

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

**ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS
URBANOS EN LA CIUDAD CAPITAL GUATEMALTECA**

SANDRA LETICIA MORATAYA ALVAREZ

GUATEMALA, JULIO DE 2015

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

**ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS
URBANOS EN LA CIUDAD GUATEMALTECA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SANDRA LETICIA MORATAYA ALVAREZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, julio 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 Álvarez
VOCAL V:	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de Tesis de la licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).



Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
Abogado y Notario
Colegiado No. 3,051



Guatemala, 22 de mayo de 2008

Dr. Amílcar Bonerge Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Distinguido Doctor Mejía:

Tengo el honor de dirigirme a usted con el objeto de informarle que, en cumplimiento con lo dispuesto en la providencia de fecha veinticinco de marzo de dos mil nueve, procedí a asesorar el trabajo de tesis de la bachiller: **Sandra Leticia Morataya Alvarez**, titulado: **"ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS URBANOS EN LA CIUDAD CAPITAL GUATEMALTECA"**.

Se asesoró a la estudiante para que en su investigación pusiera en práctica todos los elementos del método científico, de tal manera que lograra elaborar un trabajo objetivo basado en fundamentos teóricos acertados. Como consecuencia, el contenido de esta tesis es de carácter científico presentado de manera reflexiva las dificultades que deben superar los pobladores de los asentamientos precarios urbanos de la capital guatemalteca. La bachiller Sandra Leticia Morataya Alvarez empleó con éxito el lenguaje técnico para analizar, con base en el marco jurídico, la problemática existente en los asentamientos precarios urbanos, tanto en el ámbito judicial, como en el económico, el social y el cultural.

Para la realización de esta investigación, se asesoro a la estudiante sobre la utilización adecuada de los métodos deductivo, inductivo, descriptivo, analítico y sintético; lo cual se refleja en la calidad del planteamiento desarrollado. Además, se le instruyo sobre el empleo correcto de las técnicas de entrevista, ficha bibliográfica y documental, las cuales fortalecieron y sustentaron el trabajo investigativo elaborado. Aunado a esto, la bachiller realizo una profunda revisión y recopilación bibliográfica que se evidencia en la utilización de elementos teóricos actualizados, congruentes con el tema abordado.



Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
Abogado y Notario
Colegiado No. 3,051



El trabajo fue escrito poniendo mucho énfasis en la ortografía y redacción, elementos característicos de una investigación de calidad. Cabe mencionar que debido al carácter descriptivo de esta tesis, no ha sido necesaria la elaboración de cuadros estadísticos.

En la parte conclusiva, la estudiante ha resumido los hallazgos más importantes de la investigación. Luego ha propuesto recomendaciones que están en estrecha relación con cada una de las conclusiones y que permiten ampliar el horizonte del estudio jurídico realizado.

Finalmente, el aporte científico de esta tesis es en extremo valioso, ya que describe y documenta de manera sistemática el ámbito jurídico y doctrinario en los cuales se han desarrollado los diferentes asentamientos urbanos precarios de la ciudad capital.

Por los motivos anteriormente expuesto, le informo que el trabajo de tesis cumple con los requisitos reglamentarios regulados en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, y en consecuencia emito DICTAMEN FAVORABLE, a la investigación realizada por la bachiller **Sandra Leticia Morataya Alvarez** para los efectos subsiguientes.

Sin otro particular me suscribo, con las más altas muestras de consideración y estima hacia usted.

Lic. Carlos Manuel Castro Monroy

Abogado y Notario

Asesor de Tesis

Colegiado No. 3,051


Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.

UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y
SOCIALES. Guatemala, doce de junio de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) RICARDO GARRIDO MORALES,
para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante SANDRA LETICIA
MORATAYA ALVAREZ. Intitulado: "ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE
LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS URBANOS EN LA CIUDAD CAPITAL
GUATEMALTECA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las
modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación,
asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer
constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de
Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual
dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, 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, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el
trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc. Unidad de Tesis
CMCM/nmmr.



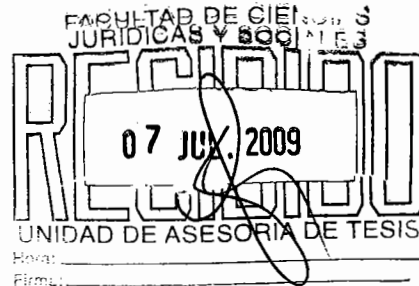


Lic. Ricardo Garrido Morales
Abogado y Notario
Colegiado No. 5,221



Guatemala, 6 de julio de 2009

Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Distinguido Licenciado Castro:

De conformidad con el nombramiento emitido por dicha dirección, de fecha doce de junio de dos mil nueve, procedí a revisar el trabajo de tesis de la bachiller: SANDRA LETICIA MORATAYA ALVAREZ, intitulada: **ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS URBANOS EN LA CIUDAD CAPITAL GUATEMALTECA.**

He realizado la revisión de la investigación y oportunamente sugería algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, que en su momento consideré necesarias para mejorar la comprensión del tema que se desarrolla.

En relación al contenido científico, considero que es de mucha importancia y actualidad, dado que incursiona de manera muy reflexiva en materia social y humanística, poniendo de manifiesto las grandes carencias del tejido social integrado por los guatemaltecos de los asentamientos precarios ubicados en las orillas del casco urbano de la ciudad capital guatemalteca, cuyos efectos se ven reflejados en todos los ámbitos, destacándose entre ellos el económico, social, cultural y judicial: de igual manera el contenido en general de la tesis fue redactado con lenguaje altamente técnico, abarcando todas las etapas del contenido con el rigor del método científico, denotándose la certeza con que la ponente empleó la metodología para deducir, inducir y poner de manifiesto un serio análisis de la problemática apoyado en el marco jurídico guatemalteco.

La estructura temática de la tesis fue realizada en una secuencia ideal para un buen entendimiento de la misma, connotándose a lo largo del desarrollo del presente trabajo que la bachiller empleó acertadamente los métodos deductivo, inductivo, descriptivo, analítico y sintético según oportuna correspondencia; asimismo empleó efectivamente las técnicas de entrevista, ficha bibliográfica y documental, que fortalecieron el planteamiento jurídico social de la tesis, denotándose con ello que la información bibliográfica recabada por la bachiller Sandra Leticia Morataya Alvarez, es de considerablemente actualidad y fue gran apoyo en su investigación. Que sustancial recopilación de información bibliográfica se ve ampliamente reflejada en las conclusiones y recomendaciones que fueron redactadas en forma clara y sencilla para esclarecer el fondo de la tesis en congruencia con el tema investigado.



Lic. Ricardo Garrido Morales
Abogado y Notario
Colegiado No. 5,221



En cuanto a la redacción y ortografía, el trabajo esmerado de la bachiller se refleja a lo largo de todo el trabajo, ya que atendió las sugerencias y correcciones hechas por el suscrito revisor, en el presente cuadro dado que es una investigación eminentemente bibliográfica no se incluyen cuadros estadísticos.

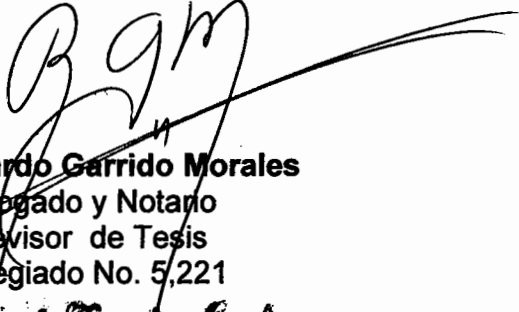
El presente trabajo de tesis hace el valioso aporte científico al documentar y contrastar tanto el ámbito jurídico como el doctrinario para comprender de manera sencilla las causas y la actualidad de los asentamientos precarios urbanos de la ciudad capital guatemalteca.

En la parte conclusiva y recomendativa del presente trabajo de tesis, la bachiller Sandra Leticia Morataya Alvarez, por un lado resume los hallazgos importantes de su trabajo de investigación y propone efectivamente recomendaciones a cada una de las conclusiones a las que arribó luego de terminar con el presente estudio jurídico y doctrinario.

Por los motivos anteriormente expuestos, le informo que el contenido del trabajo de tesis, cumple con los requisitos establecidos de forma y de fondo exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, y en consecuencia emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a la investigación realizada por la bachiller Sandra Leticia Morataya Alvarez, para los efectos subsiguientes.

Sin otro particular me suscribo de usted, con las más altas muestras de consideración y estima.

Atentamente,


Lic. Ricardo Garrido Morales
Abogado y Notario
Revisor de Tesis
Colegiado No. 5,221

Ricardo Garrido Morales
ABOGADO Y NOTARIO

Dirección: Manzana "W" casa 6, Sector II, Zona 18 Residencial Los Olivos
Teléfonos: 2260-1131



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 04 de mayo de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante SANDRA LETICIA MORATAYA ALVAREZ, titulado ESTUDIO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS URBANOS EN LA CIUDAD CAPITAL GUATEMALTECA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RAMO/srta.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO




DEDICATORIA

- A DIOS:** Por brindarme la sabiduría, fortaleza y confianza de alcanzar las metas propuestas.
- A MIS PADRES:** Margarito Morataya Pérez y Estefan Alvarez Hernández, que mis logros alcanzados sean el mejor tributo a su cariño, confianza y apoyo a lo largo de mi vida.
- A MI ESPOSO:** Marco Antonio Mejía Sian, con profundo amor y agradecimiento por su cariño y fe en mí.
- A MIS HIJOS:** Stefanie Mariana, Pablo Emmanuel y Jerohan Esteban; porque son la razón de mi existir y para ellos va este triunfo con mucho amor.
- A MIS HERMANOS:** Juan Alberto, Marco Antonio, Sonia Magaly, William Arnoldo, Silvia Lorena, Gladys Beatriz, Evelyn Adelaida, Ingrid Lisbeth, y Erick Aníbal; con amor fraternal.
- A MIS SOBRINOS:** Que este triunfo, les permita entender que todas las metas se pueden alcanzar.
- A MIS SUEGROS:** Mario Eduardo Mejía (†) y Celsa Sian (†), porque en vida me brindaron tanto cariño y apoyo incondicionalmente, que Dios los tenga en su gloria.
- A MIS AMIGOS:** Por compartir de manera muy especial mis alegrías, momentos difíciles y logros; en especial a Elder Obed Guerra Lemus, Jesús Pesquera Ochoa, Rony Osorio, Percy Juárez, Angélica Gómez, Walter Carrillo, Raúl Sánchez, Ana Lucía Car, Bremely Godoy y Roberto Chun.
- A MIS CATEDRÁTICOS:** Lic. César López Permouh, Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez, Licda. Eloisa Mazariegos y Lic. Amilcar Velásquez Zarate; a quienes admiro y respeto.



**A MI ASESOR Y
REVISOR DE TESIS:**

Lic. Carlos Manuel Castro Monroy y Lic. Ricardo Garrido Morales, respectivamente; por su valioso apoyo en la elaboración y presentación de esta tesis.

A MIS PADRINOS:

Ing. Julio Antonio Corzo Solano, Dr. Amílcar Bonerge Mejía Orellana, Lic. Erick Rolando Huitz; Enríquez con sincero agradecimiento por su apoyo y sus buenos consejos.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; porque han marcado mi vida profundamente.

A:

Los habitantes de los asentamientos urbanos del departamento de Guatemala; a quienes deseo que cese su precariedad y que a la brevedad puedan dignamente elevar su nivel de vida.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. La situación socioeconómica de Guatemala.....	1
1.1 Situación económica	1
1.1.1 Sostenibilidad económica	6
1.2 Situación social.....	7
1.3 Medio ambiente y vulnerabilidad.....	10
1.4 Cuestiones de género	12
1.5 Retos y riesgos a medio plazo	13

CAPÍTULO II

2. La pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas.....	19
2.1 El concepto de pobreza	22
2.2 Definiciones de pobreza y calidad de vida	24
2.3 Indicadores de pobreza y calidad de vida	27
2.4 Necesidades humanas básicas	30
2.5 Derechos, necesidades básicas y obligación institucional	32

CAPÍTULO III

3. Los asentamientos precarios urbanos	43
3.1 Asentamientos precarios en Latinoamérica.....	43
3.2 La precariedad de los asentamientos marginales en área metropolitana de Guatemala.....	53
3.3 Principales factores de conformación de riesgos a desastres.....	61



CAPÍTULO IV

	Pág.
4. Legislación nacional que regula los asentamientos urbanos	67
4.2. Marco legal para la legalización de la tierra	70
4.2.1. Antecedentes generales.....	70
4.2.2. Ley de vivienda y Asentamientos Humanos.....	71
4.2.3. Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, el Gobierno o la nación a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza	72
4.2.4. Ley de adjudicación de Bienes Inmuebles ubicados en proyectos ejecutados por el extinto Banco Nacional de la Vivienda a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza	76
4.2.5. Ley de parcelamientos urbanos.....	79
4.2.6. Ley de Adjudicación, Venta o Usufructo de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado de Guatemala o de sus entidades autónomas, descentralizadas, con fines habitacionales para familias carentes de vivienda	81
4.3. Política estatal sobre los asentamientos urbanos.....	85
4.3.1 Antecedentes	85
4.3.2. La política nacional de vivienda y asentamientos humanos (PNVAH)	90
CONCLUSIONES.....	95
RECOMENDACIONES.....	97
BIBLIOGRAFÍA.....	99



INTRODUCCIÓN

Al encontrar en los periódicos nacionales, durante el primer semestre del año 2008, las noticias de constantes invasiones a terrenos estatales, municipales o privados, para obtener un lugar donde construir, surgió la inquietud de establecer, a partir de un estudio jurídico y doctrinario, la situación de los asentamientos precarios urbanos en la ciudad capital de Guatemala, lo cual durante el trabajo de campo para llevar a cabo la tesis, se encontró que son en toda el área metropolitana de Guatemala.

