directamente en la pobreza y exclusión social.

El acceso al agua potable es vital para la vida de los seres humanos, en varios asentamientos el agua no se encuentra conectada a una red de agua, o el acceso al agua no es permanente, por lo que los vecinos de los asentamientos se ven obligados a adquirir de vendedores que aumentan considerablemente el precio. El acceso al agua potable mejora la calidad de vida. La salud se ve afectada por la carencia de saneamiento básico, causando enfermedades infecciosas e incluso la muerte. El saneamiento inadecuado genera un impacto en la salud y medio ambiente.

La calidad de la infraestructura y la durabilidad de la vivienda, depende de la resistencia de los materiales de construcción para el piso, paredes y techo, que permitan una protección contra las condiciones meteorológicas y climáticas. La durabilidad de los materiales se relaciona con las condiciones del lugar, la tradición y la capacidad constructiva y de mantenimiento. Los materiales utilizados son deficientes para garantizar la calidad y seguridad mínima de las viviendas, son cartón, caña o adobe, materiales de alto riesgo en una zona sísmica como Guatemala. La madera que se utiliza para la edificación de viviendas "es denominada «lepa» (corteza de los troncos), o los tablones de pino, materiales inadecuados por su alta combustibilidad y poca

duración. La lámina de zinc es un material no recomendado para ser utilizado en muros ya que representa poca protección ante los cambios climáticos. El nylon o plástico y el cartón obviamente son inadecuados no solamente por la poca protección a las condiciones climáticas sino también por su fragilidad.”<sup>28</sup>

El hacinamiento mide la adaptación del ser humano a la necesidad de vivienda, es uno de los factores determinantes para considerar la precariedad de un asentamiento. “El hacinamiento está asociado a los pocos metros cuadrados por persona, el número de personas por habitación y un elevado número de viviendas de un solo ambiente.”<sup>29</sup>

## **2.5. Asentamientos precarios**

Los asentamientos precarios son el resultado de la necesidad existente ante la problemática de vivienda del país y la falta de atención por parte del Estado. Como causas de la creación de asentamientos precarios se encuentra los bajos ingresos de las familias, la pobreza, falta de educación, el alto costo de viviendas y la imposibilidad de optar a financiamiento.

Se entiende como asentamiento precario a el conjunto de hogares urbanos o rurales que poseen una o más de las siguientes condiciones: “estatus residencial inseguro,

---

<sup>28</sup> Morán, Amanda. **El FOGUAVI: La articulación del Estado y el sector privado en el problema de vivienda.** Pág. 182

<sup>29</sup> Covarino. **Op. Cit.** Pág. 32

acceso inadecuado al agua potable, acceso inadecuado al saneamiento básico y a otra infraestructura, viviendas de baja calidad estructural, hacinamiento y riesgo.”<sup>30</sup>

La inseguridad sobre la tenencia de la tierra, representa una vulneración al derecho de vivienda. La inseguridad se da al carecer de un título de propiedad, que el título de propiedad esté en trámite o que el lugar que se habita sea alquilado.

El derecho a la vivienda, más allá del techo, debe velar por el acceso a servicios básicos. Los asentamientos precarios se caracterizan por la falta de acceso a agua potable, el insuficiente acceso a la cantidad de agua de uso familiar, la compra a un precio elevado o la realización de un esfuerzo extremo para obtenerla. Un hogar debe contar con medidas mínimas de saneamiento, una letrina o inodoro privado, debería de tener una conexión directa de la vivienda al alcantarillado o un sistema séptico. Los asentamientos precarios, en muchos casos no cuenta con servicio de energía eléctrica regular, el servicio es inadecuado “si no se tiene una conexión directa a la red de electricidad, a través de un conector.”<sup>31</sup>

La calidad de la vivienda es uno de los indicadores principales de precariedad, cuando existe un techo temporal, paredes no resistentes o de materiales inapropiados, vivienda sin cimentación o sin piso. El hacinamiento, se refiere a la vivienda que “no proporciona

---

<sup>30</sup> **Ibid.** Pág. 29

<sup>31</sup> **Ibid.** Pág. 34

un área suficiente para vivir, si más de tres personas comparten la misma habitación, y no cuenta con ambientes de uso exclusivo para dormir y para cocinar.<sup>32</sup>

El riesgo de los asentamientos con relación al lugar en donde se encuentran ubicados, constituye otro indicador de precariedad del hábitat. El riesgo natural por la vulnerabilidad de los terrenos ante derrumbes, deslizamientos e inundaciones por el mal manejo de aguas de lluvia, aguas servidas o fuentes hídricas; las condiciones ambientales en basureros o áreas con alta concentración de desechos sólidos y residuos orgánicos; también la contaminación de estas fuentes hídricas por desechos o aguas residuales; la presencia de sustancias en el aire, olores fuertes, exceso de sonido que altera las condiciones normales y afecte la salud de los seres humanos.

### **2.5.1. Asentamientos precarios urbanos en la Ciudad de Guatemala**

El aumento en el crecimiento poblacional en la Ciudad de Guatemala ha implicado una demanda en los servicios y tierra para el desarrollo de asentamientos, precarios o no. La Ciudad de Guatemala se encuentra asentada en el Valle de la Ermita, un área relativamente plana rodeada de barrancos y laderas. En consecuencia de la demanda de tierra y la dificultad de adquisición por la situación económica de la población, en especial aquella que obtiene menores ingresos, ha conllevado a utilizar áreas en condiciones inadecuadas para habitar.

---

<sup>32</sup> **Ibid.**

Se puede definir como asentamiento precario urbano “a las agrupaciones poblacionales que presentan condiciones generales de pobreza y pobreza extrema, asentados en áreas urbanas segregadas socio-parcialmente, con deficiencias en la vivienda, los servicios básicos y el equipamiento urbano y con una situación ambiental muy deteriorada. Algunos de los terrenos en donde se asientan las viviendas no cuentan con la propiedad legal por haber sido ocupados por una “toma” o “invasión””.<sup>33</sup> A pesar de las deficientes condiciones y riesgos latentes, representan un fácil acceso a fuentes de trabajo, servicios básicos de salud y educación.

Es aquí donde se manifiesta la desigualdad ante el acceso a los servicios básicos de las ciudades, en donde conjugan la carencia de servicios, vivienda y el alto riesgo ante desastres naturales. “Se estima que actualmente en el Área Metropolitana de la ciudad de Guatemala existen aproximadamente 400 áreas precarias, en donde reside el 38% de la población.” Otra característica de este tipo de asentamientos, es la deficiencia cualitativa: hacinamiento, materiales inadecuados, topografía inclinada, reducido tamaño de los lotes. La edificación en los asentamientos precarios urbanos es un su mayoría autoconstrucción, se da en primera instancia la obtención del lote y después se inicia la construcción y con el tiempo la mejora de la vivienda. Sin embargo, la autoconstrucción utiliza materiales poco adecuados, las actividades de edificación se dan por miembros de la familia y en horarios nocturnos o fin de semana.

---

<sup>33</sup> Morán. El Foguavi... **Op. Cit.** Pág. 23

La creación de los primeros asentamientos precarios en la Ciudad de Guatemala se da por los “terremotos de 1917 y 1918, ya que la crisis financiera causada por la baja en los precios de los productos agrícolas de exportación y la inestabilidad política dificultaron la reconstrucción de la ciudad. Surgen los primeros asentamientos como El Gallito, Abril y Recolección.”<sup>34</sup>

Con la migración de la población de los otros departamentos del país y municipios del departamento de Guatemala, en búsqueda de fuentes de empleo, se da un aumento de los asentamientos marginales. “Destaca la formación de los asentamientos La Ruedita, La Trinidad, El Esfuerzo, El Incienso, El Tuerto, El Administrador, La Limonada y La Esperanza. El terremoto del 4 de febrero de 1976 provocó un nuevo impulso migratorio a la Ciudad de Guatemala, ya que más de 20,000 familias se asentaron en las áreas verdes, parques y terrenos baldíos que tenía la ciudad.”<sup>35</sup> Para 1982, una de las medidas del Estado, fue la reubicación de varias familias en asentamientos urbanizados, colonias, dotadas de servicios básicos.

Los municipios con mayor índice de asentamientos precarios son Guatemala, Chinautla, Villa Nueva y Mixco. Únicamente en la Ciudad de Guatemala a la fecha se contabilizan "580 asentamientos registrados por el Centro Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Según el último

---

<sup>34</sup> Lucas, Max, José Gándara y Luis Linares. **La situación de los asentamientos en el municipio de Guatemala.** Pág. 28.

<sup>35</sup> **Ibid.**

informe de la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) en todo el país hay 1,7 millones de familias sin vivienda. Guatemala es el departamento con mayor carencia, con 326 mil 200 familias sin una casa en base a datos de la Asociación Nacional de Constructores de Viviendas.<sup>36</sup>

El crecimiento de los asentamientos precarios urbanos no cesará, si no existe un mejoramiento de la calidad habitacional y generación de oportunidades en el área rural y centros urbanos de otros departamentos. El Estado debe promover la mejora de condiciones de habitabilidad, dotar de servicios e infraestructura a los asentamientos precarios urbanos existentes.

## **2.6. Déficit de vivienda en Guatemala**

El sistema de vivienda en Guatemala constituye un problema real y crítico. Con el pasar del tiempo han sido diversos los gobiernos que han tenido al problema de vivienda dentro de su agenda de gobierno, pero sin mayores resultados. Sin acciones concretas para resolver el déficit habitacional en Guatemala, únicamente se continúa violentando el derecho humano que tienen miles de personas de acceder a una vivienda digna.

---

<sup>36</sup> <http://www.plazapublica.com.gt/A%20la%20calle,%20sin%20techo%20pero%20con%20electricidad>. (Fecha de consulta: 23 de febrero 2015)

La precariedad de vivienda consiste en “una condición limitada, insegura o poco duradera que establece una situación de desventaja o desigualdad con respecto a un estándar establecido, para obtener una calidad residencial adecuada. Por lo tanto, una vivienda que esté mal construida o hecha con materiales inestables y carezca de ventilación e iluminación suficiente, está en condiciones precarias en relación con su tipología y materialidad. Otros factores que también inciden en la precariedad habitacional son el acceso a los servicios básicos, la condición de la tenencia de la propiedad y la estabilidad del terreno en el que se ubique.”<sup>37</sup>

En Guatemala, el déficit de vivienda y servicios básicos según la ENCOVI del 2011, arrojó los siguientes resultados: existen aproximadamente 4.91 personas por cada hogar, y el 51% de los hogares guatemaltecos sufren de problemas de hacinamiento. Los departamentos que tienen el índice de hacinamiento más alto son: Alta Verapaz, Petén y San Marcos. Los departamentos que tienen el índice de hacinamiento más bajo son Guatemala, Sacatepéquez y El Progreso.

El 70% de los hogares guatemaltecos tienen acceso a servicios básicos, entendiendo éstos, como el agua entubada y drenajes. Los departamentos con el nivel más bajo de acceso a servicios básicos son: Alta Verapaz, Petén y Santa Rosa. Los departamentos con mayor nivel de acceso a servicios básicos son: Guatemala, Sacatepéquez y Chimaltenango.

---

<sup>37</sup> **Ibid.** Pág. 28.

El déficit de vivienda del país para el año 2011 asciende a 1,312,759 hogares. Los departamentos con la tasa más baja de calidad de vivienda son Alta Verapaz, El Quiché y Totonicapán. Los departamentos con la tasa más alta de calidad de vivienda son Chimaltenango, Guatemala y Sacatepéquez. Se entiende por "Calidad de Vivienda", un hogar con piso, paredes y techos adecuados. Guatemala cuenta con 2,983,543 hogares, y el 66% de éstos llenan los requisitos de calidad de vivienda.

### CONDICIONES DE VIDA

DEPARTAMENTOS			INDICE	TASAS		INDICE	
Guatemala	745,429	4.2	0.87	66	81	83	0.77
El Progreso	36,318	4.34	0.4	59	75	73	0.69
Sacatepéquez	67,489	4.69	0.83	60	75	88	0.75
Chimaltenango	113,634	5.33	0.5	43	67	78	0.63
Escuintla	158,581	4.43	0.5	46	80	74	0.67
Santa Rosa	76,326	4.52	0.4	49	65	56	0.56
Sololá	75,436	5.71	0.53	41	69	69	0.60
Totonicapán	88,016	5.37	0.47	41	51	59	0.50
Quetzaltenango	162,840	4.87	0.59	51	83	72	0.69
Suchitepéquez	100,740	4.79	0.41	39	71	77	0.62
Retalhuleu	60,723	4.99	0.39	40	62	74	0.59
San Marcos	184,547	5.54	0.27	39	59	69	0.56
Huehuetenango	204,748	5.62	0.29	40	57	70	0.56
Quiché	165,961	5.76	0.31	42	45	66	0.51
Baja Verapaz	56,602	4.74	0.31	55	56	68	0.59
Alta Verapaz	188,153	5.95	0.23	24	29	42	0.32
Peten	122,148	5.14	0.31	36	54	43	0.44
Izabal	91,219	4.5	0.36	55	72	64	0.63
Zacapa	50,290	4.4	0.43	59	69	76	0.68
Chiquimula	73,471	5.01	0.27	50	57	64	0.57
Jalapa	63,053	4.98	0.33	46	51	62	0.53
Jutiapa	97,819	4.44	0.32	50	69	62	0.60
Total República	2,983,543	4.91	0.48	49	66	70	0.62

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. 2011.

Según la Caracterización de la República de Guatemala, realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2011, presenta la siguiente información: En relación al hacinamiento, los municipios con mayor porcentaje de hogares en esta

situación son San Gaspar Chajul, El Quiché; San Miguel Ixtahuacán, San Marcos y Panzós, Alta Verapaz. Los municipios que registran la mayoría de hogares con material de vivienda inadecuado son San Juan Ermita, Chiquimula, San Bartolomé Jocotenango, El Quiché y Cahabón, Alta Verapaz. Los municipios que presentan mayores problemas con el abastecimiento de agua son Nueva concepción, Escuintla, Raxruja, Alta Verapaz y San Pedro Carchá, Alta Verapaz. Los departamentos que registran mayor cantidad de hogares con acceso a servicios sanitarios inadecuado son Chiquimula, Jutiapa y Petén. A nivel de municipios los que registran mayor proporción de hogares son San Pablo La Laguna, Sololá, San Marcos la Laguna, Sololá y San Juan Ermita, Chiquimula.

*Porcentaje de Hacinamiento por Municipio  
Año 2011*

Municipio	Sin Hacinamiento	Con Hacinamiento
Gustarrala	63.7	36.3
E. Progreso	62.0	38.0
Secatepéquez	65.6	34.4
Chimaltenango	55.2	44.8
Escuintla	59.3	40.7
Santa Rosa	59.9	40.2
Sololá	53.3	46.7
Totonicapán	50.5	49.5
Quetzaltenango	54.8	45.2
Suchitepéquez	47.3	52.7
Retalhuleu	50.0	50.0
San Marcos	45.4	54.6
Huehuetenango	45.4	54.6
Quiché	40.1	59.9
Baja Verapaz	53.8	46.2
Alta Verapaz	35.2	64.8
Petén	45.6	54.4
Izabal	47.5	52.5
Zacapa	54.9	45.2
Chiquimula	54.1	45.9
Jalapa	45.6	54.4
Jutiapa	59.4	40.6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. 2011.

Las principales deficiencias habitacionales de la población son: la inseguridad en la tenencia de la tierra y la vivienda, falta de acceso a los servicios básicos de infraestructura y equipamiento social, precariedad y el deterioro de las unidades habitacionales, hacinamiento y asentamientos precarios en riesgo.

### **2.6.1. Déficit habitacional cuantitativo**

El déficit habitacional cuantitativo lo constituyen los hogares que no tienen acceso a vivienda, sea propia, alquilada o cualquier otra forma de tenencia. Se determina a través de la "diferencia entre las viviendas disponibles y el número total de hogares identificados. Generalmente los miembros de éstos residen en la casa de otros familiares, pero conforman un hogar independiente."<sup>38</sup> Con esta cifra se deduce el número de viviendas que es necesario construir.

### **2.6.2. Déficit habitacional cualitativo**

Este déficit analiza "aquellas viviendas que presentan deficiencias, que incluyen: a) materiales inadecuados o precarios en techos, muros o pisos; b) escasez de espacio, medido en cuanto a atributos de dimensiones y áreas privadas, que se traduce en hacinamiento; c) la falta o insuficiencia de servicios básicos."<sup>39</sup> La medición cualitativa se da sobre viviendas formales o apartamentos de mala calidad, que carecen de uno o más servicios básicos, como agua, saneamiento, energía eléctrica, hogares que utilizan

---

<sup>38</sup> Morán, Amanda. El Foguavi... **Op. Cit.** Pág. 16.

<sup>39</sup> **Ibid.** Pág. 17

carbón o leña, hacinamiento, mínimo de seguridad y salubridad. Los resultados determinan la magnitud de las viviendas que no cumplen con los requisitos mínimos de habitabilidad, aún cuando tenga ciertos elementos, la calidad y seguridad es inadecuada.



## **CAPÍTULO III**

### **3. Marco jurídico del sector vivienda en Guatemala**

#### **3.1. Internacional**

##### **3.1.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos**

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y declarada el 10 de diciembre de 1948, reconoce el derecho a la vivienda, en su Artículo 25, en donde establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia (...) la vivienda”.

##### **3.1.2. Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales**

En el Artículo 11, del Pacto internacional de los derechos sociales, económicos y culturales, se regula que los Estados que formen parte del mismo, reconocen el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, (...) vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.” Siendo obligación de los Estados tomar medidas eficaces para cumplir efectivamente este derecho.

### **3.1.3. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en Países Independientes**

El convenio 169, establece que los gobiernos deben velar en el marco de su legislación nacional en relación con los pueblos indígenas, como lo regula el Artículo 20, “evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a: (...) C. (...) demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda”.

### **3.1.4. Convención sobre los Derechos del Niño**

Los Estados Parte, reconocen el derecho, que todos los niños poseen, según el Artículo 27 , “de un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. (...) 3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres (...) y proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.”

## **3.2. Nacional**

### **3.2.1. Antecedentes legales**

Decreto 504 Ley de arrendamiento de inmuebles y edificación, el decreto 504 es la primera ley específica en temas de urbanización, se promulgó en el año 1948, la ley

regulaba la vivienda en alquiler, el Artículo 15 de este cuerpo legal creaba el Comité Nacional de Urbanización adscrito al Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, con el cual quería crearse un plan general de urbanización para la Ciudad de Guatemala y cabeceras departamentales.

Como un intento para generar un control integral de las lotificaciones, se aprueba el Decreto 1054, "En mayo de 1954, en las postrimerías del régimen revolucionario, es aprobado el decreto 1054 del Congreso de la República, específicamente para enfrentar el problema de las lotificaciones, en el cual se consideraba que: "debe aprobarse una ley que permita una ganancia justa al lotificador y evite la especulación inmoderada (...) y que es necesario por razones sociales afectar retroactivamente las negociaciones verificadas con manifiesta burla a las leyes del país a fin de corregir situaciones que han producido un malestar social evidente". Esta ley sujetaba la aprobación de las lotificaciones a las municipalidades, pero la autorización para la venta de lotes correspondía a la Sección de Lotificaciones adscrita al Departamento Administrativo del Ministerio de Economía y Trabajo. Esta sección fijaría los precios máximos de los lotes en base a la suma de los siguientes montos: a) valor declarado de la matrícula fiscal, según declaración hecha cinco años antes de autorizada la lotificación, b) costo de los trabajos de urbanización realizados exclusivamente por la municipalidad, c) un 30% sobre los montos anteriores y d) un 10% sobre los dos primeros montos, correspondiente a gastos de administración.

El Artículo 15 de la ley autorizaba un interés anual máximo del 6%, en la venta a plazos de los lotes. Lo anterior significaba que los lotes bajarían un 50% de su precio. La ley

tenía, además, carácter retroactivo y ordenaba revisar todas las operaciones de venta a plazos realizadas diez años antes de la promulgación, para reajustarlos a estos montos. Ante las presiones de las empresas lotificadoras, el 3 de junio de 1954, el Ministerio de Economía informaba que se harían revisiones a la ley para que fuera "operante y justa". Sin embargo, la Junta de Gobierno contrarrevolucionaria, se encargó de derogarla por el decreto 58, el 24 de agosto de 1954, aduciendo que era una ley de inspiración "marxista" y estaba reñida con el principio de la propiedad privada."<sup>40</sup>

El Decreto presidencial 583 Ley preliminar de urbanismo de 1956, regulaba que las municipalidades con más de 10,000 habitantes en los centros poblados debían generar un Plan regulador en cada jurisdicción que comprendiera el sistema vial, servicios públicos, equipamiento social y uso de suelos.

En 1959, la municipalidad de Guatemala publica el Reglamento de urbanización y fraccionamiento en el municipio y área de influencia urbana de la ciudad de Guatemala, "a partir de ese normativo las lotificaciones fueron reguladas en cuanto a áreas mínimas de los lotes, áreas de cesión (verdes y de vialidad) a la municipalidad, planificación del proyecto con distribución de agua y drenaje, energía eléctrica, teléfonos y ductos secos. También se definía las medidas mínimas de los lotes residenciales tipo A (600 mts<sup>2</sup> y 20mts del lado menor) y tipo B (160mts. Cuadrados y 8mts del lado menor)."<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Morán, Amanda. **Movimientos de Pobladores en la Ciudad de Guatemala (1994-1954)**. Pág. 21

<sup>41</sup> Morán, Amanda. **El Foguavi... Op. Cit.** Pág. 35

En 1961 se publica la Ley de parcelamientos urbanos, que regula aspectos del fraccionamiento de la tierra urbana, establece requisitos de urbanización, servicios de equipamiento habitacional básicos. Para la autorización de fraccionamientos y conjuntos habitacionales se debe presentar a la municipalidad los planos de distribución de lotes, con vías públicas, servicios y áreas de uso común.

Decreto 120-96 del Congreso de la República Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos. La ley, derogada en el año 2012, entró en vigencia en el año de 1996. La ley se crea con el fin de procurar el bienestar de la familia, para que disfruten de una vivienda adecuada. Se considera a la vivienda como un derecho humano que contribuye a mejorar el nivel de vida y seguridad jurídica de las familias.

Se establecía que el objeto de la ley era “desarrollar el sector vivienda y asentamientos humanos para establecer las bases institucional, técnica y financiera, que permitan a la familia acceder a una solución habitacional digna y adecuada.”

La ley determinaba que la vivienda es un derecho humano fundamental y considera que las personas que habitan en los asentamientos humanos, Artículo 2, “constituyen una base insustituible para el desarrollo del país, debiendo el Estado promover su desarrollo.” El Estado debe propiciar sistemas accesibles para financiamiento de vivienda a todos los habitantes del país y que exista seguridad jurídica de la misma, el Estado debe garantizar el reconocimiento legal y el ejercicio del derecho de propiedad, debe velar porque en el desarrollo de los asentamientos humanos se preserve racional

y eficazmente la tierra, los recursos naturales y el medio ambiente, con el fin de garantizar su sustentabilidad.

La ley hacía referencia a la vivienda adecuada, estableciendo en el Artículo 15 que “todos los habitantes tienen derecho a disponer de formas seguras que les permitan acceder a una vivienda adecuada, dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones que se establecen en esta ley, demás leyes y reglamentos aplicables”. En este capítulo se desarrolla las diferentes características que puede tener una vivienda (con o sin servicios, individual o conjunto habitacional, multifamiliar), la forma de gestionarla (individual, cooperativa, grupos asociativos) y la forma de propiedad en que se adquiera (individual, áreas comunes, copropiedad, horizontal o arrendamiento).

En relación al sistema financiero, se establecía que las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, se facilitará por medio del sistema integrado o subsidio directo el acceso a vivienda adecuada. La ley define en el Artículo 16, a la pobreza como “la situación en la que un individuo o familia, no puede satisfacer el conjunto de necesidades básicas para su sostenimiento.” Y a la pobreza extrema como: “situación de penuria de un individuo o familia, que se encuentra desposeída de la mínima cantidad de los satisfactores indispensables para su sobrevivencia”.

Para obtener el subsidio directo, el beneficiario debía, como requisito indispensable, dar un aporte previo. El aporte puede ser en efectivo, materiales o manos de obra. El Estado aportará hasta un setenta y cinco por ciento (75%) conforme a los estudios

socioeconómicos previamente establecidos o un préstamo en condiciones de mercado (tasas de interés, plazo de pago), que otorguen las instituciones intermediarias.

### **3.2.2. Constitución Política de la República de Guatemala**

En el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que el Estado se “organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”. Establece también los deberes del Estado, entre los cuales está la seguridad y el desarrollo integral de las personas. Teniendo como base estos Artículos, se puede determinar que el derecho humano a la vivienda, busca alcanzar el bien común.

La vivienda brinda seguridad a las personas, pero sobre todo, contribuye al desarrollo integral de estas, consistente en todas aquellas necesidades que el ser humano deba satisfacer para obtener un nivel de vida adecuada, incluida, la vivienda.

La Constitución regula, en el Artículo 67, que las tierras de comunidades indígenas o de tenencia comunal y la vivienda popular gozarán de protección especial del Estado, el cual brindará asistencia crediticia y técnica, para garantizar su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida. Otro aspecto importante es el derecho que tienen los trabajadores, que el Estado planifique y desarrolle programas “para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad”.

Las obligaciones del Estado, normadas en la Constitución en el Artículo 119(g), establece que se debe “fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad.” Por lo tanto, el Estado debe facilitar los medios para que las personas, tengan la oportunidad de adquirir por sus propios medios, una vivienda.

### **3.2.3. Acuerdos de Paz**

En el Acuerdo para el Resarcimiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, se establece que la forma para lograr el mejoramiento de la calidad de la vida de estas poblaciones está basada en: seguridad alimentaria local e infraestructura básica de servicios a las poblaciones: vivienda, saneamiento, agua potable, almacenamiento rural, salud y educación. En cuanto a beneficiar el derecho a la vivienda a las mujeres, el Gobierno se comprometió a eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos y a participar en los proyectos de desarrollo.

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, también se garantiza a las mujeres el acceso, en igualdad de condiciones, a vivienda propia. Además se establece que el Estado tiene obligaciones de superar los obstáculos y deficiencias sociales, mediante la orientación del desarrollo a través de la inversión pública y la prestación de servicios sociales universales, dentro de ellos, el derecho a la vivienda.