Para comenzar a desarrollar el trabajo se partió de la hipótesis de que los asentamientos precarios urbanos de la ciudad capital no han gozado de la protección de un marco jurídico que regule la tenencia, compra-venta, o usufructo de la tierra en los cinturones de miseria. Ante lo cual se llevó a verificar parcialmente la hipótesis porque se encontró que todos los asentamientos de la ciudad, enfrentaban la misma situación y que si se había promulgado legislación sobre el tema, pero la misma se había elaborado de manera casuística.

Luego de haber recabado la información bibliográfica y documental sobre la situación económica de Guatemala, la pobreza, los asentamientos precarios urbanos y la legislación que regula su situación legal, el cual consiste en cuatro capítulos, siendo el primero dedicado a describir las condiciones sociales y económicas que enfrenta Guatemala para el año 2009, a partir de determinar su situación en el 2008.



Posteriormente se elaboro el segundo capítulo, el cual se refiere a los aspectos doctrinarios sobre la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas, ambas situaciones tanto en Latinoamérica como en Guatemala. En el tercer capítulo se aborda la descripción de los asentamientos urbanos en Latinoamérica y en Guatemala, sus características y sus particularidades; mientras que el capítulo cuatro se elaboró a partir de describir la legislación que regula los asentamientos precarios y las políticas implementadas para favorecer con una vivienda propia a las familias en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

En la investigación se hizo uso del método deductivo, puesto que se partió de conocer los fundamentos doctrinarios sobre la pobreza y los asentamientos precarios urbanos, para luego aplicarlo al caso concreto de los asentamientos de la ciudad capital; con esta información fue posible llevar a cabo el análisis de estos cinturones de miseria, lo que permitió que después, a través del método deductivo, fuera posible establecer la relación entre pobreza y surgimiento de asentamientos precarios. Asimismo, se hizo uso del método dogmático, con el cual se abordó la legislación existente sobre la forma de adquirir vivienda en casos de personas que habitaban en estos asentamientos precarios, así como las limitaciones que enfrentaban.

Con esta investigación se pretende además de exponer las falencias jurídicas, legales y administrativas, que informan sobre la transgresión de la propiedad privada y la gestión de obtención e inscripción registral de los asentamientos precarios; presentar un aporte documental en beneficio de la paz social y el bien común.



CAPÍTULO I

1. La situación socioeconómica de Guatemala

Guatemala constituye la economía más grande del istmo centroamericano, que pasa por un proceso que con el fin de modernizar la economía, ha venido introduciendo varias medidas de política económica con el fin de alcanzar mayor apertura económica y asegurar la asignación de recursos, primordialmente a través de reducir el papel del Estado dentro de la economía y en estimular una mayor participación del sector privado. Como resultado en el ámbito social, se han agravado sensiblemente tanto el nivel de vida de la mayoría de los ciudadanos y ampliado la brecha de la pobreza, ocasionando con ello multiplicación de la economía informal, desempleo e inseguridad.

1.1. Situación económica

Con una población de 12 millones de habitantes y un Producto Interno Bruto -PIB- per cápita de alrededor de 1.700 dólares en el 2007, Guatemala es la principal economía de América Central, ya que representa aproximadamente un tercio del PIB de la región (19.000 millones de dólares en el 2007).

“La agricultura (incluida la silvicultura y la pesca), que emplea a más del 50% de la mano de obra, desempeña un papel importante en la economía guatemalteca. Sus principales productos de exportación son el café, el azúcar, el plátano y el cardamomo.



Se calcula que el sector informal equivale a un 30% del PIB.”¹

Desde la firma de los Acuerdos de Paz de 1996, uno de los principales objetivos de las autoridades ha consistido en lograr un crecimiento económico estable y sostenible. En los últimos años, los resultados económicos de Guatemala se han caracterizado por los efectos de la introducción de medidas de estabilización y ajuste estructural, así como por los esfuerzos realizados para adaptar la economía nacional a las exigencias del proceso de globalización y a factores no económicos. Además, durante la última década se han introducido medidas de política económica con el fin de modernizar la economía del país, fomentar una mayor apertura de ésta y mejorar la asignación de recursos.

A este respecto, uno de los objetivos de la política económica del país en los últimos años ha consistido en reducir el papel del Estado dentro de la economía y en estimular una mayor participación del sector privado.

“Entre 1995 y 1998, el crecimiento medio anual del PIB en términos reales fue del 4,4%; a continuación, el estancamiento del consumo privado y la reducción de la inversión provocó una desaceleración en 1999 y 2000, con índices de crecimiento del 3,6% y del 3,3%, respectivamente. En el 2007, el crecimiento fue de aproximadamente el 6%.”²

A pesar de este crecimiento relativamente firme, debido al elevado crecimiento demográfico de Guatemala, el PIB por cápita ha aumentado con demasiada lentitud

¹ Instituto Nacional de Estadística INE. Encuesta nacional sobre condiciones de vida –ENCOVI- 2000: La pobreza en Guatemala. Pág. 14.

² Ibid.



para mejorar de forma significativa los niveles de vida, por lo que la pobreza sigue siendo un problema grave.

Con el firme propósito de cumplir el objetivo contemplado en los Acuerdos de Paz, de financiar todos los programas sociales, El Estado a través del Ministerio de Finanzas Públicas ha realizado esfuerzos por ampliar los ingresos fiscales; de esa cuenta, se incrementó un porcentaje del 2% al impuesto sobre el valor agregado –IVA- pasando del 10 al 12% a mediados de 2001.

“Asimismo, el Gobierno se ha esforzado por fortalecer la administración tributaria y ampliar la base fiscal, si bien los aranceles y el IVA sobre las importaciones siguen representando una gran parte de los ingresos del Estado. El déficit fiscal ha oscilado entre un 0,1% y un 2,8% desde 1995.”³

El Estado guatemalteco, a través del Banco de Guatemala ha implementado una política monetaria y crediticia, que destaca una estrategia de carácter restrictivo, pues utiliza las operaciones de mercado abierto (OMAS) para inyectar o retirar liquidez del sistema. Quedando advertido que el objetivo de esta política ha sido mantener bajo control la estabilidad de precios, los tipos de cambio y la inflación.

“La intervención en 2001 de tres bancos del sistema, Banco Empresarial, Promotor y Metropolitano y en el 2007 y 2008 del Banco del Café y del Banco de Comercio, puso de manifiesto la debilidad del sistema bancario guatemalteco e hizo que volviese a

³ Ibid.



disminuir la confianza de los consumidores e inversores en la estabilidad económica del país.⁴

Estas intervenciones afectaron a la conducción de la política monetaria y dificultaron aún más el control de la liquidez. Por último hay que destacar la Ley de Libre Negociación de Divisas, que entró en vigor en mayo de 2001 y que permite las transacciones en cualquier divisa internacional.

La cuenta corriente de Guatemala ha experimentado importantes déficits en los últimos años, sobre todo debido a la persistencia y crecimiento del déficit comercial. El déficit se ha financiado en gran parte por las remesas de fondos desde el extranjero y los ingresos procedentes de las privatizaciones.

Los flujos de capital de retorno y del producto de las privatizaciones aumentaron las reservas de divisas hasta alcanzar casi 1.900 millones de dólares, lo que equivale a cinco meses de importaciones.

“Estados Unidos es el primer socio comercial de Guatemala, pues absorbe el 36% de las exportaciones guatemaltecas y suministra el 40% de sus importaciones. Otros socios comerciales importantes son los miembros del Mercado Común Centroamericano (30,3% de las importaciones y 23,6% de las exportaciones), la Unión Europea (8,3%) y México. Las importaciones tradicionales de la UE procedentes de

⁴ Instituto de investigaciones políticas y sociales de la escuela de ciencia política. **Evaluación socioeconómica de 2008**. Pág. 2.



Guatemala son productos agrícolas (95,5% en 2007) y sus exportaciones pertenecen sobre todo a los sectores de la energía y la industria química. El principal socio comercial de Guatemala es Alemania en el sector de la exportación de maquinaria (44% del total).⁵

En materia de inversiones, España se ha convertido en el segundo inversor extranjero, consolidando su posición en los sectores de la energía y la telefonía móvil y haciendo una incursión en el sector bancario.

Los productos agrícolas representan el 60% de las exportaciones guatemaltecas. A pesar del descenso de su porcentaje total dentro de las exportaciones, el café, el azúcar y el plátano siguen siendo los productos más exportados de Guatemala.

En los últimos años ha aumentado la importancia del turismo, las exportaciones de prendas de vestir y los productos agrícolas no tradicionales. Las importaciones de Guatemala están dominadas por los bienes intermedios y de equipo.

“En lo que respecta a la dimensión exterior, Guatemala participa desde 1960 en un proceso de integración con los otros países centroamericanos, proceso que ha conllevado un aumento del comercio entre dichos países y ofrece mayores fuentes de empleo y competitividad nacional, al tiempo que se ha avanzado, junto con El Salvador, Honduras y Nicaragua, en el desarrollo de una unión aduanera.”⁶

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

Ya en otro contexto, Guatemala es miembro de la Organización Mundial del Comercio desde 1995 y ha participado en la creación, junto con los 34 países de la región, de la Zona de Libre Comercio de las Américas (ZLCA). Con el fin de acelerar la integración con sus principales socios comerciales, Guatemala ha celebrado acuerdos de libre comercio y está negociando otros acuerdos comerciales. De resultados de este proceso, el sector exportador ha aumentado su porcentaje dentro del PIB.

1.1.1. Sostenibilidad económica

La dependencia de Guatemala respecto de su escasa producción de productos agrícolas, sometidos a fluctuaciones de precios en los mercados internacionales y su vulnerabilidad ante las catástrofes naturales, representa una amenaza para la estabilidad económica de este país.

“Este hecho se refleja claramente en la crisis del café, principal producto de exportación de Guatemala, que se ha visto afectado por la fuerte competencia con Vietnam y Brasil. Puesto que el cultivo del café genera más de 750.000 empleos en Guatemala, la crisis del café tiene consecuencias económicas y sociales graves y, en lo sucesivo, estructurales.”⁷

Por otra parte se prevé una fuerte disminución de la demanda externa (sobre todo de Estados Unidos) y de los envíos de fondos por parte de los emigrantes. Por consiguiente, la reactivación económica dependerá, en la coyuntura actual, de la

⁷ Asociación de investigaciones económicas y sociales. **El panorama económico para 2009**. Pág. 4.



evolución del contexto económico internacional, así como del efecto que tengan el ajuste y saneamiento de la hacienda pública, la reforma fiscal y la modernización financiera del mercado local.

Además, la exclusión social que afecta a una gran parte de la población y la amenaza que ésta representa para la paz social en Guatemala constituyen factores que pueden tener una influencia negativa sobre la sostenibilidad económica del país a largo plazo.

Al mismo tiempo, el grado de éxito que Guatemala obtenga en la consolidación del Estado de Derecho, en la profundización de la reforma fiscal y en la lucha contra la corrupción, contribuirá positiva o negativamente a la sostenibilidad económica a medio y largo plazo.

1.2. Situación social

Un 60% de la población guatemalteca vive en zonas rurales, si bien esta tendencia está disminuyendo y se concentra particularmente en las tierras altas del centro del país. El 50% de la población urbana se concentra en la capital.