Dentro del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se reconoce la “necesidad de llevar a cabo, una política de fomento con prioridad en la construcción de vivienda popular mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto de que el mayor número de familias guatemaltecas la disfrute en propiedad.”

Por lo tanto el Estado tiene la obligación de implementar políticas de ordenamiento territorial, planificación urbana y protección ambiental, que permita a las personas de escasos recursos, el acceso a la vivienda con servicios y en condiciones de higiene y sostenibilidad ambiental, velar por la calidad y adecuada seguridad de la vivienda. Además, el Estado, garantizando a la población el acceso a la vivienda, debe promover una política de incremento de la oferta de vivienda en el país que contribuya al mejoramiento del acceso a soluciones habitacionales en propiedad o en alquiler a los sectores de menores recursos de la población.

#### **3.2.4. Decreto 09-2012 del Congreso de la República Ley de Vivienda**

La ley de vivienda, de orden público e interés social, entra en vigencia en el año 2012, derogando al decreto 120-96 del Congreso de la República de Guatemala Ley de vivienda y Asentamientos Humanos.

El objeto de la ley consiste en “fomentar las acciones del Estado, desarrollando coherentemente el sector vivienda, sus servicios y equipamiento social” en base a principios como el reconocimiento del “derecho a una vivienda digna, adecuada y saludable, como derecho humano fundamental”, dándole cumplimiento a través de

programas y proyectos de vivienda los cuales "deben garantizar el desarrollo sostenible, económico y ambiental de los procesos de producción habitacional, sus servicios, equipamiento comunitario y el ordenamiento territorial con el propósito de preservar los recursos con visión de futuro" tomando en cuenta la "participación de la ciudadanía en la priorización, formulación, ejecución, administración y fiscalización de programas y proyectos habitacionales, servicios y su equipamiento".

La ley establece en su Artículo 2, que el Estado deberá "garantizar a todas las personas guatemaltecas el derecho a la tenencia de vivienda digna, adecuada y saludable, en sus diversas modalidades", "proporcionar a las personas residentes en asentamientos humanos precarios, la opción de tener una vivienda digna, adecuada y saludable", "Propiciar sistemas accesibles de financiación para adquisición de vivienda a todas las personas guatemaltecas en condiciones de pobreza."

La vivienda como un derecho humano comprende no sólo un espacio físico digno, sino además adecuado y que cuente con condiciones mínimas de salubridad, que posea seguridad jurídica, disponibilidad en infraestructura, servicios básicos y equipamiento comunitario al cual todas las personas sin distinción ni discriminación alguna deben gozar como derecho fundamental.

La Ley de Vivienda crea el Consejo Nacional para la Vivienda (CONAVI), instancia de consultoría, asesoría y deliberación del ente rector, el cual propone, concreta y da seguimiento a políticas, planes, programas y proyectos habitacionales y de ordenamiento territorial. Se integrará por representantes del Organismo Ejecutivo,

municipalidades, sector privado, sector financiero, académico y pobladores. El ente rector funge como “promotor y facilitador del desarrollo habitacional del país y su ordenamiento territorial”. Las municipalidades también participarán de la gestión del desarrollo habitacional, ordenamiento territorial, servicios y equipamiento del lugar que les corresponde.

Se crea también el Fondo para la Vivienda (FOPAVI), la cual es una institución financiera, que otorgará subsidios directos y facilitará créditos a familias en situación de pobreza y extrema pobreza que carecen de una solución habitacional digna.

### **3.2.5. Decreto número 1448 del Congreso de la República de Guatemala Ley del Instituto de fomento de hipotecas aseguradas**

El Estado como obligado en garantizar el cumplimiento al derecho de vivienda de los guatemaltecos, debe promover la inversión de capitales privados para la construcción de viviendas que beneficien a la mayor cantidad de población del país. Es por esta imperativa necesidad que se promulga en 1961 la Ley del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas.

El Instituto es dirigido por una Junta Directiva, la cual está integrada por un presidente nombrado por el Organismo Ejecutivo y cinco vocales, quienes durarán en el ejercicio de sus funciones dos años y se renovararán en forma alterna cada año.

El seguro de hipotecas, como lo establece el Artículo 14, “garantiza al titular y al legítimo tenedor de un crédito, préstamo o cédula hipotecaria, mediante el pago puntual de la prima pactada, el cobro íntegro del principal, intereses y demás obligaciones de los préstamos, conforme y en la forma que se hubiese consignado en el documento o título que ampare las obligaciones hipotecarias aseguradas.” Podrán ser objeto del seguro de hipoteca, “las obligaciones provenientes de los créditos hipotecarios concedidos por la construcción, reparación, ampliación, mejoras, compra y liberación de gravámenes hipotecarios de vivienda”, según el Artículo 15 de la ley.

El sistema de hipotecas aseguradas permite ofrecer a personas de escasos o medios recursos la oportunidad de adquirir casa propia, pagando mensualmente un monto accesible y previamente calculada. Fomenta de esta manera la construcción de viviendas a gran escala a través de capitales privados, ofreciendo a éstos la garantía necesaria sobre la inversión realizada, con lo que se beneficia a la economía nacional y es un mecanismo para resolver el problema social de vivienda.

### **3.2.6. Planes y política de vivienda**

En el año de 1979, se formuló el primer Plan Nacional de Vivienda, en donde se proponía el incremento de la producción de viviendas a 26,000 unidades por año con servicios básicos y el desarrollo de proyectos habitacionales en el área rural, fomentando la inversión de la iniciativa privada. Dentro de los objetivos de esta se encontraba: atención preferente a la población de medios y bajos ingresos, crear y fortalecer la estructura institucional de vivienda que permitiera la ejecución de los

planes y programas previstos, crear y coordinar agentes financieros para desarrollar soluciones habitacionales, fortalecer la participación de la población en el proceso de producción de viviendas. Sin embargo, el Plan no dio los resultados esperados, durante ese período hubo una baja producción de vivienda estatal.

En 1986, se plantea el Plan de Vivienda 1986-1989 propuesto por la Secretaría General de Planificación Económica, con el fin de fomentar la autoconstrucción y el mejoramiento de infraestructura básica. Reformulaba el papel del Banco de Vivienda – BANVI- “como un promotor financiero y no como ejecutor de proyectos de vivienda. Los programas propuestos encaminados a apoyar estas acciones fueron el mejoramiento de áreas precarias y la compra de unidades habitacionales en proyectos de vivienda ofertados en el mercado para adjudicarlos a terceros. También se facilitaron recursos financieros a empresas constructoras privadas para la ejecución de proyectos de vivienda para sectores de medianos ingresos.”<sup>42</sup>

En 1990 se presenta el Anteproyecto de Ley de Vivienda, establecía la necesidad de articular las acciones que existían en materia de vivienda con el Consejo de Desarrollo, que había sido creado recientemente, municipalidades y organizaciones no gubernamentales, para alcanzar la descentralización y el ordenamiento urbano, incentivar la creación de bancos de materiales de construcción y reserva de tierras. Planteaba la creación de la Comisión Nacional de Vivienda - CONAVI – para que dictara las políticas sobre materia de vivienda, junto a la creación del Fondo

---

<sup>42</sup> **Ibid.** Pág. 28

Guatemalteco de la Vivienda – FOGUAVI – una banca que captara recursos y los canalizara a través de los bancos del sistema existentes, sin suprimir al BANVI, pero que esta institución diera especial atención a las personas de escasos recursos económicos. El anteproyecto proponía el aporte patronal para que los trabajadores pudieran adquirir vivienda y asegurar el crédito para la construcción por medio del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas –FHA-. El anteproyecto no fue aprobado por el Congreso, pero sirvió de base para orientar a la política de vivienda del país.

La Estrategia de Desarrollo del Sector Vivienda 1996-2000, tenía por objetivo generar acciones para combatir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, con especial énfasis en a la población en situación de pobreza y extrema pobreza. Los principios de esta estrategia eran: “ a) la subsidiariedad del Estado y su papel como facilitador de las condiciones para ampliar el acceso de los sectores de menores ingresos al mercado inmobiliario; b) complementar las acciones del sector público y privado con las organizaciones comunitarias y c) la compatibilidad de las políticas de vivienda con las macroeconómicas”<sup>43</sup> La meta para el año 2000 era producir 82,000 soluciones habitacionales, la fuentes principales para obtener estos recursos sería el presupuesto de ingresos y egresos de la nación y del Banco Interamericano de Desarrollo. Se buscaba por medio de la Estrategia fortalecer la legislación del país en materia habitacional y del registro de la propiedad, financiamiento indirecto y subsidios a la población de escasos recursos y el seguimiento a la propuesta de la Ley General de

---

<sup>43</sup> **Ibid.** Pág. 30

Vivienda; sin embargo sólo se concretó la aprobación de la Ley General de Vivienda y Asentamientos Humanos.

En el período 2000-2004, se presenta la Matriz de Política Social para el sector vivienda, se orientaba al fortalecimiento del FOGUAVI y continuar con los subsidios, sin embargo en el 2002 “se crearon fideicomisos para vivienda por 100 millones de quetzales en dos bancos del sistema, Banco Promotor y Banco Empresarial, señalados de tener problemas de insolvencia y sobregiro y que finalmente se declararon en quiebra. Estos fondos nunca fueron trasladados para continuar con los programas de vivienda”.

10/10/10  
10/10/10  
10/10/10

## CAPÍTULO IV

### 4. Política nacional de vivienda y asentamientos humanos

#### 4.1. Antecedentes

La Política nacional de vivienda y asentamientos humanos surge en el año 2001, como consecuencia de las exigencias de la sociedad civil para darle cumplimiento a las obligaciones del Estado en esta materia. En agosto del año 2003, se realiza un seminario taller con representantes del sector público, sociedad civil, municipalidades, sector privado, académico y cooperación internacional para definir lineamientos para el “desarrollo de los asentamientos humanos, ordenamiento territorial, desarrollo inmobiliario, la producción y gestión de proyectos de urbanización y vivienda, el financiamiento habitacional y la participación de la sociedad civil organizada para mejorar su calidad de vida.”<sup>44</sup>

Se establece dentro de la Política nacional de vivienda la creación del Consejo Nacional de la vivienda y asentamientos humanos que constituya una propuesta integral al problema habitacional, dándole solución a través de una estrategia nacional de vivienda y asentamientos humanos con metas sobre programas, proyectos y acciones de corto y mediano plazo, dentro del período del año 2004 al 2021.

---

<sup>44</sup>[http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Vivienda/Pol%C3%ADtica%20de%20Vivienda%20y%20Asentamientos%20Humanos.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Vivienda/Pol%C3%ADtica%20de%20Vivienda%20y%20Asentamientos%20Humanos.pdf) (29 de septiembre de 2014)

La Política nacional de vivienda y asentamientos humanos, se crea como una política de Estado, debido al alcance nacional y la inclusión de diversos sectores socio-económicos de áreas urbanas y rurales del país. Esta política está orientada a la población en condición de extrema pobreza y pobreza con cierta capacidad de ahorro, que habite en zonas precarias y de alto riesgo.

## **4.2. Objetivos**

Entre los objetivos directos de la Política, se encuentra: “Propiciar el acceso a una vivienda adecuada a las familias guatemaltecas, dando prioridad a familias que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza y grupos vulnerables y desfavorecidos. Esto se logrará por medio del fortalecimiento del marco legal, institucional, financiero, tecnológico y normativo que rige al sector; el desarrollo eficiente de la oferta de viviendas, la certeza jurídica de la tierra, el mejoramiento y ampliación de viviendas existentes y la dotación de servicios básicos, con la participación del gobierno central y local, la población organizada, los organismos no gubernamentales, el sector empresarial y la cooperación internacional.”<sup>45</sup>

Como objetivos indirectos se contempla: “contribuir al alivio de la pobreza, mejorar la calidad de vida de la población, generar empleos, fomentar el ahorro familiar y la

---

<sup>45</sup> **Ibid.**

movilización de los recursos productivos familiares, incrementar la inversión y desarrollar el sector financiero.”<sup>46</sup>

### **4.3. Principios**

Como primer principio la Política regula la equidad social, a través de la cual se busca garantizar a la sociedad guatemalteca de diferentes mecanismos legales, financieros e institucionales que permitan igualdad de oportunidades para acceder a la vivienda; por medio de la designación de recursos necesarios para las instituciones relacionadas a la materia, para poseer la capacidad financiera de brindar subsidios directos, indirectos o préstamos en condiciones favorables a la población en pobreza y pobreza extrema.

La integralidad, segundo principio, engloba el problema habitacional dentro de un marco de desarrollo integral, entendiendo más allá de la mera construcción de casas, un ordenamiento territorial. La política debe velar por un desarrollo urbano que cumpla con los servicios básicos, equipamiento comunitario, la localización respecto a fuentes de empleo, el fortalecimiento municipal y desarrollo sustentable del medio ambiente.

El tercer principio se refiere al desarrollo sostenible. Los asentamientos humanos deben generar su propia autogestión en materia económica, social y ambiental, garantizando la inversión que se realice en ellos.

---

<sup>46</sup> **Ibid.**

Por cuarto principio se establece la participación ciudadana, a través de la cual se tiene por objeto que los asentamientos humanos realicen la “priorización, formulación, ejecución, administración y fiscalización de programas y proyectos habitacionales y de desarrollo urbano, reforzando el papel protagónico de las personas para trabajar en favor de su propio desarrollo. También implica facilitar los procesos de participación popular en la gestión habitacional y su articulación al desarrollo municipal, por medio de un proceso de planificación participativa.”<sup>47</sup>

Siendo partícipes de la promoción y sustentabilidad de la Política nacional de vivienda el sector público estatal, privado, comunitario y voluntario del país.

#### **4.4. Componentes**

##### **4.4.1. Caracterización de la demanda**

Tiene por objeto estimular y fortalecer la participación comunitaria, desarrollada desde el involucramiento de la comunidad en la consulta de las necesidades de la población con necesidad de vivienda en situación de pobreza y extrema pobreza, para promover la autogestión de la comunidad. La demanda se caracteriza así:

Población en el área urbana, asentamientos precarios ubicados en áreas vulnerables o cuyos terrenos no pueden regular su situación legal.

---

<sup>47</sup> Ibid.

Población en área urbana, asentamientos precarios urbanos, en áreas no vulnerables o con posibilidad de regular la situación legal del terreno, que demandan un mejoramiento de las condiciones de vivienda. Las mejoras abarcan desde componentes de la vivienda en mal estado, reemplazo de la estructura completa, carencia de servicios básicos y condiciones de hacinamiento.

Población en área rural, asentamientos precarios rurales en áreas vulnerables o cuyos terrenos no pueden regular su situación legal, que demandan vivienda nueva.

Población en el área rural, asentamientos precarios rurales, en áreas no vulnerables o con posibilidad de regular la situación legal del terreno, que demandan un mejoramiento de las condiciones de vivienda.

#### **4.4.2. Intermediación técnica**

Las soluciones habitacionales deben realizarse bajo procesos técnicos, que satisfagan las necesidades socio-económicas, medioambientales e histórico culturales de la población.

Los aspectos técnicos se refieren a la localización, servicios básicos, equipamiento urbano, crecimiento urbano y accesibilidad del lugar, así como área, materiales y sistema de construcción. El aspecto socio-económico comprende soluciones habitacionales en relación a la capacidad adquisitiva de la población, con atención

especial a la población en situación de pobreza, extrema pobreza y en situación de exclusión, asentamientos precarios.

La protección medio ambiental promueve en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, la creación de agencias ambientales municipales, donde se trabaje en temas de saneamiento ambiental, recolección, transporte, tratamiento y disposición de desechos líquidos y sólidos. Además de velar por la aplicación de la regulación relacionadas al tratamiento de aguas servidas, evaluaciones de impacto ambiental, reducción de desastres y mitigar el impacto ambiental sobre los asentamientos precarios.

La protección del patrimonio histórico cultural se regulará por la normativa municipal relacionada a procesos de urbanización y construcción en los centros históricos y monumentos culturales.

#### **4.5. Intermediación financiera**

La Política nacional de vivienda y asentamientos humanos tiene por objeto garantizar y fortalecer el sistema financiero, que permita el acceso a créditos para vivienda por parte de los sujetos de demanda, según las características socioeconómicas propias de cada sector, dándole prioridad a la población en situación de pobreza y extrema pobreza del país.

#### **4.5.1. Factores condicionantes**

Debe realizarse la modernización del sistema financiero, en base a normas internacionales sobre capital, manejo contable y recuperación de cartera, con el objeto de fortalecer la solidez, competitividad y solvencia del sistema. El Estado de Guatemala debe tener una política financiera que fortalezca el mercado de hipotecas, permitir a la banca comercial invertir en fideicomisos y el establecimiento de instituciones calificadoras internacionales de crédito que garanticen las inversiones bursátiles.

Generar nuevas modalidades o volver más flexibles las existentes formas de repago de créditos que se le otorgan a los usuarios. Reducir las tasas de interés del mercado de vivienda para mayor accesibilidad de diferentes sectores según el nivel de ingresos.

#### **4.5.2. Fuentes de financiamiento**

La Política nacional de vivienda y asentamientos humanos hace énfasis en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en 1996, en los Acuerdos de Paz, donde el Estado de Guatemala se compromete a destinar el 1.5% de los ingresos tributarios para vivienda. Se propone promover la “cultura del ahorro de largo plazo a todo nivel social y se crearán los mecanismos que lo incentiven, incluyendo la captación de los fondos provenientes de las remesas familiares enviadas principalmente desde los Estados Unidos de América.”<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Ibid.

El mercado habitacional debe identificar, cuantificar y caracterizar los diferentes sectores económicos de la población, segmentando la demanda, de acuerdo a su capacidad adquisitiva y de crédito para vivienda. Debe incentivarse la inversión privada, como complemento de la inversión pública.

Generar estabilidad en el entorno macroeconómico, actualizar la legislación para poder promocionar el mercado secundario de activos hipotecarios afianzados o asegurados, relacionados con valores representativos de crédito habitacional. La Superintendencia de Bancos debe supervisar las actividades de las sociedades que administren carteras hipotecarias.

La participación de otros actores, tales como cooperativas y organizaciones no gubernamentales, será otra fuente de financiamiento, cuando estas cuenten con la estructura, cobertura y accesibilidad a estratos de la población de menor ingreso económico. Deben ser supervisadas técnicamente y tener auditoría financiera.

El subsidio directo “es el aporte otorgado en forma directa por el Estado por una sola vez, no reembolsable y destinado a crear la capacidad de compra o mejoramiento cualitativo de una solución habitacional de las familias en situación de pobreza, extrema pobreza y grupos vulnerables.”<sup>49</sup> Debe fortalecerse como compromiso del Estado, el destinar el 1.5% de ingresos tributarios del presupuesto nacional al sector vivienda,

---

<sup>49</sup> **Ibid.**

aunado a ello, generar mecanismos de supervisión y fiscalización para el manejo de los fondos.

Los subsidios pueden darse individual o colectivamente, dándoles prioridad a los últimos. Se tiene por objeto restablecer la asignación entre subsidios al mejoramiento de infraestructura básica de viviendas existentes y los dirigidos a nuevas viviendas, de acuerdo al déficit habitacional. Los subsidios de mejoramiento de infraestructura básica y disminución de riesgo ambiental deben ser adjudicaciones comunitarias en coordinación con proyectos municipales. Estos subsidios serán entregados únicamente a casos en donde exista pobreza y extrema pobreza. Las municipalidades deben velar por el mejoramiento de los servicios básicos, facilitar procesos de crecimiento urbano para nuevas viviendas, mejorar accesos e impulsar la prestación del servicio público de transporte.

#### **4.6. Producción de vivienda**

##### **4.6.1. El entorno**

La Política nacional de vivienda y asentamientos humanos reconoce la importancia del desarrollo urbano. Lo urbano comprende "los centros poblados concentrados que cumplen con las siguientes características (o algunas de ellas): los lugares poblados que tienen la categoría de Ciudad, Villa o Pueblo; son cabeceras municipales; cuentan

con más de 2,000 habitantes y cuenten con infraestructura básica, como carreteras, agua, drenajes, electricidad, telecomunicaciones y equipamiento comunitario.<sup>50</sup> Por lo tanto, la Política propone la reforma y fortalecimiento de instrumentos normativos de planificación, manejo sostenible de los recursos naturales, reducción de desastres naturales y la protección del patrimonio histórico cultural.

La descentralización como factor condicionante debe comprender el factor migratorio del campo a la ciudad, en especial hacia la Ciudad de Guatemala, el cual debe desestimularse a través del fortalecimiento de la gestión de las municipalidades, la descentralización de recursos técnicos y financiera, para que fortalezcan la capacidad de generar y ejecutar planes de desarrollo y de vivienda.

Es vital contar con un plan de ordenamiento territorial, que permita la reestructuración del sistema funcional de los centros poblados y los sistemas ambientales, por una zonificación que englobe los recursos ecológicos, sociales, culturales, económicos y políticos con usos específicos para cada área territorial, basados en la potencialidad, limitación y condiciones de vulnerabilidad a desastres naturales previamente identificadas para cada forma de intervención. Cada jurisdicción municipal debe promover el ordenamiento territorial y planes de desarrollo habitacional, para la creación y seguimiento del catastro municipal.

La Política nacional de vivienda y asentamientos humanos define como asentamiento precario a “aquellos donde habitan los estratos populares de la sociedad, cuyos

---

<sup>50</sup> Ibid.

ingresos no son suficientes para alcanzar la canasta básica. Estos asentamientos resultan precarios porque son deficitarios de servicios públicos como agua potable, drenajes, iluminación en las calles, acceso a centros de salud y escuelas, etc. Sus viviendas son construidas con materiales poco duraderos, generalmente ubicadas en terrenos de alta vulnerabilidad y riesgo, cuya propiedad con frecuencia no pertenece legalmente a los ocupantes". Debe brindarse atención especial e impulsar la regularización legal de los terrenos de asentamientos precarios, el ordenamiento urbano y la reducción de vulnerabilidad ambiental.

Se determina la necesidad del mejoramiento a las condiciones del hábitat a nivel rural y urbano, por medio de velar por la calidad de las viviendas, la infraestructura y el equipamiento comunitario de los centros habitacionales, además del riesgo ambiental, la situación de propiedad de los terrenos y la identidad local.

El riesgo ambiental y la vulnerabilidad ante desastres naturales es otro factor condicionante del entorno de las viviendas, se deben generar medidas de mitigación ante estos riesgos en los asentamientos humanos y sobre todo los asentamientos precarios. La prevención como un factor para la reducción de desastres, con la implementación y control del cumplimiento de normas de construcción que garanticen la menor vulnerabilidad ante desastres, el control de calidad de material y sistemas de construcción, se propiciará la capacidad de la organización comunitaria para dar respuesta al riesgo ambiental.

#### **4.6.2. Los servicios**

El desarrollo urbano comprende más allá de la construcción de viviendas, la calidad de la infraestructura de las mismas, los “servicios básicos y equipamiento en los conjuntos habitacionales y viviendas individuales en un entorno saludable, ordenado y funcional.”<sup>51</sup> Se debe impulsar programas de vivienda con infraestructura y servicios básicos a nivel comunitario y su implementación se priorizará en el área rural en viviendas de familias en condiciones de pobreza y extrema pobreza, y en asentamientos precarios urbanos. Los servicios básicos incluyen: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, recolección y eliminación de basura, medios de acceso, medios de transporte, equipamiento urbano, lugares recreativos, instalaciones comunitarias, entre otros.

Las municipalidades deben contribuir a la dotación de servicios básicos y equipamiento comunitario como un mecanismo de prevención de riesgos y reducción de desastres, trabajando en conjunto con las comunidades, para fomentar la participación comunitaria en los proyectos de auto construcción y ayuda mutua.

#### **4.6.3. La vivienda**

La solución a la demanda habitacional de la población guatemalteca, enfocada desde la producción de vivienda para los diferentes sectores de la sociedad y el enfoque social

---

<sup>51</sup> Ibid.

de la vivienda, el cual comprende la adecuada calidad de vida de las familias producida por la solución habitacional. Por lo tanto, se hace necesaria la aplicación de estándares internacionales que regulen la calidad de los materiales de construcción utilizados para la producción de viviendas, garantizando la seguridad y calidad de las viviendas. La Política hace especial mención en velar por el cumplimiento del Artículo 130 de la Constitución de la República de Guatemala en la aplicación de normas antimonopolio. Debe promoverse la investigación en conjunto con los centros de investigación de las universidades del país en cuanto a tecnologías que pueda aplicarse para la construcción de viviendas.

La Política establece que deben readaptarse las condiciones legales, institucionales y políticas existentes que aseguren que el mercado habitacional pueda mantener el precio y accesibilidad a vivienda en respuesta a la necesidad de cada sector de la población, con especial atención a los sectores en situación de pobreza y extrema pobreza.

Otra medida para satisfacer el déficit habitacional es promover la oferta habitacional a través del arrendamiento con opción a compra o en arrendamiento a sectores en situación de pobreza y extrema pobreza. La vivienda en alquiler y e incentivar a realizar construcciones de vivienda en altura, como una solución alterna en el área metropolitana de Guatemala, con motivo al alto costo y poca disponibilidad de tierra para desarrollar proyectos habitacionales populares, que trae como consecuencia una limitación en la generación de ofertas adecuadas para la población con menor ingresos económico.

Las soluciones habitacionales deben tomar en cuenta elementos ambientales, regionales, normas constructivas y ser afín al contexto ético cultural. Dichos elementos deben tomarse en cuenta con el propósito de realizar soluciones habitacionales no adecuadas, que no respondan a la necesidad y realidad social, por lo que la participación comunitaria en las propuestas y ejecución de las soluciones debe ser un factor importante a tomar en cuenta.

El área urbana y rural presentan un déficit habitacional, el cual debe ser trabajado en diferentes sentidos. En el área urbana, la optimización del uso del suelo, identificación de proyectos de alta densidad que mejore la infraestructura básica con la que ya se cuenta y el uso de tecnologías que permita una mayor rapidez en los procesos constructivos y la reducción de costos por medio de la racionalización de los materiales empleados. En el área rural, la producción de vivienda depende de las diferentes características de las comunidades rurales, los diseños y construcciones habitacionales deben tomar en cuenta los conocimientos indígenas, la utilización de materiales propios de la comunidad y de materiales importados, con el fin de garantizar una producción segura y armónica al contexto comunitario, social y cultural.