“En 2007, Guatemala ocupaba el puesto 120 entre los 174 países que figuran en el índice de desarrollo humano de Naciones Unidas (IDH). La renta por habitante en Guatemala se sitúa en la parte media de la lista respecto de los demás países de América Central; sin embargo, sus indicadores sociales son los más bajos de la región por lo que se refiere al gasto público social, al acceso a los servicios sanitarios y al



índice de mortalidad infantil y materna.”⁸

“Guatemala es uno de los países que posee uno de los índices más altos de población indígena de América Latina: un 50% a escala nacional, proporción que se eleva al 80% en algunos departamentos. La población indígena se reparte en 22 grupos étnicos diferentes que hablan 24 lenguas de origen maya, garifuna y xinca. Aún no se ha reconocido ni aprovechado la diversidad étnica de la nación y los pueblos indígenas son objeto de una fuerte discriminación racial, social, económica y cultural. Un 70% de la población indígena es pobre.”⁹

La educación es uno de los principales desafíos sociales de Guatemala. En 2007, el 30% de los guatemaltecos entre 15 y 64 años de edad eran analfabetos. El nivel medio de enseñanza, que es de 5,5 años, se reduce a 2,5 años entre la población indígena. “El gasto público en educación ha aumentado en los últimos años (un 2,5% del PIB frente al 1,7% en 1992), pero aún no alcanza los objetivos fijados en los Acuerdos de Paz.”¹⁰

Según las encuestas más recientes del Gobierno de Guatemala, un 54,3% de la población vive en condiciones de pobreza y un 22,8% en condiciones de extrema pobreza sobre la base de los índices de consumo observados en 1998-1999. Tres cuartos de la población rural son pobres, condición que comparten con un cuarto de la población urbana.

⁸ Instituto. Ob. Cit. Pág. 3.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

“En el sector rural, la pobreza se concentra sobre todo en los departamentos del Altiplano y de las Verapaces. En los departamentos de Quiché y Huehuetenango, el índice de pobreza alcanza el 79,2% y el índice de extrema pobreza es del 37%. A la pobreza en las zonas rurales se ha añadido en los últimos años un nuevo tipo de pobreza en las zonas urbanas, de fuerte preponderancia indígena, que se debe principalmente a la tendencia migratoria hacia las ciudades. El sector de la población más afectado por la marginación son los niños y las mujeres.”¹¹

Los índices más bajos en materia de indicadores socioeconómicos, como la mortalidad materna e infantil, el nivel de educación, el nivel de renta y propiedad de tierras, se observan entre los pueblos indígenas.

La pobreza se concreta igualmente en la desnutrición y el acceso limitado a los alimentos, a los servicios sociales y a los recursos productivos, que afectan de forma crónica y estructural a las zonas rurales, sobre todo a las capas más vulnerables de la sociedad (niños y mujeres) que, a menudo, se encuentran en una situación de crisis alimentaria.

“La desigual distribución de la riqueza es una de las principales causas de la pobreza en Guatemala. Guatemala posee uno de los coeficientes GINI (55,8 en 1999) más elevados de la región y de América Latina. Además, un 70% de los trabajadores están ocupados fuera del mercado laboral oficial y presentan graves deficiencias

¹¹ Ibid.



educativas.”¹²

Otra de las causas de la pobreza es el bajísimo nivel de las inversiones sociales. El gasto público a favor de los sectores sociales de Guatemala siempre ha sido uno de los más reducidos de América Central. Además, la habitual discriminación étnica y social en Guatemala ha limitado hasta ahora tanto la voluntad pública y política de introducir cambios fundamentales, como las posibilidades de representación y participación política de los grupos marginados.

Por último hay que destacar la necesidad de reforzar y aplicar una estrategia integral de lucha por el desarrollo rural y contra la desnutrición crónica en estas zonas.

1.3. Medio ambiente y vulnerabilidad

El medio ambiente y el saneamiento del mismo representan temas prioritarios del país por varios motivos:

1. Existe un vínculo directo entre el saneamiento del medio ambiente y la salud pública en Guatemala: la mayoría de las infecciones y epidemias suelen estar directamente relacionadas con deficiencias en el saneamiento del medio ambiente.
2. Las reformas del sector de la sanidad y de la educación emprendidas desde la firma

¹² **Ibid.**



de los Acuerdos de Paz incluyeron el medio ambiente y su saneamiento entre los ejes prioritarios y transversales.

3. Guatemala tiene un potencial muy alto de recursos medioambientales (turismo ecológico, biodiversidad, arqueología, gestión sostenible de los recursos forestales, etc.), pero sumamente frágil.
4. El carácter institucional de este sector, desde el punto de vista gubernamental, se ha visto reforzado por la creación, en 2001, de un Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales: esta nueva institución necesita apoyo y recursos técnicos y financieros para elaborar las políticas públicas pertinentes.
5. La creciente toma de conciencia de la opinión pública sobre este tema, empezando por los sectores de la sociedad civil, entre ellos los actores del desarrollo rural.
6. El proceso de descentralización en curso hace hincapié en la competencia territorial que las municipalidades tendrán en materia de medio ambiente y gestión del territorio.
7. La necesidad de crear capacidades de gestión en el plano regional y local en estos ámbitos es urgente.

Además, es de recordar que: “entre 1988-2007, Guatemala sufrió más o menos 1800 catástrofes naturales (inundaciones, huracanes, sequías, etc.), cuyos efectos se vieron



agravados por la creciente degradación del medio ambiente y la debilidad institucional de la gestión de éste y de la aplicación de políticas de prevención de dichas catástrofes naturales, lo que tiene consecuencias directas sobre la pobreza y las condiciones de vida y de salud de la población y constituye, al mismo tiempo, un obstáculo adicional para la promoción del desarrollo económico sostenible.”¹³

1.4. Cuestiones de género

La condición de la mujer en Guatemala se caracteriza por una situación histórica de desigualdad y marginación, debida en gran parte al proceso de exclusión social, política y económica en todos los niveles de la sociedad, situación que, por otra parte, se ve acentuada por las diferencias de educación. De este modo que se ha producido una feminización de la pobreza, pues un 75% de la población más pobre está formada por mujeres, de las cuales un 35% son analfabetas.

Resulta que esta situación es arbitrariamente todavía más crítica entre las mujeres indígenas. En el plano jurídico y político, la incorporación de la mujer en los ámbitos político y económico es sumamente reducida, a pesar de los avances de su integración en ámbitos concretos con ocasión del debate sobre la Agenda Nacional y la alentadora evolución de la participación que están presentando todas las organizaciones de mujeres a nivel nacional en todos los niveles de decisión.

¹³ Asociación. Ob. Cit. Pág. 5.

“En las alcaldías sólo hay un 1% de mujeres, en el Parlamento un 16% y en los Ministerios un 8%. Asimismo hay que mencionar la violencia a la que deben enfrentarse en su vida diaria, en el trabajo, en el hogar o en la calle.”¹⁴

1.5. Retos y riesgos a medio plazo

Tras tres décadas de conflictos y desgaste social interno, Guatemala debe hacer frente a un nuevo reto de carácter crucial: reforzar el proceso de pacificación y de transformación del país, así como eliminar las causas más profundas de la exclusión cultural, social y económica de una gran parte de la población. El cumplimiento de los Acuerdos de Paz representa el mejor medio para resolver la mayoría de los problemas antes mencionados, tanto políticos como económicos.

Por ello, el gobierno de Guatemala deberá dar prioridad absoluta en los próximos años al cumplimiento de dichos Acuerdos, no solamente para que los avances realizados hasta ahora no sufran un retroceso importante, sino también para resolver la situación actual y avanzar hacia el desarrollo equitativo y sostenible del país.

En este sentido, el objetivo principal en materia de lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo sostenible a medio y largo plazo depende del éxito que Guatemala obtenga en la gestión de los siguientes retos:

- a) Retos relacionados con los derechos humanos y la democracia, la modernización

¹⁴ Ibid.



del Estado, el Estado de Derecho y la gobernabilidad.

- b) La protección de los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado de Derecho y de la seguridad pública son aspectos que revisten una gran importancia para garantizar un marco de funcionamiento armonioso de la sociedad y de libertad individual.

En la actualidad, la precaria situación de estos aspectos es una de las principales preocupaciones de la población guatemalteca.

- a) El refuerzo del sistema político y electoral con el fin de consolidar la democracia y la participación ciudadana, aumentando los espacios de diálogo con la sociedad civil.
- b) El sistema democrático, que ha demostrado su capacidad para consolidar la estructura de los procesos electorales, aún es demasiado débil por lo que se refiere a la participación de la sociedad civil.
- c) El refuerzo del proceso de descentralización y desarrollo local como objetivo específico de los Acuerdos de Paz, pero igualmente como condición necesaria para el cumplimiento de los demás compromisos.
- d) La lucha contra la corrupción: un reto importante consiste en luchar contra los narcotraficantes, el blanqueo de dinero y la corrupción, tanto en el sector privado



como en el público, así como mejorar la transparencia y la credibilidad en materia de buen gobierno.

- e) Es necesario avanzar en este sentido a fin de favorecer un clima de mayor credibilidad y seguridad en el país, sentando las bases para cambiar de imagen y favorecer los intercambios económicos con el exterior.

Mientras que los retos socioeconómicos son los siguientes:

- a) Lograr un crecimiento económico suficiente, equitativo y generador de empleo a fin de cumplir los Acuerdos de Paz y absorber una población económicamente activa en pleno crecimiento.
- b) Luchar contra las desigualdades sociales y la discriminación mediante análisis basados en la igualdad de oportunidades; este reto debe estimular una política social más eficaz a largo plazo y una inversión más sostenida en sectores como la sanidad, la educación o la vivienda.
- c) Luchar contra la exclusión socioeconómica de la mayoría de la población y, más en concreto, de las mujeres y de la población indígena.
- d) La promoción de la cultura y del desarrollo humano, así como de las cuestiones de género, es una condición sine qua non para la creación de un Estado auténticamente democrático y desarrollado.

- e) **Aumentar la recaudación fiscal:** el gran reto de Guatemala es alcanzar y mantener una tasa de recaudación fiscal en torno al 12% del PIB para satisfacer los compromisos que se derivan de los Acuerdos de Paz y para permitir que el sector público invierta más en enseñanza e infraestructuras, que son elementos esenciales para favorecer el crecimiento económico del país.

- f) **Reforzar el sistema bancario:** la reforma del sistema bancario resulta necesaria y es importante para devolver confianza y favorecer la inversión. Esto implica el refuerzo del Banco Central, la modernización del sistema de pagos, la mejora de los instrumentos de la política monetaria, la mejora del marco que regula el sector financiero y el control del mercado de valores, reducir las grandes diferencias de desarrollo entre la zona metropolitana y el resto del país.

- g) **Favorecer la diversificación de productos y la reconversión,** ante todo en los sectores más tradicionales y aquellos que dependen en mayor medida de la agricultura.

- h) **Inserción en la economía global:** el principal reto exterior de Guatemala consiste en aprovechar la expansión del comercio mundial y la globalización y, en este contexto, preparar las condiciones para una participación benéfica del país en los acuerdos de libre comercio. Para hacer frente a este reto, Guatemala deberá, entre otras cosas, mejorar su sector de exportación, favoreciendo aquellos productos con mayor valor añadido, mejorar la productividad y hacer hincapié en las tecnologías y la innovación.

En torno al medio ambiente y la vulnerabilidad los retos son los siguientes:

- a) Mejora de la gestión equilibrada y sostenible de los recursos medioambientales, en particular de los recursos hídricos y los bosques.

- b) Prevención de las catástrofes naturales y de su impacto sobre el grado de vulnerabilidad de la población y sus bienes y, por consiguiente, sobre el coste económico que generan –especialmente en los sectores de la agricultura y de las industrias situadas en zonas agrícolas, las infraestructuras y el transporte– y de su impacto sobre el nivel de pobreza.

En el plano exterior, el reto de la agenda nacional es su participación en el refuerzo de la integración centroamericana, proceso que podría proporcionar una respuesta adecuada a algunas de las bazas socioeconómicas del conjunto de los países de la región.



CAPÍTULO II

2. La pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas

La pobreza es una situación o forma de vida que surge como producto de la imposibilidad de acceso y/o carencia de los recursos para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas humanas que inciden en un deterioro del nivel y calidad de vida de las personas, tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria o el acceso al agua potable.

También se suelen considerar la falta de medios para poder acceder a tales recursos, como el desempleo, la falta de ingresos o un nivel bajo de los mismos. También puede ser el resultado de procesos de segregación social o marginación. La situación persistente de pobreza se denomina pauperismo.

En muchos países del tercer mundo, se dice que uno está en situación de pobreza cuando su salario (si es que tiene un salario), no alcanza para cubrir las necesidades que incluye la canasta básica de alimentos.

La aplicación del concepto de pobreza a unos países frente a otros se denomina subdesarrollo (países pobres).