#### **4.6.4. Acceso a la tierra**

La Política nacional de vivienda y asentamientos humanos, en el apartado de acceso a la tierra establece que “la política de acceso a la tierra habitacional se basa en dos temas fundamentales: (i) la tenencia de la tierra y (ii) el mercado de tierras. Mediante estos dos componentes, todos los actores involucrados en el tema y principalmente el

gobierno, a través de su papel facilitador y regulador, facilitarán el acceso a la tierra para vivienda a todos los sectores de la población, en especial a los sectores más vulnerables.”<sup>52</sup>

El Registro de la Propiedad Inmueble permite facilitar el proceso de transferencia y registro de derechos de propiedad sobre la tierra, por lo que se hace urgente la descentralización del mismo, como lo señala el Artículo 230 de la Constitución Política de la República de Guatemala “El Registro General de la Propiedad, deberá ser organizado a efecto de que en cada departamento o región, que la ley específica determine, se establezca su propio registro de la propiedad y el respectivo catastro fiscal.”

La legalización de la tierra a través de un proceso de regularización permite un aumento en la seguridad de la tenencia de la tierra, lo que disminuye el hacinamiento en asentamientos precarios. La legalización permite la transferencia de la tierra, la oportunidad de acceder a créditos y el mejoramiento de las comunidades. La Política, en el año 2004 estableció que se desarrollaría “un sistema claro, definido, estable, justo y expedito y se introducirá la legislación necesaria que simplifique la transferencia sobre la propiedad de la tierra para fines habitacionales, a familias en situación de pobreza y extrema pobreza que hayan ocupado, hasta cuando la ley lo permita, terrenos urbanos o rurales propiedad del Estado, de la nación, de las municipalidades y de las entidades autónomas y descentralizadas. En caso de terrenos privados, la legalización procederá

---

<sup>52</sup> **Ibid**

siempre y cuando exista un acuerdo previo entre el propietario de la tierra y sus ocupantes. En el caso de propiedad pública, la legalización se llevará a cabo de acuerdo con la legislación vigente. No se incluirán dentro de los procesos de legalización de la tierra a los ocupantes ilegales de la propiedad privada.”<sup>53</sup>

En casos de ser necesaria la reubicación por motivos de exclusión alto riesgo, las familias deben ser reubicadas en terrenos con servicios básicos, equipamiento urbano y fuentes de empleo.

---

<sup>53</sup> **Ibid.**

## CAPÍTULO V

### 5. Marco institucional de vivienda en Guatemala

#### 5.1. Ministerio de comunicaciones, infraestructura y vivienda - CIV

“El Ministerio de Comunicaciones fue creado un 24 de agosto del año 1871, con el nombre de Ministerio de Fomento, Decreto No.14. Posteriormente el 17 de agosto de 1999, el CIV se reglamenta con el acuerdo Gubernativo 520-99, convirtiéndolo en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.”<sup>54</sup>

La Ley del Organismo Ejecutivo regula que el Ministerio es el ente rector al que “le corresponde formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transporte del país; al uso y aprovechamiento de las frecuencias radioeléctricas y del espacio aéreo; a la obra pública; a los servicios de información de meteorología, vulcanología, sismología e hidrología; y a la política de vivienda y asentamientos humanos.” Además debe administrar en forma descentralizada los mecanismos financieros del sector público para propiciar el desarrollo habitacional del país, formular la política nacional de vivienda y asentamientos humanos, evaluar y supervisar su ejecución y coordinar las acciones de las instituciones públicas que desarrollen programas y proyectos de vivienda y asentamientos humanos.

---

<sup>54</sup> <http://www.civ.gob.gt/web/guest/41> (29 de junio 2014)

El Ministerio fue creado por el Decreto No. 14 de fecha 24 de agosto de 1871, durante el gobierno del General Justo Rufino Barrios, denominado en ese entonces como Ministerio de Fomento, tenía como objeto promover la ejecución de obras que incidiera en el desarrollo del país. Después de la Revolución de 1944, bajo el "Decreto No. 93 del Congreso de la República del 25 de abril de 1945, Ley del Organismo Ejecutivo, el Ministerio de Fomento pasó a llamarse Ministerio de Comunicaciones y obras públicas. Tenía a su cargo desarrollar todo lo relacionado con los sistemas viales y ferroviarios, de edificios públicos, de aeropuertos, de energía eléctrica, de telecomunicaciones, de vivienda social y de investigación geográfica.

En esa época el Ministerio (...) tenía a su cargo el Instituto Nacional de la Vivienda INVI cuya obra cumbre fue la Colonia 1°. de Julio con 4000 viviendas y el Instituto Nacional de Electrificación INDE que construyó la Hidroeléctrica de Jurún-Marínala y la Termoeléctrica de Guacalate. (...) En 1973 al formarse el Banco Nacional de la Vivienda BANVI en sustitución del Instituto Nacional de la Vivienda INVI, este dejó de pertenecer al Ministerio."<sup>55</sup>

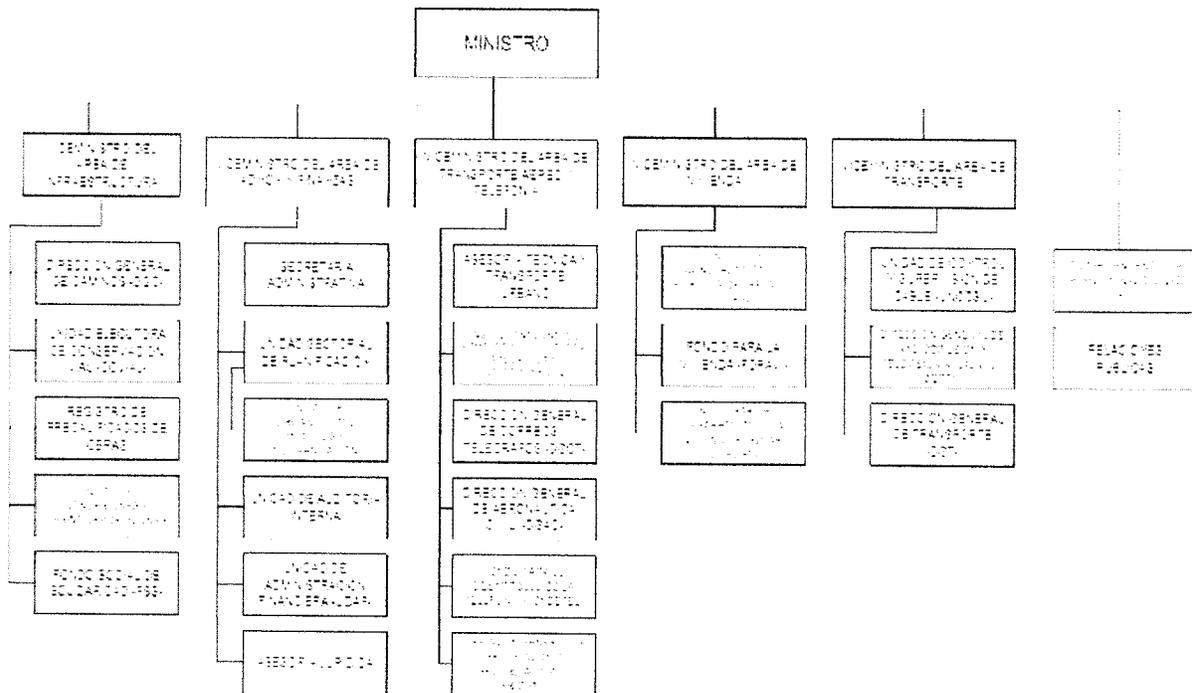
"En el año 1997 se creó la Unidad Ejecutora de Conservación Vial COVIAL como Unidad Administrativa del Fondo Vial. También se creó el Fondo Guatemalteco para la Vivienda FOGUAVI, por lo que el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas pasó a llamarse Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda, según Decreto Legislativo No. 74-97. Debido a lo largo de este nombre se

---

<sup>55</sup> [http://www.civ.gob.gt/c/document\\_library/get\\_file?folderId=10725&name=DLFE-3210.pdf](http://www.civ.gob.gt/c/document_library/get_file?folderId=10725&name=DLFE-3210.pdf). (1 de diciembre 2014)

propuso sustituir los términos Transporte y Obras Públicas por Infraestructura, lo que se logró el 28 de mayo de 1999 cuando se publicó el Decreto Legislativo No. 22-99 fecha desde la cual se llama Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. (...) En el año 2004 la Unidad para el Desarrollo de la Vivienda Popular UDEVIPO, sustituta del liquidado Banco Nacional de la Vivienda BANVI pasó a operar como una dependencia más del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.”<sup>56</sup>

MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA ORGANIGRAMA FUNCIONAL



Fuente: [http://www.civ.gob.gt/c/document\\_library/get\\_file?folderId=10725&name=DLFE-3210.pdf](http://www.civ.gob.gt/c/document_library/get_file?folderId=10725&name=DLFE-3210.pdf)

<sup>56</sup> Ibid.

## 5.2. Instituto de Fomento de la Producción - INFOP

Dentro de las primera entidades creadas para solucionar la problemática habitacional, se encuentra el Instituto de Fomento de la Producción. Ante el crecimiento poblacional y la escasez de vivienda, a partir de 1944 el gobierno inicia a intervenir directamente en darle solución al problema habitacional, en 1948 a través del Decreto 533 se crea el INFOP, que contaba con un departamento de vivienda popular, el cual tenía por objeto “promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los trabajadores del campo y la ciudad, otorgar préstamos para la construcción de vivienda a personas de bajos ingresos, participar con entidades públicas y privadas en operaciones de financiamiento de lotificaciones urbanas y de construcción de vivienda y coordinar las actividades públicas relacionadas con la política de vivienda y, especialmente, con la construcción de casas populares”<sup>57</sup> impulsando también mecanismos financieros que permitiera la inversión privada para la construcción de viviendas.

El 25 de febrero de 1,949 se emite, el Decreto 593 Ley de arrendamiento y edificaciones de inmuebles, el cual regulaba “el alquiler de inmuebles urbanos, estableciendo el procedimiento para estimar el monto máximo de la renta, tomando en cuenta el destino del inmueble y el valor declarado en la matrícula fiscal. (...) Pero, regular e incentivar la actividad de arrendamiento de inmuebles para vivienda, no significaba aminorar el problema del déficit cualitativo, pues tan sólo se consideró como un paliativo. Debido a la carencia de recursos financieros para la construcción de

---

<sup>57</sup> Morán, Amanda. Movimiento... *Op. Cit.* Pág.21

vivienda, no podía emprenderse un programa de envergadura en tal sentido, se sabía, además, que cualquier transformación en este rubro requeriría de más tiempo, sobre todo de la estructuración de una política de vivienda como fruto de un plan general de desarrollo.”<sup>58</sup> El 27 de septiembre de 1949, a través del Decreto 669, se designa “al INFOP a la unidad de Obras Públicas como ejecutores directos de los programas de vivienda, dándole la posibilidad al primero de utilizar terrenos estatales previa declaración de utilidad pública.”<sup>59</sup>

Ese mismo año, ante la reducida producción de vivienda estatal, el Comité Nacional de Unidad Sindical, CNUS, conformado por las principales centrales obreras, se pronunció ante el problema de la vivienda vinculándolo al desempleo. “En tal sentido, formuló al Instituto de Fomento de la Producción -INFOP-, seis puntos en la resolución del problema habitacional: 1) Atender a los sectores más desfavorecidos. 2) Construcción en altura de apartamentos para arrendamiento, con el objeto de ganar terreno y evitar que la ciudad siguiera creciendo horizontalmente. 3) Incluir programas de vivienda en los departamentos de la República. 4) El Estado no debía proporcionar las viviendas en propiedad privada, debido a la posibilidad de que pudieran ser adquiridas por capitalistas que las ingresaran al mercado inmobiliario, perdiendo entonces su función social. 5) El Banco de Guatemala debía otorgar Q4,000,000 al INFOP para el financiamiento de dicho plan. 6) El CNUS colaboraría con el INFOP para que las viviendas se proporcionaran a las personas más necesitadas, evitándose que adoleciera de los defectos en la adjudicación de los regímenes dictatoriales. Esta

---

<sup>58</sup> Morán, Amanda. **Vivienda y política en Guatemala**. Pág. 6

<sup>59</sup> **Ibid.**

posición denotaba, que se percibía claramente la necesidad de la definición de una Política de Vivienda de parte del Estado para enfrentar las demandas habitacionales de los trabajadores.”<sup>60</sup>

Algunos de los logros del INFOP fue la producción de 1,108 viviendas de las cuales 256 fueron destinadas para la creación de la colonia 20 de Octubre, en una finca estatal, 180 en la colonia Labor. “En octubre de 1949, fuertes lluvias derrumbaron seis precarias viviendas localizadas en el área invadida del barranco de la Palmita, en la colonia El Limón. Ante esta situación, y sumado a que se planteaba la construcción del Estadio Nacional y la Ciudad Olímpica en áreas aledañas a este asentamiento, en la hondonada de la Baranquilla, se decidió por el Comité Nacional de Emergencia y la Dirección General de obras Públicas, la construcción de 600 viviendas en la colonia Bethania para trasladar a los ocupantes de este y otros barrancos.”<sup>61</sup> En 1951 se inicia la construcción de 510 unidades habitacionales en la Colonia Cartero, ahora conocida como Centro América; en 1952 se construyen 94 viviendas en la colonia Las Victorias, “por primera vez son utilizadas piezas prefabricados de concreto. Parte del proyecto fue construido por empresas privadas, experiencia que posteriormente les permitió iniciar proyectos de vivienda en serie.”<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Morán, Amanda. Movimiento... **Op. Cit.** Pág.18

<sup>61</sup> **Ibid.** Pág. 23

<sup>62</sup> **Ibid.**

### **5.3. Instituto cooperativo interamericano de la vivienda - ICIV**

En agosto de 1956 a través del Acuerdo Presidencial No. 26, se crea el Instituto cooperativo interamericano de la vivienda, bajo la administración de la Dirección de Obras y la Cooperación Internacional Americana. "El total de unidades habitacionales producidas por el ICIV fue de 4,536 en un lapso de nueve años, como promedio 504 unidades/año. Si tomamos en cuenta que el convenio establecía la construcción de 550 unidades/año, se puede considerar aceptable la labor de esta institución, no así suficiente. El 75% de esas construcciones se realizaron en la ciudad capital y el 25 % restante en Escuintla, Retalhuleu, Mazatenango y Quetzaltenango. Datan de esta época: la Colonia "Centroamérica" con 280 viviendas, los Proyectos: "4-3" con 602, Proyectos "4-4" con 866, y los "Multifamiliares" de la zona 3 con 160 apartamentos."<sup>63</sup> Tras fuertes presiones populares por el desequilibrio socio económico, el 13 de marzo de 1965 se transforma por el Decreto Ley 365 del Instituto Interamericano de la Vivienda al Instituto nacional de la vivienda.