“El concepto de pobreza es fundamentalmente económico, aunque también tiene impactos políticos y sociológicos. En la mayoría de los contextos se la considera algo



negativo, pero en algunos ámbitos espirituales la pobreza voluntaria se considera una virtud por implicar la renuncia a los bienes materiales (voto monástico de pobreza, junto con los de castidad y obediencia). Históricamente la pobreza ha sido objeto de distintas valoraciones ideológicas que implicaban distintas respuestas sociales.”¹⁵

La pobreza puede ser descrita o medida por convenciones internacionales, aunque pueden variar los parámetros para considerarla.

“Un intento de definición responde al hecho de que la pobreza debe ser vista como el resultado de un modelo económico y social, ejercido y aplicado en un territorio y tiempo determinado, por los diversos agentes económicos y políticos, que producen en la sociedad sectores excluidos de los beneficios totales o parciales del modelo en ejecución. A estos sectores excluidos de tales beneficios los llamamos generalmente pobres o más genéricamente como parte de la pobreza existente.”¹⁶

La pobreza no es pues una causa que deba ser tratada como tal para combatirla, es el resultado de procesos complejos y extendidos en el tiempo, que son difíciles de apreciar a simple vista y que requieren investigación sostenida para lograr su comprensión antes de plantear cualquier intento de terminar con ella.

Los pobres no son actores pasivos. Las personas pobres presentan comportamientos que refuerzan, mantienen y reproducen la pobreza. Estas tendencias culturales pueden

¹⁵ Barrera, Yesid. *La economía de los pobres*. Pág. 23.

¹⁶ *Ibid.*



ser transmitidas de generación en generación.

La probabilidad de caer, quedarse o moverse fuera de la pobreza depende del lugar donde se vive. Así en regiones con productos caracterizados por bajos niveles de valor agregado es más probable que propongan salarios más bajos y oportunidades económicas limitadas. Una perspectiva complementaria, es la perspectiva de la segregación de determinados grupos sociales en localidades definidas y determinadas por la ausencia de servicios públicos, empleo y oportunidades.

Hay dos definiciones básicas distintas sobre los niveles de pobreza:

- a) La pobreza absoluta, que se mide tomando en cuenta ciertos estándares mínimos de vida, tales como nutrición, salud y vivienda, los cuales no pueden ser alcanzados.
- b) La pobreza relativa se mide a partir de que no se tiene el nivel de ingresos necesarios para satisfacer todas o parte de las necesidades básicas.

“Las formas de medir la pobreza son muy diferentes en ambas definiciones. Desde un punto de vista económico, sociológico y psicológico se complementan ambas. Es particularmente dramática la situación de pobreza absoluta, de la cual es el principal problema de las sociedades sin recursos. Es sociológica y psicológicamente muy interesante la pobreza relativa, que la padece quizás gran parte de las sociedades



desarrolladas o en vías de desarrollo, se trata de la calidad de vida.”¹⁷

El umbral de pobreza viene definido como la línea fijada en un dólar diario por persona, cantidad que se considera suficiente para la adquisición de productos necesarios para sobrevivir.

“Se calcula que actualmente hay más de mil millones de personas atrapadas en la pobreza absoluta. Según el Fondo de las Naciones Unidas para las Mujeres (UNIFEM), el 70% de ellos son mujeres. Además se estima que 7 de cada 10 personas que mueren de hambre en el mundo son mujeres y niñas. Las mujeres también son el mayor grupo entre los denominados trabajadores pobres, personas que trabajan pero que no ganan lo suficiente para salir de la pobreza.”¹⁸

2.1. El concepto de pobreza

Sobre la pobreza y su conceptualización sucede lo mismo que con ciertos asuntos religiosos: en el catolicismo se habla de la santísima trinidad, la cual es fácilmente definida por un practicante de la fe, pero nunca entendida por un observador externo. Para los pobres, el problema se vive y se siente, pero cuando se le quiere dar una interpretación formal la diversidad de los elementos en juego hace que se pierda su sentido integral.

¹⁷ Fallas, Helio. *Centroamérica: pobreza y desarrollo rural ante la liberación económica*. Pág. 41.

¹⁸ *Ibid.*

De esta manera, tratar de objetivar lo que termina siendo subjetivo por parte de quienes hacen estos análisis, implica un serio problema que requiere en la reflexión académica y acuerdos mínimos sobre el tema.

“Por lo tanto, la pobreza no solamente debe mirarse como un dilema económico cuantitativo (ingresos bajos, carencia o insuficiencia de bienes materiales, entre otros) también se deben incluir en su estudio elementos de corte cualitativo, como el de acceso para poder tener y desarrollar capacidades y titularidades.”¹⁹

En el mundo actual, los bienes materiales son determinantes en cualquier diagnóstico sobre pobreza y por ende, en las políticas de asignación de recursos a seguir por los gobiernos, lo cuantitativo en términos del bienestar sería el criterio fuerte en el momento de realizar trabajos de investigación y de diseñar instrumentos para la recolección de información; sin embargo, los elementos cualitativos deben formar parte sustantiva de cualquier estrategia que se siga en el estudio de los asuntos relacionados con la pobreza.

En esta vía una definición de pobreza se hace necesaria, pues permite la identificación, cualificación y medición del suceso. Tanto lo subjetivo (cualitativo), como lo objetivo (cuantitativo), son elementos sustanciales en la discusión, miremos entonces diferentes definiciones para revisar conceptos que se utilizan como análogos o encontrar convergencias en otros que parecen diferentes.

¹⁹ Gobierno de la República de Guatemala-Secretaría General de Planificación SEGEPLAN. **Perfil de la pobreza**. Pág. 25.



2.2. Definiciones

La pobreza como un concepto material y de necesidades hace referencia explícita a bienes como: comida, vestido, vivienda y energía; así la pobreza consiste en un conjunto de elementos básicos y de un conjunto alterno que se modifica con el tiempo y el espacio.

Se refiere a la falta de un recurso o recursos ante un referente de dotación de recursos que posee un individuo, grupo o comunidad que presenta un grado de bienestar. Como consecuencia de esta privación se presenta una pérdida de bienestar. En el modelo neoclásico se asume equidad en la dotación inicial de un individuo o familia, éste es un fuerte supuesto del modelo.

Como características básicas se encuentra:

- a) Inequitativa distribución del ingreso que genera un obstáculo a los individuos para acceder a recursos o falta de ingresos que genera brechas entre de niveles de vida entre las personas.
- b) Nivel mínimo de vida razonable frente a los estándares de la sociedad.
- c) Privación de los recursos para cubrir sus necesidades básicas.

Cuando se enfatiza en ciertas clases de privaciones los criterios son altamente

subjetivos, aunque es cierto que tener acceso a techo y comida no se compadece con la ausencia de transporte o diversión.

“La pobreza no se restringe a una sola dimensión, coloquemos como ejemplo el problema del ingreso que afecta la vivienda, la salud y la educación. Lo anterior implica que la privación no es el problema sustancial, sino lo que no se puede conseguir con el ingreso, pues o no se tiene o éste es muy bajo para acceder a algunos bienes. Como los recursos son evaluados en términos monetarios, su relación con el ingreso monetario es inmediata, el asunto no es qué tan bajo sea el ingreso, sino qué tantos recursos se pueden adquirir con éste.”²⁰

De tal cuenta se puede conceptualizar que pobres son aquellos cuyos medios pueden ser suficientes, pero son apenas suficientes para una vida decente (digna); los muy pobres son aquellos cuyos medios son insuficientes, acorde con el estándar de vida usual de su país.

Las definiciones de umbral de pobreza usadas en los países desarrollados en los últimos cincuenta años se han preocupado por establecer el nivel de ingreso necesario que permita el acceso a niveles mínimos de vida, considerados aceptables en la sociedad en ese momento.

La correlación entre pobreza y desigualdad es bastante fuerte: "Ciertos grados o

²⁰ Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo (eds). **Centroamérica en reestructuración: mercado laboral y pobreza en Centroamérica: ganadores y perdedores del ajuste estructural**. Pág. 98.



dimensiones de desigualdad [...] conducen a la gente a estándares mínimos aceptables en la sociedad, lo que se traduce en un elemento que identifica la pobreza. Aunque esto no significa que toda desigualdad social sea pobreza, sólo si la desigualdad implica una brecha económica más allá de un nivel crítico."²¹

La pobreza puede también ser identificada con la posibilidad de utilizar una habilidad individual en la interacción social; sin embargo, profundas desigualdades pueden ser un obstáculo para poder desarrollar estas habilidades.

La desigualdad también afecta el acceso a recursos; los bienes de posición, como el acceso a la educación o el vivir en un buen vecindario, no dependen sólo del valor del bien sino de otros elementos como los valores relativos de otros bienes que permiten estar en esa posición económica.

“La posición económica se encuentra ligada con la desigualdad, pero ésta es un asunto de la estructura social, no de la desigualdad de los recursos de consumo; estos por su parte son un buen indicador de la posición social. La posición económica se identifica en sociología con el concepto de clase. La gente pobre pertenece a una clase social específica. El hecho básico es que los pobres hacen parte integral de la clase trabajadora [...] la pobreza es un asunto de clase, cercanamente ligada a una situación de desigualdad de clase.”²²

²¹ Ibid.

²² Ibid.

La privación y la brecha de acceso a recursos reflejan una brecha en las titularidades más que en la ausencia de elementos básicos para la vida de la gente. Los desamparados son el resultado de una brecha en el acceso a un hogar o tierra, no porque éstas no existan como bienes, luego no es su falta de sino de los derechos sobre éstas.

Todos estos elementos permiten plantear que la pobreza es multidimensional y que además es cambiante en el tiempo. Así, en la construcción de una aproximación teórica desde la economía para mirar las causas y soluciones del fenómeno, se deben integrar elementos objetivos y subjetivos, perdiendo el temor a los obstáculos que surgen en el análisis al tener en cuenta la perspectiva subjetiva que en la modelación económica resulta todo un problema.

Tal situación implica soluciones desde la perspectiva del crecimiento económico y la transformación social con instituciones fuertes que permitan un buen desempeño; mientras el aparato productivo de un país mantenga tasas sostenidas de crecimiento conjugándose con agresivas políticas de distribución del ingreso,

2.3. Indicadores de pobreza y calidad de vida

Hay una relación estrecha entre los términos pobreza y necesidades, pues a través del segundo se quiere medir el primero. El concepto pobreza es bastante amplio y enmarca una serie de elementos de tipo cultural, educativo, económico, étnico, espacial, que entrarían a definir éstas. Así mismo, es dinámico, se construye y varía en los cambios



de los grupos sociales.

“La medición de la pobreza se hace entonces en entornos arbitrarios, en donde se deben tomar con beneficio de inventario los resultados de tales mediciones. Sin embargo, estos son la única base cierta para hacer inferencias que permitan determinar decisiones de política. En las metodologías desarrolladas en el país se toma a los hogares, considerándolos como base primaria de la sociedad actual (aquí se hacen análogos hogar y familia); el hogar está conformado por personas unidas por lazos de solidaridad y afecto.”²³

Se plantea que este indicador es una medida más sólida a pesar de sus problemas metodológicos y del acceso a la información, dada la confiabilidad de los análisis de distribución del ingreso y de la base de información disponible en la Encuesta Nacional de Hogares (ENH).

Al ser la pobreza un concepto subjetivo, es necesario utilizar mediciones objetivas; en la literatura el concepto estándar es el de utilizar líneas de pobreza. Los criterios que se utilizan para esto son definidos en los siguientes elementos:

1. El ingreso corriente es un indicador adecuado de la norma de vivir de individuos,
2. cada individuo en la casa tiene las mismas necesidades,

²³ Gobierno de la República de Guatemala - Secretaría General de Planificación SEGEPLAN. **El drama de la pobreza en Guatemala: un informe sobre los rasgos de esta privación y sus efectos sobre la ciudad (versión preliminar para su discusión).** Pág. 54.

3. no hay ninguna economía de escala en el consumo,

4. El error estadístico en estudios del hogar es pequeño y el ingreso o consumo medido en estos trabajos ha mostrado que es una medida adecuada.

“El indicador se construye a través de los ingresos y gastos de los hogares. Con la metodología se investiga si los hogares tienen ingresos suficientes para adquirir bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Para definir éstas se define una canasta básica de bienes y servicios que cumpla con los requisitos de satisfacción de necesidades básicas; una vez definida, se obtiene su costo valorando los ítems a precios de mercado. Este costo define la línea, si el ingreso se encuentra por debajo de la línea, el hogar es pobre.”²⁴

La aditividad es una condición que permite el siguiente resultado: la pobreza total es igual al agregado de los subgrupos de pobreza ponderados por los grupos de población.

Los problemas que surgen de una mirada errada de los indicadores utilizados se traducen en dificultades para la aplicación de política y la asignación de recursos, pues si no se conocen cuáles son los grupos sociales necesitados, no se podrá hacer una asignación eficiente de los recursos existentes para los programas propuestos por los gobiernos.

²⁴ Ibid.

2.4. Necesidades humanas básicas

“Se ha creído tradicionalmente, que las necesidades humanas tienden a ser infinitas; que están constantemente cambiando; que varían de una cultura a otra, y que son diferentes en cada período histórico. Pero tales suposiciones son incorrectas, puesto que son producto de un error conceptual, que consiste en confundir las necesidades con los satisfactores de esas necesidades.”²⁵

Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. Además las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, son la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades.

Las necesidades fundamentales son: subsistencia (salud, alimentación, etc.), protección (sistemas de seguridad y prevención, vivienda, etc.), afecto (familia, amistades, privacidad, etc.) entendimiento (educación, comunicación, etc.), participación (derechos, responsabilidades, trabajo, etc.), ocio (juegos, espectáculos) creación (habilidades, destrezas), identidad (grupos de referencia, sexualidad, valores), libertad (igualdad de derechos).

“Concebir las necesidades tan sólo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con

²⁵ Gacitúa, Estanislao y Davis, Shelton. **Introducción: pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe.** pág. 23.



mayor fuerza y claridad la sensación de falta de algo. Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto.”²⁶

Integrar la realización armónica de las necesidades humanas en el proceso de desarrollo, significa la oportunidad de que las personas puedan vivir ese desarrollo desde sus comienzos; dando origen así a un desarrollo sano, autodependiente y participativo, capaz de crear los fundamentos para un orden en el que se pueda conciliar el crecimiento económico, la solidaridad social, el crecimiento de las personas y la protección del ambiente.

Las necesidades humanas básicas referidas, deben constituirse en derechos inalienables del ser humano, ya que su posesión y práctica hacen a la dignidad del individuo y las comunidades. La satisfacción de estas necesidades implica un marco ambiental sano.

La degradación del ambiente, provocada por los procesos de contaminación y explotación irracional de los recursos, atenta gravemente contra ellas. Actualmente y a nivel mundial, los modelos de desarrollo económico y tecnológico han provocado que millones de seres humanos no hayan tenido posibilidad de acceder a la satisfacción de estas necesidades básicas.

²⁶ **Ibid.**



2.5. Derechos, necesidades básicas y obligación institucional

En la actualidad dentro del marco discursivo a nivel mediático y profesional, quizá debido a la aparente crisis del Estado de Bienestar, se arman sendas discusiones de carácter filosófico sobre la justicia distributiva y concatenadamente cobra un importante vigor e importancia.

Dichas discusiones versan desde las propuestas de teorías generales de la justicia que defienden principios universales, hasta el énfasis en el análisis de los mecanismos particulares de asignación tomando en cuenta las características de los beneficiarios y de los recursos escasos susceptibles de ser distribuidos.

“Otros temas relevantes que han formado parte de la discusión sobre justicia distributiva son, por ejemplo, los principios y las pautas de la distribución, las características de los agentes que reciben los beneficios, la eficiencia y la justicia de los mecanismos de asignación. En el seno de esas discusiones ha cobrado relevancia el concepto de necesidades básicas, puesto que designa un elemento primordial que debe ser atendido por cualquier política social. Este tema, que ha ocupado varias páginas en los textos de ética, filosofía política y economía, alcanza una dimensión dramática ya que se relaciona con el problema social más difícil de solucionar: el de la pobreza.”²⁷

Ahora bien, en Guatemala existen derechos constitucionales relacionados con la satisfacción de necesidades básicas, como por ejemplo el Artículo 71 garantiza el

²⁷ Instituto. Ob. Cit. Pág. 5.



derecho a la educación y los Artículos 93 y 94 que prescriben el derecho a la salud.

“Existe en la mayoría de los países un interés en combatir la pobreza por su aspecto disfuncional, puesto que los pobres constituyen un freno para el desarrollo económico de un país. Sin embargo, es indispensable tomar en cuenta el aspecto ético del problema. Desde este punto de vista, la pobreza es un mal en sí mismo: quienes la padecen carecen de lo indispensable para ejercer el más mínimo grado de autonomía y de capacidad para llevar a cabo ciertos planes de vida.”²⁸

Por necesidad básica se entiende aquello que: “... en todos los mundos posibles en donde existan las mismas leyes de la naturaleza, las mismas condiciones ambientales y una determinada constitución humana, los seres humanos sufrirían un daño si no tienen acceso a los bienes que las satisfagan. Caracterizar las necesidades básicas de esa manera es concebirlas como un concepto modal de cierto tipo que lleva consigo la idea de una situación y de un bien no negociable (o en las circunstancias no negociable) que juntos sean la única alternativa real.”²⁹

La discusión sobre las necesidades se ha bifurcado en dos grandes vertientes: por un lado, existen pensadores que las consideran universales, y por otro hay quienes las consideran relativas al contexto cultural. Los defensores de la primera posición piensan que es posible hablar de necesidades básicas aplicables a cualquier ser humano independientemente de su historia y cultura.

²⁸ Yamada, Gustavo. **Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: la acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo.** Pág. 57.

²⁹ **Ibid.**

Por su parte, aquellos que defienden las segundas piensan que las necesidades son relativas a las circunstancias históricas y culturales y que por ello una política distributiva debe proporcionar a las comunidades étnicas ayuda financiera para programas de educación bilingüe y servicios de bienestar que tengan una orientación de grupo.

Se pueden distinguir dos clases de posiciones relativistas. En la primera posición se encuentran los pensadores que rechazan una noción de necesidades con pretensiones esencialistas o universalistas, puesto que ésta dejaría de considerar las particularidades de cada cultura, provocando así actitudes paternalistas en los responsables de aplicar las políticas sociales. Esto se debe a que no es lo mismo distribuir los bienes que las personas desean, que aquello que los funcionarios creen que necesitan.

“Los defensores del relativismo cultural pregonan que ciertas políticas nacionales despojan a los individuos de su identidad al soslayar su pasado histórico y su entorno cultural. En la segunda posición relativista se encuentran aquellos que afirman que los conceptos que usamos en los discursos sobre las políticas sociales, tales como necesidades, desigualdad, pobreza, dependen del sujeto que hace la evaluación.”³⁰

Si bien es cierto que conceptos como pobreza, desigualdad y necesidades básicas tienen una dimensión valorativa, también es cierto que primeramente tienen contenido descriptivo, puesto que se refieren a una condición de bienestar material en un tiempo determinado, susceptible de ser medido.

³⁰ Del Cid, José y Kruijt, Dirk. **Los pobres aumentan: pobreza y gobernabilidad en Honduras**. Pág. 32.



“Si rechazamos la noción de las necesidades básicas esenciales rechazaríamos una guía crucial para construir una teoría de la justicia distributiva que nos sirva para implementar las políticas públicas. Pienso que el grupo de necesidades básicas mencionado anteriormente es lo suficientemente amplio como para incorporar diferencias culturales y sociales. También creo que una política social no debe guiar la conducta de los ciudadanos, sino procurar que éstos tengan los recursos y las condiciones necesarias para actuar como más les convenga para garantizar, de esta manera, que las oportunidades estén efectivamente disponibles.”³¹

“Las necesidades básicas son la salud y la autonomía personal. De esta manera, para que las personas puedan actuar y sean responsables, deben tener determinada capacidad física y mental consistente en la posesión de un cuerpo que esté vivo, gobernado por todos los procesos causales relevantes, y deben tener asimismo la competencia mental para deliberar y elegir. La competencia y la capacidad de elección constituyen el nivel más básico de autonomía personal.”³²

Así, la supervivencia física y la autonomía personal son precondiciones para que los individuos puedan actuar, independientemente de su entorno cultural. También puede ser definida de una manera negativa, es decir, como aquello sin lo cual sería imposible tener una expectativa de vida y cuya ausencia provocaría la aparición de enfermedades físicas que pueden ser conceptualizadas en términos biomédicos.

³¹ **Ibid.**

³² **Ibid.**

En cuanto a la autonomía, se distinguen tres ideas indispensables para comprenderla. La primera se refiere a la comprensión que las personas tienen de sí mismas, de su cultura y de lo que se espera de éstas en ella. La segunda se relaciona con la capacidad psicológica que tienen los hombres y las mujeres para crear sus propias opciones. Por último, la tercera se refiere a las oportunidades objetivas que permiten que una persona actúe o deje de actuar.

La autonomía se relaciona íntimamente con la educación formal y sus niveles mínimos pueden describirse mediante las siguientes características: los agentes tienen la capacidad intelectual para fijar metas de acuerdo con su forma de vida; poseen la suficiente confianza en sí mismos para desear actuar y participar en la vida social; pueden formular fines consistentes y son capaces de comunicarlos a los otros; los agentes perciben sus acciones como propias; tienen la posibilidad de comprender las restricciones empíricas que dificultan o impiden el logro de sus metas; pueden sentirse responsables de las decisiones que toman y de sus consecuencias.

Así, al igual que la salud, la autonomía personal puede entenderse por la vía negativa, esto es, resaltando el daño objetivo que resultaría si las características anteriormente señaladas no se dieran.

Ahora bien, suponiendo que se acepta la existencia objetiva de las necesidades básicas, se debe ver la conexión que guardan con los derechos que todo ciudadano debe gozar.



“En general, es posible distinguir tres posiciones sobre la relación que guardan las necesidades con los derechos. Existen pensadores que defienden la conveniencia de incorporar las necesidades en un esquema de derechos llamados de bienestar. Así, una teoría de la justicia comprende el establecimiento de derechos a las libertades, como el derecho a la vida, a la libertad de expresión, de asociación, etc., pero también la teoría necesita incorporar ciertos derechos que en términos generales suelen denominarse de bienestar, como el derecho a la salud, la educación, la vivienda, alimentación, etc. Los filósofos que sostienen estas teorías defienden los derechos de no-interferencia y los derechos que posibilitan el desarrollo de la autonomía personal.”³³

“La segunda posición critica el punto de vista de la primera, afirmando que sólo los derechos a las libertades son universales, y sólo la no-interferencia en las acciones de las personas -mientras éstas no dañen a terceros- debe suscitar correspondientes obligaciones. Podemos resaltar dos argumentos en contra de los derechos de bienestar: primero, para cumplir las exigencias de los derechos de bienestar es necesario intervenir en los derechos a las libertades de los otros, por ejemplo violentando el derecho de utilizar íntegra y libremente el fruto del trabajo por la obligación de pagar impuestos. Así, es difícil combinar el nivel de bienestar económico con una libertad irrestricta de intercambio en el mercado; segundo, y más importante, el respeto a los derechos que amparan las libertades debe generar obligaciones en el Estado y en los demás ciudadanos.”³⁴

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

Esto significa que la violación de un derecho debe generar una demanda por parte del que la ha sufrido y un castigo para aquel que no ha cumplido la respectiva obligación. Por el contrario, la relación entre derechos y obligaciones correspondientes no se da con los derechos de bienestar.

“Si bien en algunos casos ciertos derechos de bienestar se encuentran plasmados en las constituciones, como por ejemplo en México el derecho a la salud y a la educación, el Estado no tiene recursos suficientes para garantizar el servicio a todo aquel que lo demande, o bien no tiene mecanismos para vigilar no sólo la cantidad de servicios que se requieren para cubrir la demanda sino también la calidad. Los defensores de esta posición concluyen que las teorías de la justicia no tienen manera de incorporar las demandas de los derechos de bienestar. Éstos pueden funcionar como manifiestos, normas programáticas o contenidos importantes de programas políticos, y su cumplimiento es más bien una cuestión de beneficencia que de justicia.”³⁵

La tercera posición, si bien no comparte el primer argumento de la segunda ya que es simplemente de carácter económico, reconoce las dificultades que presenta el segundo argumento, es decir, el de la falta de relación entre los derechos y las obligaciones. Además de la falta de adecuación entre los derechos y las obligaciones, destaca un problema práctico y empírico: hay una relación asimétrica entre la existencia de necesidades básicas y la posibilidad de exigir el respeto a los derechos.

“Es prácticamente imposible que los pobres tengan acceso a las instancias legales

³⁵ Yamada. Ob. Cit. Pág. 57.



pertinentes. Sin embargo, los defensores de esta posición no concluyen que las teorías de la justicia deban dejar de lado los derechos de bienestar. Piensan más bien que el lenguaje de los derechos es insuficiente para incorporar las necesidades, y que por lo tanto debemos recurrir a un lenguaje que incorpore obligaciones. La dificultad con este enfoque radica en encontrar una obligación universal y aplicable tanto a los Estados como a los ciudadanos.³⁶

“Si se carece de lo básico, es imposible rechazar aquello que ofrecen los que detentan el poder. Una manera de evitar que las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema no sean vulnerables consiste en ofrecerles beneficios que puedan aceptar o rechazar. La idea de la justicia que ella propone requiere de cambios en los principios fundamentales de las instituciones para eliminar las situaciones que ponen a las personas en un grado tal de vulnerabilidad que no pueden tener la capacidad de elegir o de rechazar aquello que se les ofrece.”³⁷

Eliminar las situaciones de vulnerabilidad constituye una obligación tanto de las instituciones que implementan políticas sociales como de los ciudadanos. El cambio del lenguaje de los derechos a las obligaciones quizá permita que las instituciones encargadas de satisfacer las necesidades básicas tengan una actitud activa y responsable y no se conformen con sentir, pasivamente, que cumplieron con la demanda de un derecho.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.