### **5.4. Instituto nacional de vivienda - INVI**

Con la transformación del Decreto Ley 365, el INVI buscaba ampliar el campo del desarrollo urbano, la industria constructiva, actualizar la legislación y fomentar la organización cooperativa; sin embargo el INVI se enfocó en satisfacer la necesidad de vivienda a sectores de clase media, y dejó a un lado a los sectores con menores

---

<sup>63</sup> Morán, Amanda. Vivienda y... *Op. Cit.* Pág. 7

ingresos. "Con el criterio de "optimizar" los recursos y tratando de dar cobertura a sectores de bajos ingresos, surge la modalidad de "lote con unidad básica" y "lote con servicios", que además obligaba al "beneficiario" a construir total o parcialmente la vivienda, entendiéndose esto que en el mejor de los casos se levantarían las paredes necesarias para constituir una habitación de 25 m.2, donde se desarrollarían todas las actividades familiares. Por los bajos ingresos de sus propietarios, la mayoría de las veces estas viviendas se terminaron y/o se construyeron con materiales perecederos, muchos de ellos considerados de desecho."<sup>64</sup>

Durante los ocho años que funcionó el INVI se construyeron 8,068 viviendas, distribuidos en conjuntos habitacionales. 503 viviendas en la colonia El Maestro, la colonia Justo Rufino Barrios obtuvo 2,165 unidades habitacionales; la colonia 1ro de Julio 4,014, entre otras. En 1,973 se crea el Banco Nacional de la Vivienda.

### **5.5. Banco Nacional de la Vivienda - BANVI**

Con el fin de crear un órgano financiero perteneciente al Estado que realizara programas de desarrollo urbano para la construcción de viviendas que permitiera al Estado garantizar el derecho y satisfacer la necesidad de vivienda de la población en situación de pobreza o extrema pobreza, se crea el Banco Nacional de Vivienda. El Decreto 2-73 Ley Orgánica del Banco Nacional de la Vivienda, entró en vigencia el nueve de marzo de 1973.

---

<sup>64</sup> **Ibid.** Pág. 8

Dentro de las funciones del Banvi se encontraban: coadyuvar la solución del déficit habitacional; generar mecanismos e incentivos que permitieran a la legislación bancaria y financiera del país, fomentar y captar el ahorro destinado, preferentemente, a la construcción de viviendas, asimismo, podría crear los instrumentos y mecanismos que proporcionen mayor movilidad a los recursos financieros, a través de la emisión, cotización y negociación de títulos de crédito; participar en la elaboración de planes de *desarrollo urbano y habitacional*; *invertir en la adquisición de bienes muebles e inmuebles* para la realización de sus programas de corto, mediano y largo plazo, con el objeto de atender la demanda de los diferentes estratos de la población y evitar asentamientos en áreas que no reúnan los requisitos de salubridad y habitabilidad; velar por mantener un equilibrio en el costo de la ejecución de los programas habitacionales en relación a los niveles de ingreso de los usuarios; celebrar contratos de compraventa, arrendamiento, con o sin opción de compra, permuta y traspaso de bienes muebles e inmuebles relacionados con sus programas de desarrollo urbano y de vivienda, entre otras funciones.

“Durante el período de mil novecientos noventa al año dos mil cinco, se registró la quiebra de una institución bancaria estatal, y la intervención administrativa de tres bancos privados; en lo que corresponde a la quiebra de la entidad bancaria estatal, la misma fue decretada sobre el Banco Nacional de la Vivienda “Banvi”, para lo cual el Congreso de la República de Guatemala, mediante el Decreto 89-97 del primero de octubre de mil novecientos noventa y siete, emitió la Ley para la disolución, liquidación

y supresión del Banco Nacional de la Vivienda "Banvi".<sup>65</sup> El Banco Nacional de la Vivienda fue liquidado el 31 de diciembre del año 2003.

"A través del Decreto 25-2004 del nueve de septiembre del año dos mil cuatro, se creó la Ley de adjudicación de bienes inmuebles ubicados en proyectos ejecutados por el extinto Banvi, a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza, en el cual se autorizó la adjudicación y venta de fincas o fracciones de fincas inscritas en los registros de la propiedad a nombre del Estado provenientes del Banvi."<sup>66</sup>

#### **5.6. Instituto de fomento de hipotecas aseguradas - FHA**

En 1934 en Estados Unidos de América surge la Administración Federal de Vivienda, la cual establecía seguros a las hipotecas para garantizar a los acreedores la recuperación de su dinero. Así surgía el plan de crear instituciones estatales que financiarían la construcción de viviendas en forma directa, "otorgarían préstamos a los compradores o adquiriría las hipotecas a las empresas constructoras, y ayudaría también a los propietarios de casas en apuros financieros por gravámenes hipotecarios. El objetivo principal de la Administración Federal de la Vivienda, era promover y fomentar la construcción de viviendas y proporcionar fuentes de trabajo en una época en que eran necesitadas con urgencia, así también combatir la desconfianza de los

---

<sup>65</sup> Sical, Klayber. **La quiebra bancaria y su nuevo procedimiento regulado en la Ley de bancos y grupos financieros Decreto número 19 - 2002, análisis jurídico doctrinario.** Pág. 105

<sup>66</sup> **Ibid.**

inversionistas y en particular de las instituciones financieras para que canalizaran sus inversiones a la actividad de la construcción.<sup>67</sup>

Con los resultados obtenidos en ese país, se inicia la implementación en otros países de Latinoamérica. La institución fue creada en Guatemala como respuesta ante la demanda del fomento de construcción de vivienda por la necesidad existente de esta, promoviendo la inversión de capital en el financiamiento habitacional para brindar la oportunidad a más personas de adquirir una vivienda digna y propia al alcance de las posibilidades económicas de gran porcentaje de la población. Se crea por medio del Decreto número 1448 del Congreso de la República de Guatemala, en junio de 1961.

En 1962, el primer semestre fue dedicado a la preparación del proyecto, organización y creación de instrumentos que utilizarían, "una vez terminada su organización, fueron inauguradas las operaciones del -FHA- el 21 de mayo de 1962 y recibió la primera solicitud de resguardo de asegurabilidad por la suma de Q. 8,000.00 durante el mes de julio del mismo año, presentada por el Banco Inmobiliario, S.A. A los tres años de operaciones y en apego a las disposiciones del Decreto No. 1448 del Congreso de la República y en vista que las operaciones del -FHA- generaron utilidades, se emitió el Decreto Ley No. 292-64 por el Jefe de Gobierno de la República, con el cual terminó la tutela del Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, a partir del 31 de diciembre de 1964. Lo anterior quedó formalizado el 19 de enero de 1965 por medio de una

---

<sup>67</sup> Colindres, Douglas. **El contador público y auditor en la evaluación del control interno del Instituto de fomento de hipotecas aseguradas - FHA-**. Pág. 8

ceremonia en la cual la Junta Directiva del -FHA-, tomó a su cargo la Dirección del Instituto.<sup>68</sup>

La Ley lo define como una "entidad estatal descentralizada, con personalidad jurídica, capacidad para contratar y patrimonio propio que se denominará Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, institución cuyo sistema tiene por objeto realizar operaciones en relación con hipotecas constituidas en garantía de préstamos otorgados con intervención de las entidades aprobadas por dicho sistema."

El FHA, no es una fuente productora de ingresos fiscales, su misión es ser un instituto que contribuya a la solución de la problemática de vivienda, sus ingresos forman un fondo privado para emplearlo exclusivamente en el cumplimiento de sus fines. El seguro de hipoteca "garantiza al titular y al legítimo tenedor de un crédito, préstamos, cédula hipotecaria, mediante el pago puntual de la prima pactada, el cobro íntegro del principal, intereses y demás obligaciones de los préstamos, conforme y en la forma que se hubiere consignado en el documento o título que ampare las obligaciones hipotecarias aseguradas." La función principal del FHA, "es asegurar la inversión para financiar viviendas a largo plazo por medio del seguro de hipoteca. El seguro de hipoteca garantiza a los intermediarios financieros o inversionistas el retorno del capital y los correspondientes intereses en caso que los deudores hipotecarios, no cumplan con las obligaciones de los créditos otorgados. Con base al análisis que se realiza del sujeto de crédito por parte del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas -FHA-, se

---

<sup>68</sup> **Ibid.** Pág. 10

pretende que los deudores hipotecarios puedan salir con éxito del compromiso adquirido a varios años plazo.”<sup>69</sup>

### **5.7. Fondo guatemalteco para la vivienda - FOGUAVI**

El Foguavi fue creado en el año de 1992, vinculado al Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, posteriormente en 1993 fue trasladado a la Presidencia de la República, en el año de 1995 a través del Acuerdo 101-95 y el Decreto Ley 120-96 pasó a depender del Ministerio de Economía; en el año de 1997 a través del Decreto 74-97 se trasladó al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

El Foguavi era una “institución adscrita al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, cuyo objetivo básico es el otorgar el subsidio directo y facilitar el acceso al crédito a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza que carecen de una solución habitacional adecuada. Para su funcionamiento contaba con dos modalidades:

1. Ventanilla Comercial: Cuyas funciones principales eran, la administración y canalización de recursos financieros para el otorgamiento del subsidio directo y la participación del sector privado en los procesos de construcción y financiamiento habitacional; y
2. Ventanilla Social: Tenía como funciones principales, el otorgamiento de subsidios para el proceso de legalización de tierras públicas y construcción o mejoramiento de viviendas para los grupos más vulnerables; y el registro sistemático de un banco de tierras, cuyo objetivo era poner en contacto la oferta con la demanda. (...)

---

<sup>69</sup> **ibid.** Pág. 11

Es el encargado de canalizar la inversión del Estado en vivienda por medio de subsidios directos para soluciones habitacionales, que también generan empleos y promueven la inversión de recursos de otras entidades como cooperativas, organizaciones no gubernamentales y entidades bancarias. De igual forma, se logra que la iniciativa privada con la industria de construcción se involucre en los proyectos habitacionales y con la participación de esas instancias, el Estado puede generar mejoras en la calidad de vida de la población. En cuanto al otorgamiento de subsidios, la dotación de éstos se da en cuatro componentes: lote con vivienda, construcción en lote propio, construcción en lote con servicios, mejoras y ampliaciones a viviendas ya construidas.<sup>70</sup>

Dentro de algunas de las funciones que le otorgaba el derogado Decreto 120-96 del Congreso de la República Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, estaban: obtener y administrar los recursos financieros, crear mecanismos para el otorgamiento de subsidios, constituir y supervisar fideicomisos en las entidades intermediarias aprobadas para el financiamiento de soluciones habitacionales, crear mecanismos que promuevan la participación de capitales privados, nacionales y extranjeros en el financiamiento de vivienda, fomentar el ahorro interno a largo plazo para el financiamiento de vivienda, elaborar los reglamentos, manuales y normas técnicas que correspondan, entre otras.

---

<sup>70</sup> Pineda, Ana. **Análisis jurídico de la adjudicación de bienes inmuebles estatales para uso de vivienda popular.** Pág. 14.