Es conveniente señalar la importancia de algunos problemas relacionados con el funcionamiento de los programas sociales institucionales. Quizá el más importante sea que con frecuencia los programas de combate a la pobreza extrema se convierten en botín de los políticos para adquirir beneficios electorales o para probar la eficiencia de sus administraciones.

Otro problema se relaciona con los mecanismos para seleccionar a los beneficiarios y con los medios disponibles para denunciar las deficiencias que se presentan en la implementación de los programas.

También es indispensable que la oferta de los servicios, por ejemplo de salud y de escolaridad, responda a la demanda tanto en cantidad como en calidad. Otro asunto se refiere al deber que tienen las instituciones responsables de poner en marcha los programas sociales y de exigir que los ingresos destinados al combate a la pobreza y a la satisfacción de las necesidades básicas no se vean afectados por las crisis económicas que enfrente el país.

También es indispensable pensar en políticas sociales integrales, es decir, que combatan la pobreza desde todos los flancos y no sólo desde un punto de vista. Para esto se necesita la colaboración de diversas instituciones gubernamentales y la vigilancia permanente de la ciudadanía, a través de los poderes legislativo y judicial, de los grupos organizados y de la opinión pública.

La pobreza no es un problema exclusivo del Estado. La responsabilidad como



ciudadanos consiste por un lado en buscar medios alternativos para combatirla, y por otro en conocer las obligaciones del Estado para exigir que las cumpla. Si no se mantienen al margen de las políticas destinadas a combatir la pobreza, las obligaciones de procurar bienestar seguirán teniendo un nivel de simples manifiestos y sólo aparecerán en el discurso de las campañas políticas de aquellos que aspiran a tener o mantener un cargo público.





CAPÍTULO III

3. Los asentamientos precarios urbanos

La centralización y concentración de los ejes de desarrollo en las áreas urbanas de las capitales de los países en Latinoamérica y el Caribe, provocan fuerte inmigración y con ello presión al sector vivienda, que al no disponer de unidades económicas suficientes, determina por un lado la invasión de terrenos baldíos del Estado y con ello la formación precaria de asentamientos urbanos.

3.1. Asentamientos precarios en Latinoamérica

Los pobres de Latinoamérica ante la dificultad de acceder a una vivienda digna, viven o tratan de sobrevivir en áreas insalubres, en asentamientos precarios carentes de servicios.

“A comienzo del siglo XXI en Latinoamérica y el Caribe, los habitantes de estos asentamientos representaban el 31.9% de la población urbana. Actuar sobre estas zonas para mejorar las condiciones de vida de sus residentes, es un reto planteado en la Declaración del Milenio, adoptada por las Naciones Unidas. Reto que han tratado de afrontar los gobiernos latinoamericanos, casi desde el momento que estos asentamientos irrumpieron en el escenario urbano, sin lograr resultados positivos.”³⁸

³⁸ Bennholdt-Thomsen, Verónica. *Marginalidad en América Latina: una crítica de la teoría*. Pág. 21.

En Latinoamérica, los necesitados de vivienda, con escaso o ningún poder adquisitivo, han creado sus propias estrategias para poder subsistir. Se instalan en diferentes áreas, generalmente en zonas no aptas para el desarrollo urbano. Así, se han formado asentamientos surgidos fuera de mecanismos establecidos, diferenciados del entorno físico-urbano y social.

“Por ello, se les ha calificado de diferente manera: informales, marginales, espontáneos, ilegales, irregulares, clandestinos, no controlados y sub-normales o sub-urbanos. Nos referimos a los asentamientos llamados en Argentina, villas miseria o villas de emergencia; en Brasil, favelas; en Colombia, ciudades pirata o ilegales; en Bolivia, villas periféricas; en Chile, callampas; en México, colonias populares; barriadas o pueblos jóvenes en Perú y en Venezuela, barrios de ranchos. Se trata de asentamientos precarios, de aquellos lugares conformados por viviendas y servicios inadecuados, no reconocidos y no incorporados a la ciudad.”³⁹

En la conformación de las ciudades latinoamericanas, los asentamientos precarios han ido en aumento. La presencia sostenida y continua del flagelo de la pobreza ha influido en ello.

Con el fin de afrontar la deficiente calidad del hábitat formado por los asentamientos precarios y frenar las extensiones de suelo que han ido ocupando, los gobiernos latinoamericanos han ejecutado diversas acciones.

³⁹ Ibid.

A finales de los años cuarenta del siglo XX, las ciudades latinoamericanas comienzan su expansión. Para esa época, los asentamientos precarios ya contribuían en esa extensión, aunque de manera incipiente. Diferentes registros dan cuenta de ello.

“Los gobiernos comienzan a ejercer diferentes acciones, debido a las particularidades del tipo de asentamiento que se estaba formando, una forma de asentamiento urbano compleja, caracterizada por la segregación social y espacial y por condiciones de vida inferiores a las del resto de la ciudad debido a que los terrenos baldíos que las personas sin casa pueden ocupar, se encuentran usualmente en zonas periféricas, lejanas a los centros urbanos, o en terrenos en situación de riesgo, de difícil acceso y con carencia de servicios adecuados.”⁴⁰

Acciones traducidas en estudios que dan cuenta de la realidad de los asentamientos precarios y en el inicio de una serie de actuaciones, consistentes en un conjunto de instrumentos tendientes a abordar la situación. En un principio, se apuesta por su erradicación y prohibición.

“En Caracas, entre los años 1929 y 1930, se les exige a la Ingeniería Municipal, Concejo y Gobernación, que prohíban las construcciones de barrios de ranchos en los cerros y quebradas. Y en el articulado del Código de Obras de 1937 de Río de Janeiro, se definen a las favelas como una aberración que no pueden aparecer en el mapa oficial de la ciudad. De manera categórica, se afirma que estos asentamientos deben ser erradicados y prohibida su construcción. Como solución, se propone la edificación de parques

⁴⁰ Ibid.



proletarios para ser vendidos exclusivamente a familias pobres. En Caracas, en el año 1951, cuando los 96 barrios de ranchos registrados estaban conformados por 53.360 ranchos, sus 310.976 habitantes representaban el 38, 53% de la población capitalina, se da inicio a la conocida batalla contra el rancho. Con ello, se pretendía lograr la liquidación de las condiciones del rancho miserable que alojaba a las clases sociales más necesitadas. Para su liquidación, se propone la ejecución de un programa habitacional ambicioso, inserto dentro de los postulados del Nuevo Ideal Nacional.⁴¹

La aplicación de estas acciones se puede extender para el resto del contexto latinoamericano. Acciones que se intensificaron en tanto que los asentamientos precarios cobraban mayor presencia en el escenario urbano y además tomaban otros visos, pues al lado de la erradicación y de su prohibición surgían intervenciones tendientes a lograr su mejoramiento.

“En el mismo año, en 1951, en Caracas, además de recurrir a la erradicación de los barrios de ranchos se apela a otras actuaciones. En informe, presentado a la Gobernación, con el objeto de solucionar el problema de estos barrios, se proponen tres soluciones: erradicación, mejoramiento y reurbanización. La primera medida, se contempla para aquellos barrios de ranchos que por sus condiciones, sus habitantes deben ser trasladados a zonas previamente establecidas. El mejoramiento sólo comprende la rehabilitación de los servicios públicos básicos. Las viviendas deberían ser mejoradas por sus ocupantes. La última solución, la reurbanización, se plantea para los barrios de ranchos en los que no existía proporción entre el valor de la tierra y las

⁴¹ Ibid.

inversión de los particulares.⁴²

En cuanto a las medidas conducentes a lograr el mejoramiento de los asentamientos precarios, se caracterizaron porque en un principio comprendían lineamientos sólo con el fin específico de mejorar el asentamiento en aspectos urbanos. Con el tiempo, los alcances se fueron extendiendo a objeto de obtener logros en otros ámbitos. A partir de los años sesenta, quizás por la dimensión que habían alcanzado los asentamientos informales en el contexto latinoamericano la mayoría de las acciones apuntan hacia su regularización.

Con estas intenciones, se ratifica la imperiosa necesidad de racionalizar el crecimiento de estos asentamientos, de coordinar las inversiones a realizar y de subordinar el conjunto de acciones a políticas establecidas en los planes de ordenamiento urbano. Todo ello, con el objetivo de garantizar un desarrollo armónico de la ciudad en su conjunto. La inclusión de los asentamientos urbanos dentro de los planes especiales supuso su reconocimiento oficial.

“Finalizando el siglo XX, en las actuaciones puestas en práctica en Brasil y Venezuela observamos una intención más. Se trata de aquella tendiente a lograr la inserción de los habitantes en la ciudad. Se aplican principios de ciudadanía. Intención que observamos en el Plan Director de la Ciudad de Río de Janeiro de 1992, cuando se prevé la inserción de las favelas a la planificación de la ciudad. Se contempla la estructuración y regularización de estos asentamientos y su integración al área de la ciudad donde están

⁴² Ibid.



insertos y, además, se incluyen aspectos sociales. Con este espíritu, se formula, en 1993, el Programa Favela – Barrio.⁴³

Para lograr estos fines, los distintos programas estatales contemplaban, entre otros aspectos, la construcción, reconstrucción, ampliación, remodelación, mejora y obras conducentes al mantenimiento de obras de prevención de riesgos geológicos y de equipamiento colectivo. Igualmente, pretendieron lograr la inserción de sus habitantes en el sistema social y económico, a través del apoyo y el fortalecimiento de la organización comunitaria.

“Los planes sectoriales comprenden una serie de programas de actuaciones que detallan un conjunto de obras a realizar y las inversiones respectivas tanto para zonas continuas y extensas de barrios de ranchos como para zonas de menor superficie. Para ello, es necesario determinar los niveles de urbanización de las diversas zonas de barrios. En función de los niveles de urbanización que presenten se actúa.”⁴⁴

Aunque pareciera contradictorio hablar en este tipo de asentamiento de grados o niveles de urbanización, se entiende por urbanización a un núcleo formado por viviendas de características semejantes, dotado de instalaciones y servicios propios, pues estos asentamientos carecen de todo aquello relacionado con urbanización. Pero en la práctica, más que grados de urbanización se determinan deficiencias.

⁴³ **Ibid.**

⁴⁴ Nun, José. **Marginalidad y exclusión social**. Pág. 42.

En la actualidad, las acciones para aminorar el problema de los asentamientos precarios no han cesado. En unos países latinoamericanos habrán tenido mayor efectividad y en otros menos; pero la realidad nos indica que se ha fallado.

A finales del siglo pasado, la extensión que habían alcanzado y la calidad del hábitat formado dan fe de ello. A medida que han servido de albergue a un mayor número de personas y que ha resultado difícil darle solución, las medidas han ido cambiando. Se comienza por su erradicación, luego las medidas tienden hacia el reconocimiento. Y en los últimos tiempos, ese reconocimiento implica igualar las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos precarios con el resto de la ciudad en la que están insertos.

Como se ha visto, los gobiernos latinoamericanos han aplicado o tratado de aplicar una amplia gama de medidas con el objeto de enfrentar los problemas relacionados con la formación, consolidación y expansión de los asentamientos precarios.

“En sus inicios, el origen de estos asentamientos se asociaba con la masa de campesinos que arribaba a las ciudades y con la indisponibilidad de la ciudad para ofertar bienes y servicios. De ser cierta esta aseveración, cabe hacernos una pregunta ¿Cuáles habrán sido o cuáles serán las causas que han originado estos asentamientos después de acontecida la desocupación violenta del campo, luego de ocurrir lo que se ha llamado el vaciado del campo latinoamericano?”⁴⁵

⁴⁵ Bennholdt-Thomsen. Ob. Cit. Pág. 25.



La masiva llegada de emigrantes rurales a las ciudades no ha sido la causa fundamental, hay otras razones. Desde que los asentamientos precarios irrumpieron en el contexto de las ciudades latinoamericanas, las causas estructurales que los originaron, y continúan originándolos, guardan relación con el problema de cómo y dónde dar alojamiento a una numerosa población necesitada de vivienda.

Esta causa explica, en parte, la razón de ser, la existencia de estos asentamientos. Se han formado porque un número significativo de familias no dispone de medios de ningún tipo, es decir, de recursos para acceder a una vivienda por vías regulares, formales o legales.