## 5.8. Unidad para el desarrollo de la vivienda popular - UDEVIPO

En el año 2002, el 25 de junio por medio del Acuerdo Ministerial 1031-2002 se crea la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular, adscrita al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, abreviada como Udevipo. Las funciones iniciales de Udevipo “fueron desarrollar programas, planes y proyectos de vivienda popular, concluir los proyectos de vivienda iniciados por el Banco Nacional de Vivienda -BANVI-, recaudar las amortizaciones para el pago de los inmuebles que estuvieren pendientes, y en caso necesario iniciar y finalizar los procesos contra los adjudicatarios de vivienda, para obtener el pago de las cuotas en mora y ejecución de las garantías hipotecarias; así mismo le concierne la adjudicación y escrituración de las tierras ocupadas por familias en pobreza económica, propiedad del Estado de Guatemala, dotándoles de infraestructura básica y obras de mitigación que les permitan poseer una vivienda digna.”<sup>71</sup>

El Decreto 25-2004 del Congreso de la República faculta a Udevipo la administración de “recursos y bienes provenientes de la recuperación de la cartera, para que pueda adjudicar, legalizar, escriturar y vender fincas o fracciones de fincas y demás derechos provenientes del extinto Banvi, y de los fideicomisos administrados por este, o traslados al Estado de Guatemala y adscritos al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, cuyos procesos fueron iniciados antes del 31 de diciembre del 2003”<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> <http://www.udevipo.gob.gt/index.php/leypresupuesto/prueba?id=81> (27 de noviembre 2014)

<sup>72</sup> **ibid.**

En el año 2009 se reforma el Acuerdo Ministerial 1031-2002 a través del Acuerdo Ministerial 804-2009, el cual añade la función de ejecutar el presupuesto que se le asigne, en inversión de programas de subsidio de vivienda y adjudicación de materiales y suministros de construcción. En el año 2012 se emite y entra en vigencia la Ley de Vivienda, que establece en el artículo 74 “Los inmuebles cuyo dominio esté inscrito a favor del Estado o de sus entidades autónomas, descentralizadas o de las municipalidades, que estén siendo ocupados por familias en situación de pobreza económica, podrán ser adjudicados o readjudicados, siempre que los mismos sean destinados exclusivamente para vivienda. Las ocupaciones a que se refiere el párrafo anterior son las realizadas antes del treinta y uno de diciembre del año dos mil siete, y deberán ser comprobadas por los solicitantes. Corresponde al ente rector, por medio de la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular -UDEVIPO-, ser el órgano competente para resolver y otorgar la adjudicación, readjudicación, compraventas o usufructos de fincas o fracciones de fincas propiedad del Estado de Guatemala, de conformidad con lo establecido en esta Ley.” El plazo para el proceso de adjudicación y re adjudicación vencerá el 31 de diciembre de 2016.

### **5.9. Fondo para la vivienda - FOPAVI**

Con la entrada en vigencia de la Ley de Vivienda en el año 2,012 se crea el Fondo para la Vivienda, definida en el artículo 55 del Decreto 9-2012 como “una institución financiera de segundo piso, en forma adscrita al ente rector, con el objeto de otorgar subsidio directo y facilitar el acceso al crédito a las familias en situación de pobreza y

pobreza extrema que carecen de una solución habitacional adecuada, a través de las entidades intermediarias aprobadas.”

Dentro de las funciones que le delega la ley en el Artículo 56 se encuentran algunas como: crear procedimientos necesarios para el otorgamiento del subsidio directo, supervisar y monitorear la utilización de los recursos fideicometidos en las entidades intermediarias aprobadas; participar en el mercado de valores para la colocación de títulos valores con base en la cartera hipotecaria que se genere con los recursos fideicometidos; establecer los requisitos para la adjudicación y transferencia de dominio que las familias deberán cumplir; crear procedimientos que promuevan la participación de capitales privados, nacionales y extranjeros en el financiamiento de vivienda; fomentar el ahorro interno y a largo plazo, por medio de las entidades intermediarias, para el financiamiento de vivienda; establecer los instrumentos para el manejo de los fondos del Estado en administración, entre otros.

Se encuentra organizado por una Junta Directiva, Dirección Ejecutiva y sus respectivas unidades administrativas. La Junta Directiva está integrada por un representante titular y un suplente del ente rector, quien la preside, Ministerio de Finanzas Públicas, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Instituto de Fomento Municipal, Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, Asociación Nacional de Constructores de Vivienda, Federación de organizaciones para el desarrollo del hábitat popular, representante de aseguradoras legalmente autorizadas, Asociación bancaria de Guatemala y el Movimiento guatemalteco de pobladores.

El Fopavi es “la entidad responsable del otorgamiento del subsidio directo, como un aporte estatal, otorgado por una sola vez, directamente a personas o familias, con el objeto de facilitar el acceso a una vivienda digna, adecuada y saludable, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones y requisitos que establece la Ley de Vivienda el Reglamento de la Ley. El subsidio directo puede ser individual o comunitario.”<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> [http://www.fopavi.gob.gt/web/Que\\_es\\_FOPAVI.html](http://www.fopavi.gob.gt/web/Que_es_FOPAVI.html) (02 de diciembre 2014)

## CAPÍTULO VI

### 6. Creación del Ministerio de Vivienda

#### 6.1. Proceso legislativo

Según la Constitución Política de la República de Guatemala el procedimiento a seguir para la creación de las leyes en Guatemala por parte del Congreso es el siguiente:

Para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala a y el Tribunal Supremo Electoral. La iniciativa es el acto por el cual un proyecto de ley se presenta a la consideración del organismo legislativo, por los órganos facultados.

Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure. Presentado para su trámite un proyecto de ley, se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.

Los requisitos para la presentación de una iniciativa de ley son los siguientes:

- a. En forma de decreto
- b. Debe contener una parte considerativa
- c. Debe contener una parte dispositiva

- d. Presentar exposición de motivos
- e. Justificación de la iniciativa de ley por medio de estudios técnicos y documentos

La discusión es el acto mediante el cual el Organismo Legislativo delibera acerca de los proyectos de ley presentados, discutiendo sobre la conveniencia de aprobarlos o no. Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.

Dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente. Si el Ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes.

Devuelto el decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del Pleno en la siguiente sesión, y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderarlo o rechazarlo. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá, obligadamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciere, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efectos como ley de la República.

Si el Ejecutivo veta la ley la Constitución otorga al Congreso la facultad de no aceptar el veto, mediante la ratificación del proyecto con el voto de las 2/3 partes del total de diputados del Congreso. En este caso el Organismo Ejecutivo deberá sancionar y promulgar la ley, sino lo hace la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación.

La ley empieza a regir en todo el territorio nacional, ocho días después de su publicación íntegra en el Diario Oficial (Diario de Centroamérica), a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación. La publicación consiste en el acto por el cual una ley ya aprobada y debidamente sancionada, se da a conocer a la colectividad. La ley debe ser publicada en el Diario Oficial y empezará a regir en todo el territorio 8 días después de su publicación, a menos que la ley misma indique su fecha de vigencia.

## **6.2. Iniciativa de ley 3870**

En el año 2005 se inicia a trabajar en una nueva legislación para el sistema de vivienda en Guatemala. La Federación de Asociaciones y Organizaciones para el Desarrollo del Hábitat Popular, Plataforma Urbana y el Movimiento Guatemalteco de Pobladores elaboran entonces la propuesta de Ley de Vivienda. En el año 2007, ya se encuentra una propuesta integral y se presenta ante el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala. El Consejo Superior acepta la propuesta y crea una comisión para su estudio.

En el 2008 el secretario de la Universidad de San Carlos entrega a la Junta Directiva del Congreso de la República la propuesta de Anteproyecto de Ley de Vivienda (Iniciativa 3869) y el anteproyecto de Reformas a la Ley del organismo Ejecutivo, para crear el *Ministerio de Vivienda (iniciativa 3870)*. El Congreso traslada la iniciativa 3869 a tres comisiones legislativas (Vivienda, Legislación y Puntos Constitucionales y Catastro y Ordenamiento territorial). En el 2009 se crea una Mesa Técnica, la cual realiza análisis sobre la problemática del sistema de vivienda en Guatemala. En el 2011 la iniciativa 3869 retoma el proceso legislativo de creación y en febrero del año 2012 es sancionada y entra en vigencia el Decreto 9-2012 del Congreso de la República Ley de Vivienda. La iniciativa 3870 no es tomada en cuenta, en especial la parte de la creación exclusiva del Ministerio de Vivienda.

La propuesta para la creación del Ministerio de Vivienda versaba en la modificación de las competencias que tiene el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y que sea únicamente un Ministerio de Comunicaciones e Infraestructura, creando un “Ministerio de Vivienda” exclusivamente. Al Ministerio de Vivienda le correspondería formular y ejecutar políticas relativas a su ramo, fortalecer la política nacional de vivienda y asentamientos humanos, el ordenamiento territorial, garantizar la participación comunitaria, coordinar la participación de las municipalidades, supervisar a los órganos estatales del sector vivienda, promover la creación de un fondo de tierras para la vivienda, entre otras medidas.

Dentro de la exposición de motivos de la iniciativa 3878 se establece que “se hace evidente que para poder cumplir con los mandatos constitucionales en torno a la

vivienda y lo establecido en el marco legal de la vivienda, es necesario elevar al más alto nivel de la estructura institucional del país al sector vivienda y asentamientos humanos, a través de la creación de un Ministerio de Vivienda”

### **6.3. La creación del Ministerio de Vivienda a través de la reforma al Decreto 114-97 del Congreso de la República Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo**

Los avances del Estado en materia de vivienda han sido mínimos, teniendo en cuenta dimensión y complejidad de la problemática habitacional del país. A finales de los años 70, existió algún interés en brindar una solución por parte del Estado, a través del Instituto cooperativo interamericano de la vivienda, el Instituto nacional de vivienda y el Banco nacional de la vivienda; sin embargo, después de la liquidación del Banvi, inicia un declive en la producción de vivienda, según lo comenta el arquitecto Luis Fernando Olayo Ortiz, investigador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, CEUR.

La Doctora Amanda Morán, ex directora y actual investigadora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, coincide al señalar que el Estado de Guatemala, en la actualidad se ha despreocupado por proponer y ejecutar soluciones concretas, a largo plazo y de carácter social ante el déficit habitacional que sufre el país. El Estado fue un actor importante en el acceso a vivienda en algunos sectores sociales desfavorecidos, entendiendo a la vivienda como la construcción en sí misma, el suelo y los servicios básicos.

El Estado como una de las primeras medidas para solucionar esta problemática, otorgó suelo y las familias debían construir sus propias viviendas, en 1940 inicia la etapa del Estado constructor de viviendas, en la actualidad toma un papel de facilitador de viviendas a través de programas de subsidios. Sin embargo, los programas y las políticas que ha creado el Estado no son suficientes ante la magnitud del problema de vivienda del país, que afecta directamente a varias familias guatemaltecas, según lo indica la Dra. Morán.

Las deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia habitacional provienen desde el conflicto de la tierra en la época de la colonia, muchas personas carecen de una vivienda por el hecho de no poseer tierra. Después de la reforma liberal, se entregó tierra en la Ciudad de Guatemala, surgiendo de ello, las primeras colonias en el área metropolitana. El Estado no se ha enmarcado en una política de vivienda estructurada adecuadamente, ni en su cumplimiento, señala la Dra. Morán, que tras las investigaciones realizadas han podido determinar que la política nacional de vivienda, únicamente llegó a tener un 20% de impacto en la solución del déficit habitacional del país.

El Estado ha creado algunos programas y proyectos, pero éstos no constituyen una solución real, porque abarcan a un número muy reducido de personas, que no generan un impacto en la problemática global, además de ser soluciones reactivas, sin un plan a largo plazo. Adicionando, las prácticas carecen de mayores controles de transparencia donde algunos beneficiarios de viviendas no corresponden a la población efectivamente necesitada, existe desviación de fondos y obras deficientes en calidad y cantidad.

Ejemplifica la Dra. Morán, anteriormente las construcciones eran en terrenos de una espacio mayor, sin servicios en el momento de la entrega, posteriormente se entregaron viviendas con servicios en un espacio menor, con el subsidio se minimiza la cantidad de soluciones habitacionales y las dimensiones del terreno y la vivienda, debido a que el monto del subsidio no es suficiente para otorgar una vivienda con las garantías mínimas.

En el año 2012, entra en vigencia la Ley de vivienda, el impacto que ha tenido esta normativa ha sido mínimo según los investigadores del CEUR. El Arquitecto Olayo comenta que el crecimiento poblacional es muy alto, el Estado ha incumplido con el derecho de acceder a una vivienda digna, dejando a la iniciativa privada tomar control sobre este asunto, para que sea ésta, la que brinde las soluciones habitacionales. Sin embargo, la iniciativa privada no toma en cuenta a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, que representa a la mayoría de guatemaltecos, quienes no pueden acceder a una vivienda por los altos costos del mercado. El impacto debe medirse según el número de personas con acceso a vivienda actualmente, siendo ellos quienes tienen un poder adquisitivo, por lo que representan un mercado para los inversionistas en la construcción de vivienda privada; por lo tanto, puede existir un falso positivo en los últimos años en relación al número de vivienda construidas y adquiridas, pero no así, viviendas de carácter popular. Los proyectos de vivienda popular del Estado, no constituyen proyectos habitacionales masivos.

El escaso impacto, agrega la Dra. Morán, después de los análisis que ha realizado se debe también al débil proceso de la ley. La Ley de vivienda y asentamientos humanos,

no cumplía su cometido, por lo que se crea la actual Ley de Vivienda, basada en la ley ahora derogada, no se realizó una adecuada evaluación de las deficiencias de la ley anterior, que se trasladaron a la ley actual. Por lo tanto, ha existido una disminución en la cantidad de subsidios, aunado a las alzas de la tierra y los materiales de construcción, por lo que los nuevos subsidios son restringidos e insuficientes; el subsidio aumentó, pero se redujo el número. Además no se ha llevado a la práctica los temas de participación de las comunidades, ni los subsidios colectivos para el mejoramiento de las áreas, donde las comunidades podrían autogestionar diversos proyectos.

El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, es el ente rector en materia habitacional, sin embargo, la atención que le ha dado a la problemática de vivienda se ve relevada por otros intereses, como asuntos de infraestructura vial. El Ministerio atiende este tema a través del viceministerio de vivienda, que ha tenido una participación débil ante los niveles del déficit habitacional, han existido acciones, pero estas resultan escasas, insuficientes, aisladas y asistencialistas ante emergencias, sin que exista un plan de acción de las políticas a largo plazo.