“Entonces en el contexto latinoamericano y quizás en otros más lejanos, como se ha venido predicando, no debemos considerar a la migración campesina como la causa fundamental que ha dado origen a los asentamientos precarios. Ello, ha sido sólo un factor que ha incidido, de manera significativa, en su formación. Desde aquellos tiempos, el problema radicaba en que la población recién llegada a la ciudad, sin trabajo y sin recursos económicos, no podía acceder al mercado convencional de la vivienda. Y ante tal necesidad, buscaba otros medios, otros mecanismos, que le permitieran establecerse de alguna manera en cualquier lugar.”⁴⁶

Así pues, se puede vislumbrar que los orígenes de los asentamientos precarios están relacionados con el no disponer de una vivienda, con el no tener donde vivir. La población necesitada de vivienda no dispone de este bien esencial porque los pocos

⁴⁶ Ibid.



recursos disponibles no le permiten acceder al restringido y selectivo mercado de la vivienda. Y ante esta incapacidad, las familias de bajos ingresos para poder tener un techo donde guarecerse, participan activamente en la formación de asentamientos signados por la precariedad.

Esta situación lleva a fijar una primera consideración a tomar en cuenta para abordar la cuestión de los asentamientos precarios. Se trata de aquella concerniente a atacar la causa estructural que da origen a su formación. Al efecto, los gobiernos deberían centrar acciones tendientes a disminuir las condiciones de pobreza en las que se encuentra un porcentaje significativo de la población latinoamericana por un lado y por otro, brindar posibilidades a las familias de escasos recursos para que puedan acceder al mercado formal de la vivienda.

Ello se puede alcanzar, si los encargados de aplicar medidas para reducir niveles de pobreza e impulsar el desarrollo económico y aquellos comisionados de planificar los programas de vivienda actúan con sentido y responsabilidad social. Este modo de actuar, se plantea como una segunda consideración a tomar en cuenta.

Sentido y responsabilidad social significa, asumir responsabilidades surgidas de un compromiso sincero por encontrar soluciones que beneficien una causa. En este caso, la causa está relacionada con la formación de asentamientos precarios y el tipo de hábitat formado.

La responsabilidad social tiene que ver con principios de inclusión. Y es aquí, donde se



puede incluir la tercera de las consideraciones a tomar en cuenta. Se trata de aquella relacionada con la inclusión de la población afectada; valga decir la de los asentamientos precarios. Para ello, se deben establecer marcos participativos donde el conjunto de decisiones y caminos a seguir se fijen entre los diferentes actores sociales involucrados, incluidos los excluidos.

Para que ese marco participativo obtenga frutos, los encargados de llevar adelante la planificación y gestión de la ciudad deben actuar de manera conciente. La racionalidad en la toma de decisiones debe privar. Por ello, se propone ésta como una cuarta consideración a seguir. Pues, los cambios y propuestas han de estar acordes a las necesidades de los ciudadanos.

Es aquí donde se deberá hacer énfasis, dado que el compromiso mayor ha de ser con los más necesitados. La racionalidad tiene que ver con racional y racionalización. Entonces, en este contexto se debe actuar con sentido, ser previsible, económico y efectivos.

Igualmente, el conjunto de decisiones, estrategias y esfuerzos que se hayan de tomar en relación con la formación y consolidación de los asentamientos precarios ha de seguir todas aquellas características propias de una política de vivienda. En consecuencia, deben ser instrumentos de desarrollo económico y social, flexibles, integrados a planes de diferentes órdenes y escalas. Es ésta la quinta consideración a seguir.



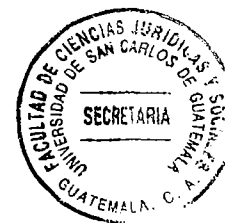
La última consideración guarda relación con el ejercicio pleno de ciudadanía. Ejercicio claramente expresado en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad del Foro Social de las Américas: Las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas, en condiciones de igualdad, equidad y justicia, así como el pleno respeto a la producción social del hábitat.

Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social, ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad.

De esa cuenta entonces, se advierte que la ciudad debe brindar medios para que los más necesitados tengan el derecho de disfrutar de un mejor hábitat.

3.2. La precariedad de los asentamientos marginales en el área metropolitana de Guatemala

La ocupación masiva de tierras marginales en el AMG es un fenómeno relativamente reciente. Si bien los primeros moradores llegaron a mediados de 1950, el 80% de la población de los asentamientos se estableció en la década de los 90. Prácticamente en su totalidad, los terrenos ocupados se ubican en zonas periféricas a las ciudades, con baja o inexistente cobertura de infraestructura (agua potable, alcantarillado, desagüe pluvial, infraestructura vial, aseo urbano y electricidad) y servicios sociales básicos. Asimismo, la ausencia de título de propiedad explica, en gran medida, el crecimiento no planificado, las altas densidades de ocupación del suelo, y la precariedad de la



construcción de las viviendas en estos asentamientos.

“La información disponible muestra que, en promedio, sólo 55% de las viviendas en los asentamientos del área metropolitana guatemalteca están conectadas a la red de distribución de agua. La mayoría de estas conexiones son clandestinas y carecen de la suficiente presión de agua. Como resultado, el suministro es extremadamente aleatorio. Esto obliga a las familias que no disponen de conexiones domiciliarias, a recurrir a otras alternativas que a menudo, son más costosas y de baja calidad como: grifos públicos (29%), camiones cisternas, pozos o arroyos (16%).”⁴⁷

En algunos asentamientos, la proporción de usuarios que adquiere el agua de camiones cisternas llega casi al 50%. El costo es de US\$6,5 mensuales, cifra que supera en 40% el precio del suministro de agua del programa de Aguas Precarias de la Empresa Municipal de Agua –EMPAGUA-.

En adición al problema del costo, el agua distribuida por camiones cisternas no está sometida a ningún control de calidad, y es almacenada en toneles abiertos constituyéndose en fuentes de diseminación de enfermedades de origen hídrico.

“La cobertura de la red de alcantarillado en el área metropolitana guatemalteca es de sólo el 60%. El sistema, en su totalidad, carece de plantas de tratamiento por lo que las aguas residuales son descargadas directamente en los cuerpos superficiales sin

⁴⁷ Gellert, Gisela. *Comunidades vulnerables a desastres en el área metropolitana de Guatemala*. Ed. FLACSO. Guatemala. Pág. 16.



procesamiento. El servicio de red no llega a los asentamientos marginales, donde sólo una tercera parte de las viviendas cuenta con alguna forma de alcantarillado sanitario (zanja abierta) el que, en todos los casos, descarga en barrancos o arroyos cercanos.⁴⁸

En promedio, sólo el 50% de las viviendas cuenta con baño o letrina y sólo un 20% dispone de fosa séptica.

En prácticamente la totalidad de los asentamientos, el agua de lluvia desagua directamente en las calles o en el sistema de zanja abierta del alcantarillado sanitario. En el primer caso, el resultado ha sido la erosión sistemática de las vías públicas; en el segundo, la generación de focos permanentes de contaminación e infección. Esto último, agravado por la ausencia de mantenimiento de los canales existentes, originando desbordes de aguas servidas.

Asimismo, la falta de canalización apropiada de las aguas lluvia aumenta la vulnerabilidad a desastres naturales de aquellos asentamientos ubicados en zonas de topografía escarpada. Los principales problemas, en estos casos, son inundaciones y deslaves de taludes no consolidados.

En general, el acceso vehicular a los asentamientos es limitado debido al trazado irregular de la trama urbanística resultante de la conformación espontánea de estas comunidades. En consecuencia, la red vial no cumple con las normas mínimas limitando la prestación de servicios tales como transporte público, servicios de

⁴⁸ Ibid.



emergencia y seguridad y recolección de basuras.

El problema es aún más grave durante la época de lluvias debido a las inundaciones producidas por la carencia de desagües pluviales y a la precariedad de construcción de las vías públicas.

El servicio de recolección de residuos en el área metropolitana guatemalteca es prestado por empresas privadas y tiene una cobertura de 82%. En los asentamientos, el servicio privado cubre sólo el 50% de las viviendas y está a cargo de personas de las propias comunidades quienes arrojan los desechos al barranco más cercano o a vertederos ilegales.

“El resto de las familias recurre a la quema en su propio terreno o en la calle, sin ningún tipo de medidas de seguridad (35%), o a la disposición en vertederos clandestinos (usualmente terrenos baldíos) o barrancos (15%). El costo promedio de este servicio es de US\$2,3 por mes.”⁴⁹

Las conexiones legales al sistema de electricidad en los asentamientos del área metropolitana guatemalteca indican una cobertura promedio del orden de 55%. Sin embargo, puede decirse que prácticamente la totalidad de las viviendas cuenta con este servicio, ya que el 45% restante o bien compra la electricidad a un vecino o está conectado de manera clandestina a las líneas maestras.

⁴⁹ Ibid.



La precariedad de estas conexiones no sólo multiplica las ineficiencias en la utilización del recurso por pérdidas de transmisión y distribución, sino que incrementa los riesgos de accidentes. En los casos en que la provisión es legítima, el consumo es contabilizado mediante un contador comunitario. El alumbrado público es extremadamente deficitario o inexistente en estos asentamientos.

La estructura de edad de los habitantes de los asentamientos señala que más de la mitad de la población pobre del área metropolitana guatemalteca (55%) está integrada por niños y adolescentes menores de 18 años. Existe, asimismo, una alta dependencia demográfica en estos hogares en tanto que más de las dos terceras parte de su población son niños menores de 12 años.

Alrededor de una tercera parte de la población de los asentamientos es de origen indígena, con predominio de grupos Mayas. La mayoría de estos grupos, tiende hacia la asimilación de las costumbres y valores del resto de la población urbana. Esto es, particularmente notorio en los jóvenes. No obstante, la discriminación por razones étnicas es un problema persistente. Más aún, en opinión de los adultos, el costo de esta asimilación es la pérdida de identidad, y de los valores y tradiciones de cada cultura.

En lo que se refiere a la escolaridad en los niños, los datos disponibles muestran importantes deficiencias, manifestadas en altas tasas de repitencia (entre 15% y 20%) en los primeros años de la escuela primaria y en una importante proporción de niños (10%) que no terminan el ciclo primario.



La comparación de la escolaridad por sexo en la población mayor de 18 años, revela un sesgo marcado en desmedro de las mujeres: sólo el 15,5% de la población adulta femenina ha completado el ciclo básico, en contraste al 20% de los hombres. Este factor tiene repercusiones importantes sobre los menores de 6 años. El bajo nivel educativo de la madre, sumado a la escasez de recursos para la satisfacción de las necesidades básicas, explica la extrema vulnerabilidad a la desnutrición de la población infantil de los asentamientos. Más de un tercio de los menores de 2 años vive en situación de riesgo alimentario.

Además de los problemas vinculados a la insuficiencia de ingreso, estas poblaciones están sometidas a diversas situaciones de violencia, tanto al interior de las familias como de las propias comunidades. El fenómeno de las pandillas ha agravado de manera crítica el problema de la violencia en los asentamientos.

Estos grupos, compuestos de jóvenes menores y mayores de edad de ambos sexos denominados maras provienen, en su gran mayoría, de los asentamientos marginales.

“Su aparición obedece a distintas causas, entre ellas: (i) ausencia de supervisión de los niños y jóvenes después del horario escolar; (ii) débiles relaciones familiares; (iii) insuficiencia de servicios tales como equipamiento recreativo y deportivo, transporte y alumbrado público, entre otros; y (iv) falta de orientación hacia la búsqueda de opciones factibles en el mercado de trabajo.”⁵⁰

⁵⁰ Ibid.

En lo que se refiere a la violencia doméstica, las víctimas más frecuentes son las mujeres y los niños. Según datos de una encuesta realizada a más de 800 madres de niños menores de dos años, casi el 40% de las entrevistadas identificó el abuso del cónyuge como uno de los principales problemas que enfrentan. Si bien la escasa disposición de las familias para denunciar la violencia que sufren los niños no permite tener conocimiento preciso sobre la magnitud de este problema, algunas estadísticas hospitalarias revelan que las formas más comunes del abuso infantil son el maltrato físico, la ofensa sexual y el abandono.

Servicios y equipamientos sociales. En términos generales, familias de estos asentamientos no cuentan con servicios de atención para sus niños. La ausencia de guarderías infantiles, de programas de apoyo al desarrollo académico de niños en edad escolar, y de equipamiento recreativo, constituye uno de los déficits más sentidos por la población. Esto refleja, por una parte, las crecientes aspiraciones de las mujeres de insertarse en el mercado laboral y por otra, la preocupación de las familias por promover actividades que mantengan a los jóvenes fuera de situaciones de riesgo. El desarrollo de programas para la juventud ocupa el tercer lugar en las prioridades de servicios sociales definidas por las familias.