La problemática de vivienda es un tema que le compete a diversos sectores de la sociedad, quienes deben proponer y ejecutar políticas y acciones de largo plazo, que conlleven a una solución real e incluyente del sistema de vivienda del país. Las universidades deben realizar planteamientos técnicos para el uso de nuevas tecnologías de menor precio y más ecológicas; la Dra. Morán señala que el sector privado, deben incluir proyectos habitacionales a precios más accesibles o captar

subsidios para la construcción masiva de vivienda popular; el sector social, debe realizar propuestas que provengan de la misma población, fomentando la participación ciudadana en distintas instancias, realizando planteamientos que respondan a las necesidades específicas de la población.

La creación de un ente que se encargue específicamente del tema de vivienda, asentamientos humanos y ordenamiento territorial, representa una necesidad nacional. La priorización e institucionalización de las acciones del Estado en ésta materia, se dará a través de la desvinculación del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, para crear exclusivamente el Ministerio de Vivienda, reformando el Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala Ley del Organismo Ejecutivo, de la siguiente manera: en el Artículo 19, reformar el numeral 2 de "Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda." a "Ministerio de Comunicaciones e Infraestructura", adicionar en el mismo Artículo, adicionar el numeral 15 que cree el "Ministerio de Vivienda". Adicionar al Decreto 114-97 el Artículo 40 Bis "Ministerio de Vivienda" que establezca el objetivo del Ministerio y las funciones a su cargo.

El Ministerio de Vivienda debe ser el órgano técnico rector en materia de vivienda y temáticas relacionadas a ella, del Estado de Guatemala. Debe contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas que habitan el país, tendrá a su cargo la emisión de políticas y directrices, por medio del fortalecimiento de la participación ciudadana, que permita el aporte a las políticas, programas y acciones, que respondan a las demandas y necesidades de los diferentes estratos socioeconómicos de la sociedad, de forma incluyente, pero con atención especial a los sectores más vulnerables.

El Ministerio de Vivienda debe tener como objetivos, promover acciones que den solución a las diferentes necesidades de la población, a través de créditos, subsidios, programas para el mejoramiento y desarrollo de asentamientos humanos funcionales y ordenados, nuevas técnicas constructivas, ordenamiento territorial, satisfacción de servicios, facilitación de oportunidades al acceso de vivienda que cumpla con las condiciones básicas de la dignidad humana, de forma equitativa e inclusiva, con especial atención a las familias en pobreza y extrema pobreza del país.

El Ministerio de Vivienda tendrá como funciones el identificar geográficamente las necesidades habitacionales de Guatemala, realizar diagnósticos y caracterizaciones de las comunidades a trabajar, elaborando modelos de intervención en los asentamientos humanos, que correspondan a soluciones a corto, mediano y largo plazo de vivienda, servicios, ordenamiento territorial y mejoramiento de las comunidades. Con el objeto principal de disminuir el déficit habitacional del país, con especial atención a los sectores más vulnerables, en pobreza o extrema pobreza, fomentando la integración social a través de la entrega de soluciones habitacionales y contribuir así a la reducción de la desigualdad social y el desarrollo integral del país.

El Ministerio de Vivienda debe atender las necesidades de los asentamientos humanos existentes, con mayor énfasis los precarios y en estado de vulnerabilidad, generando programas para la recuperación de los asentamientos humanos con deterioro habitacional o urbano. Promoviendo la inversión en los espacios comunes y fortaleciendo la participación de los vecinos de los asentamientos humanos con diferentes redes sociales, que genere una inserción ordenada y planificada en las

ciudades. El desarrollo de las ciudades se deberá lograr por medio de las políticas planificadas, aumentando la inversión en infraestructura y creando espacios públicos que fomenten la integración social.

Se deben promover procesos de formulación de políticas, planes, programas, financiamiento e instrumentos normativos para su implementación, en materia de vivienda, uso de suelos, ordenamiento territorial, dotación de servicios o equipamiento básico y urbanismo.

Debe crearse en materia de vivienda, un programa preventivo y reactivo para la atención de emergencias ocasionadas por fenómenos naturales. Implementar programas de capacitaciones técnicas de ordenamiento territorial y vivienda para las diferentes municipalidades del país, con el fin de descentralizar las acciones para la solución de la problemática habitacional. El Ministerio deberá promover la gestión de cooperación nacional y/o internacional, técnica y financiera, para las políticas o programas que necesite.

El Ministerio debe generar los instrumentos administrativos necesarios, que permitan realizar el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda; la evaluación en el cumplimiento de políticas, planes o programas vigentes. El Ministerio debe definir las políticas y acciones para la financiación de subsidios, llevar el adecuado control y seguimiento de las instituciones encargadas.

Coordinar con el Ministerio competente e instituciones encargadas, la preparación de estudios ambientales y soluciones más ecológicas que puedan aplicarse en la materia de vivienda y servicios de agua y saneamiento básico.

El Ministerio de Vivienda como ente rector, debe velar por la promoción de diferentes mecanismos para que la población pueda acceder a la vivienda digna, como derecho humano. El Ministerio es un ente inclusivo de la sociedad guatemalteca, debe guiar y regular el tema habitacional de todos los sectores socioeconómicos del país; pero debe dar atención prioritaria de los sectores sociales más necesitados, asentamientos urbanos y/o rurales en situación precaria o condiciones no humanas, áreas vulnerables a desastres naturales. El Ministerio, para la propuesta de soluciones, debe fomentar la integración y participación comunitaria de los sectores sociales afectados por el problema habitacional, aprovechando los recursos humanos, materiales y de organización de las comunidades del país.

La problemática de vivienda del país no implica únicamente que el Estado construya masivamente unidades habitacionales, debe construir una solución de desarrollo integral a través de procesos sociales que permitan que las comunidades sean funcionales, integradas y exista un desarrollo urbano, donde las familias mejoren su calidad de vida. La política de vivienda debe tener una visión integral a largo plazo de aspectos sociales, culturales, económicos, financieros, espaciales, ambientales, políticos y administrativos. Las políticas, los programas, así como cualquier acción en búsqueda de brindar una solución a la problemática debe ser construida a través del

diagnóstico sectorial de las necesidades de los asentamiento y comunidades; lo que conllevará una planificación real, proveniente de la sociedad.

La necesidad de la creación del Ministerio de Vivienda es imperante, con la exclusividad de un ministerio que regule esta materia, se busca darle la priorización y la atención adecuada que merece, el desinterés del Estado ha llegado a afectar a miles de familias guatemaltecas. La problemática habitacional del país es de gran magnitud, la situación actual de los asentamientos humanos, en especial los asentamientos precarios urbanos y rurales, la complejidad de los problemas de distribución de la tierra, hacen una demandan urgente de un ente rector de una política efectiva, que establezca acciones concretas sobre las políticas públicas y directrices generales a largo plazo y de forma permanente. Consolidando la institucionalización del sector vivienda, garantizando un adecuado seguimiento, creación, mejoramiento y cumplimiento de políticas y procesos que se deben desarrollar para brindar una mejor calidad de vida a los guatemaltecos, como obligación del Estado y derecho humano.

100

## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Los avances en el tema habitacional en Guatemala son mínimos, el Estado desde hace algunos años ha relegado el problema de vivienda de sus prioridades, lo que ha conllevado a un aumento anual del déficit habitacional, que afecta directamente en la calidad de vida de miles de familias guatemaltecas, careciendo de una vivienda digna.

El Estado de Guatemala creó en décadas pasadas políticas de vivienda, que no fueron suficientes para cubrir la necesidad de la época. Por ello, el problema de vivienda se agrava, con el aumento poblacional y la falta de políticas públicas concretas y de largo plazo de vivienda y ordenamiento territorial. En la actualidad existen pocas políticas que solucionen esta situación, escaso seguimiento y pocos resultados reales y permanente.

El impacto de la Ley de vivienda, que entró en vigencia en el año 2012, no ha tenido los resultados esperados. En parte, por la falta de capacidad del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda para ejecutar las políticas, darle seguimiento y evaluación a las mismas, ya que se priorizan otros temas en el Ministerio antes que el tema de vivienda.

El problema de vivienda es muy amplio, implica además de la vivienda, ordenamiento territorial, servicios básicos, entre otros. Es necesario generar planes y políticas de Estado bajo un ente rector que garantice su cumplimiento, y le otorgue la prioridad que este tema merece, por lo anterior es urgente la creación del Ministerio de Vivienda, que cumpla con la obligación del Estado de brindar las oportunidades y herramientas a todos los guatemaltecos, de tener acceso a una vivienda digna que conlleve al desarrollo integral del ser humano.

102

## BIBLIOGRAFÍA

- CABANELLAS, Guillermo. y Alcalá-Zamora, L. **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**. 14ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta. 1980.
- CASTELLANOS CADENAS, Andrea Marisela. **Vivienda social para El Jocotillo, Villa Canales**. Tesis de grado. Universidad Rafael Landívar, Facultad de Arquitectura y diseño. Guatemala, Guatemala. 2010
- COLINDRES VEGA, Douglas Ariel. **El contador público y auditor en la evaluación del control interno del Instituto de fomento de hipotecas aseguradas - FHA**. Tesis de grado. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Económicas. Guatemala, Guatemala. 2010.
- Comisión Económica para América Latina. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/5954/lcl1479e.pdf>. Consultado el 23 de octubre de 2014.
- Comisión Económica para América Latina. **Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina**. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgibin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18f-st.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>. Consultado el 23 de octubre de 2014.
- COVARINO, Silvia, Mario Mansilla y Cecilia Zurita. **Guía de diagnóstico urbano participativo para asentamientos precarios con enfoque en la meta 11 objetivos del milenio**. Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigación en Diseño. Guatemala, Guatemala. 2010.
- FERE, Juan Carlos y Xaver Mancero. **Enfoques para la medición de la pobreza, breve revisión de la literatura. Breve Revisión de la literatura**. Comisión Económica para América Latina, División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile, Chile. 2001.
- Fondo para la Vivienda. Disponible en: [http://www.fopavi.gob.gt/web/Que es FOPAVI.html](http://www.fopavi.gob.gt/web/Que%20es%20FOPAVI.html). Consultado el 02 de diciembre 2014.
- GAMAZO, Carolina. **A la calle sin techo pero con electricidad**. Guatemala: Plaza Pública, 2014. Disponible en: <http://www.plazapublica.com.gt/A%20la%20calle,%20sin%20techo%20pero%20con%20electricidad>. Consultado el 23 de febrero de 2015.

Instituto Nacional de Estadística. **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)**. Guatemala, Guatemala. 2011.

LEYTÁN ESCOBAR, Sandra Gisela. **La vivienda productiva como un mecanismo idóneo para romper con la pobreza y extrema pobreza en Guatemala**. Tesis de grado. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala, Guatemala. 2006.

LUCAS PANIAGUA, Max, José Gándara y Luis Linares. **La situación de los asentamientos en el municipio de Guatemala**. Revista Momento, número 18/6, Asociación de investigación y estudios sociales, Guatemala, Guatemala. 2003.

Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda. Disponible en: <http://www.civ.gob.gt/web/guest/41>. Consultado el 29 de junio 2014.

MORÁN MÉRIDA, Amanda. **Condiciones de vida y tenencia de la tierra en asentamientos precarios de la Ciudad de Guatemala**. Universidad de San Carlos de Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Guatemala, Guatemala. 2000.

MORÁN MÉRIDA, Amanda. **El FOGUAVI: La articulación del Estado y el sector privado en el problema de vivienda**. Universidad de San Carlos de Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Guatemala, Guatemala. 2004.

MORÁN MÉRIDA, Amanda. **Movimientos de Pobladores en la Ciudad de Guatemala (1994-1954)**. Universidad de San Carlos de Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Guatemala, Guatemala. 1994.

MORÁN MÉRIDA, Amanda. **Vivienda y política en Guatemala**. Universidad de San Carlos de Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Guatemala, Guatemala. 1992.

PINEDA ARANA, Ana Lucrecia. **Análisis jurídico de la adjudicación de bienes inmuebles estatales para uso de vivienda popular**. Tesis de grado. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Guatemala, Guatemala. 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano - Informe nacional de desarrollo humano 2009-2010**. 1ª ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala, Guatemala. 2011

**RAMÍREZ, Ronaldo. Evaluación Social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana.** Vol.17. Santiago de Chile, Chile: Revista Invi, 2002.

**SICAL JIMÉNEZ, Klayber Bladimiro. La quiebra bancaria y su nuevo procedimiento regulado en la Ley de bancos y grupos financieros Decreto número 19 - 2002, análisis jurídico doctrinario.** Tesis de grado. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala, Guatemala. 2005.

Unidad para el desarrollo de vivienda popular. Disponible en: <http://www.udevipo.gob.gt/index.php/leypresupuesto/prueba?id=81>. Consultado el 27 de noviembre 2014.

### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente. 1986.

**Ley del Organismo Ejecutivo.** Decreto 114-97, Congreso de la República de Guatemala, 1097.

**Ley de promoción de vivienda de interés social en alta densidad.** Iniciativa 4114, Congreso de la República de Guatemala, 2009.

**Ley de Vivienda.** Decreto 9-2012, Congreso de la República de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala, 2012.

**Ley de vivienda y Asentamientos Humanos.** Decreto 120-96, Congreso de la República de Guatemala, 1996.

**Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República.** Iniciativa 3870, Congreso de la República de Guatemala, 2008.