“En promedio, más de la tercera parte de los trabajadores recibe ingresos inferiores a los US\$64,93 mensuales. La brecha de género en la participación de la vida económica desfavorece considerablemente a las mujeres jefas de hogar. Así, mientras el 41% del total de jefes de hogar económicamente activos tienen algún tipo de ocupación remunerada, en el caso de las jefas de hogar esta cifra se reduce al 30%. Cabe notar,

asimismo, que el número de hogares con jefatura femenina ha ido en aumento en los últimos diez años. Hoy en día, una quinta parte de las familias está dirigida por mujeres.”⁵¹

La gran mayoría de los asentamientos del área metropolitana guatemalteca se ubican en tierras públicas susceptibles de legalización. Si bien, en el 92% de los casos, los lotes individuales carecen de titulación, gran parte de las familias han iniciado ya trámites para la regularización de su terreno mediante la presentación de sus solicitudes a la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DAHVI) de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-.

La Unidad Técnica Jurídica de Acreditación del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) es la instancia responsable de procesar estas solicitudes y registrar el derecho propietario. Sin embargo, el BANVI puede designar a la DAHVI como ente responsable de coordinar y dar seguimiento a los trámites respectivos y del proceso de titulación de propiedad individual en los asentamientos.

Aspectos ambientales. En términos generales, los asentamientos del área metropolitana guatemalteca se ubican en suelos de difícil topografía y en algunos casos, geológicamente inestables.

“Ser pobre en el Área Metropolitana de Guatemala no sólo significa alta vulnerabilidad social sino, para la gran mayoría también estar condenados a vivir en condiciones de

⁵¹ Monzón, Ana Silvia. *Mujeres y violencia en los hogares pobres*. Pág. 29.



alto riesgo de desastres. Atrapados en el círculo vicioso que se genera en la pobreza urbana frente a la inaccesibilidad de opciones habitacionales formales, las poblaciones tratan de aplicar sus propias estrategias de sobrevivencia en un contorno altamente inseguro y amenazante.”⁵²

3.3. Principales factores de conformación de riesgos a desastres

“La ciudad de Guatemala esta situada en un valle que forma parte del altiplano central del país, con una orientación de norte a sur, y a una altitud media de 1,500 m. Este graben limita en sus extremos oriental y occidental por dos cadenas de montañas, y su fondo ha descendido paulatinamente debido a la actividad de un sistema de fallas geológicas que lo surcan a lo largo de la depresión. El valle se rellenó de cenizas y arenas volcánicas, fácilmente erosionables, con espesores entre 100 y 250 metros. La ciudad esta asentada exactamente sobre la línea divisoria de las vertientes hidrográficas del Atlántico y del Pacífico, que divide el valle en dos cuencas diferentes: la del norte y la del sur respectivamente. En cada dirección de estas cuencas se formó un sistema de profundos barrancos, que determinan la topografía del valle y su drenaje natural.”⁵³

La actual conformación y localización de situaciones de riesgo a desastres en el área metropolitana de Guatemala se relaciona estrechamente con estos barrancos.

⁵² Gellert. Ob. Cit. Pág. 33.

⁵³ Morán, Amanda. Condiciones de vida y tenencia de la tierra en asentamientos precarios de la ciudad de Guatemala. Pág. 13.



“Aunque con la destrucción de la ciudad a raíz de los terremotos de 1917/18 se consolidaron los primeros barrios marginales, éstos se ubicaron todavía en terrenos planos a la orilla de barrancos. Sucedió en 1959, cuando por primera vez alrededor de 600 familias invadieron laderas de barranco por falta de otras opciones habitacionales.”⁵⁴

En los años siguientes se iniciaron invasiones en casi todos los barrancos que rodean la parte central de la ciudad. Con el terremoto del 4 de febrero de 1976, los sectores de la ciudad más dañados se localizaron en los barrancos: “En los barrancos capitalinos la mortandad fue enorme al derrumbarse tierra y caer sobre las viviendas de cartón y lepa, por lo que desde entonces se recomendó que no permitieran asentamientos en dichos sitios y que con el correr de los años se ha olvidado por completo.”⁵⁵

Con la experiencia de este desastre, muchos habitantes abandonaron los barrancos o fueron desalojados por la fuerza. Sin embargo, rápidamente se poblaron de nuevo, en parte por antiguos vecinos que no encontraron otra solución de vivienda a su alcance, pero también por una nueva generación de pobladores de barrancos. Estos se componían de inmigrantes de las áreas rurales y de personas de escasos recursos que antes alquilaban cuartos en antiguas casas de vecindad (Palomares), también destruidas en su mayor parte por el terremoto debido a su tipo de construcción (ante todo adobe).

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

“A raíz del terremoto surgieron 126 asentamientos de damnificados (con un total de 19,399 familias), y hasta 1978 sólo para 31 se habían encontrado soluciones habitacionales. En los años siguientes, la producción de vivienda disminuyó drásticamente, hasta alcanzar en 1985 la construcción de apenas 5,000 unidades, incluyendo en este dato la modalidad de lote urbanizado para la autoconstrucción. La única institución pública para vivienda, el Banco Nacional de Vivienda -BANVI- cerró sus labores en 1992. De su producción habitacional en el área metropolitana de Guatemala, durante sus dos décadas de existencia, el 90% se realizó debido a la coyuntura de reconstrucción por el terremoto de 1976.”⁵⁶

Recientemente se creó el Fondo Guatemalteco de la Vivienda y el Viceministerio de Vivienda, pero todavía sin impacto en la problemática de la vivienda de los estratos urbanos pobres. En consecuencia, Guatemala presenta el déficit habitacional más alto en Centroamérica.

En el área metropolitana de Guatemala, en 1991 este déficit se ubicó en 350,000 viviendas, y la construcción privada y pública consiste en apenas 7 mil unidades anuales. El sector informal produce el 70-80% de las necesidades de viviendas. En 1990, el 37% de la ciudad de Guatemala era de construcción informal, en 1993 ya el 40%.⁵⁷

“De los 222 asentamientos precarios registrados en 1991, un total de 197 (89%), con

⁵⁶ Martínez J., Florentín y Francisco Rodas. *Invasiones de tierras (1986-1990). Un desborde popular en tiempos de democracia.* Pág. 32.

⁵⁷ Quesada Saldaña, Flavio. *Invasiones de terrenos en Guatemala.* Pág. 21.

589,900 habitantes, esta expuesto al riesgo de sufrir desastres. Tomando como base el número de habitantes para la ciudad de Guatemala, que es aproximadamente de 800,000 habitantes y el área metropolitana, aproximadamente 1.500.000 fácilmente se llega a la conclusión de que más de la mitad de la población vive en condiciones de vulnerabilidad frente al riesgo de sufrir desastres.”⁵⁸

Existe una clara relación entre niveles de vulnerabilidad y tamaño de las comunidades, llegándose a establecer que existen asentamientos precarios con vulnerabilidad alta y media, que son de tamaño más limitado, debido a las características físicas del terreno donde se ubican (barrancos con laderas muy quebradas), que no permiten mayor extensión.

“Así, el 39% de todos los asentamientos precarios se caracteriza por vulnerabilidad alta, pero su población corresponde al 29% del total. Al contrario, en el 17% de los asentamientos con vulnerabilidad baja vive el 34% de la población vulnerable.”⁵⁹

Respecto a la distribución espacial de comunidades altamente vulnerables, su patrón se orienta en el sistema de barrancos, desde el centro hacia las periferias norte y sur. Sin embargo, destacan con altos niveles de vulnerabilidad los barrancos céntricos ya poblados desde antes del terremoto de 1976, debido a una fuerte densificación de construcciones y mayor hacinamiento dentro de las viviendas. Las construcciones se extendieron cada vez más hacia el fondo de los barrancos u otras secciones de mayor

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.



riesgo, como áreas con relleno de desechos sólidos.

“Este proceso es producto del ya mencionado surgimiento de generaciones nuevas dentro de los pobladores, debido a la edad de las comunidades, que necesitan espacios adicionales, pero también de las ventajas que ofrece la ubicación céntrica en términos de transporte, fuentes de trabajo, acceso a infraestructura y servicios, etcétera. En consecuencia, en las zonas centrales de la ciudad se caracteriza el 77% de los asentamientos precarios por vulnerabilidad alta, y el restante 23% por vulnerabilidad media (en las zonas subcentrales, las respectivas proporciones son de 30 y 46%, el 24% es de vulnerabilidad baja).”⁶⁰

La situación en ladera de barranco, combinada con viviendas de construcción inadecuada, significa también una alta vulnerabilidad frente a la amenaza sísmica. Además, todas las comunidades situadas en barrancos están expuestas a altos riesgos debido a contaminación por desechos líquidos y sólidos.

Los barrancos se utilizan como sistema de drenaje natural para todos los desagües de la ciudad: pluviales, domésticos e industriales, y la contaminación alcanza niveles alarmantes por una total falta de control sobre las descargas. Asimismo funcionan como botaderos clandestinos de cualquier clase de desechos sólidos y ripio.

En consecuencia la centralización y concentración de los ejes de desarrollo en las áreas urbanas de las capitales de los países en Latinoamérica y el Caribe, junto a la deuda

⁶⁰ Martínez. Ob. Cit. Pág. 33.



estatal en materia social, de desarrollo humano e infraestructura, provocan gran inmigración rural a las ciudades; consecuentemente, todo ese conglomerado humano desprovisto económicamente se dejan seducir por los políticos por intereses eleccionarios y luego al concluir estos, en vez de desarrollar proyectos o programas de desarrollo de la vivienda, lo que hacen es legalizar la invasión a dichos terrenos que en su mayoría son barrancos y debieran ser declarados de alto riesgo para la vida de las personas. De tal cuenta, que la práctica se vuelve costumbre y la falta de compromiso social de los gobiernos incide directamente para que esta práctica siga promoviéndose a gran escala y con escasas oportunidades de revertirse, pues mientras no se desconcentren y descentralicen los ejes de desarrollo, las familias seguirán instalándose en los asentamientos precarios de las ciudades fundamentalmente en los barrancos y lugares que incluso han sido declarados de alto riesgo.



CAPÍTULO IV

4. Legislación nacional que regula los asentamientos urbanos

El marco legal de la tierra en Guatemala está contenido en forma general en el Código Civil, que a través de las disposiciones sobre el tema, establece el derecho a la propiedad privada de la tierra, sus limitaciones y relaciones que en torno a ésta pueden ejercerse.

Para los procesos de transferencia de tierra urbana producto de invasiones, del año 1997 a la fecha, se han creado tres instrumentos legales para la resolución de estos procesos. Resaltando dentro de las limitaciones de estas Leyes o Decretos su vigencia de corto plazo y la falta de una base y coordinación institucional clara y adecuada.

En forma más específica se encuentra la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos que hace énfasis en la responsabilidad del Estado de garantizar la propiedad sobre la vivienda y promover la regularización de la tierra.

Esto ha permitido que los procesos de legalización de la tierra sean sujetos de manipulación política por parte de los gobiernos de turno, y ha impedido que estos procesos se den en forma masiva y continua.

La Constitución Política de la República de Guatemala no aborda el tema de la tierra en forma directa, sino a través de los siguientes temas:

- 1) **Propiedad privada, se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. El Estado garantiza el ejercicio de este derecho.**
- 2) **Expropiación, que en casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas.**
- 3) **Vivienda, el Estado 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. Cuando se trate de viviendas emergentes o en cooperativa, el sistema de tenencia podrá ser diferente.**
- 4) **Solo podrán ser enajenados los bienes nacionales en la forma que determine la ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y sus objetivos fiscales.**

El Código Civil establece, sobre la propiedad privada, que son bienes de propiedad privada los de las personas individuales o jurídicas que tienen título legal.

La propiedad puede ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público, previa indemnización determinada de conformidad con la ley de la materia.



La posesión da al que la tiene, la presunción de propietario, mientras no pruebe lo contrario. Para que la posesión produzca el dominio se necesita que esté fundada en justo título, adquirida de buena fe, de manera continua, pública y pacífica y por el tiempo señalado en la Ley.

Tratándose de bienes inmuebles, la posesión por diez años da derecho al poseedor para solicitar su titulación supletoria, a fin de ser inscrita en el Registro de la Propiedad.

La posesión registrada de un inmueble, una vez consumado el plazo de diez años desde la fecha de inscripción del título en el Registro de la Propiedad, se convierte en inscripción de dominio y puede oponerse a cualquiera otra inscripción de propiedad relativa al mismo bien.

En lo que se refiere al registro de la tierra, en la legislación de Guatemala las transacciones de bienes inmuebles, para que sean válidas, deben estar registradas en el Registro de la Propiedad Inmueble. Esta institución tiene como objetivo la inscripción, anotación y cancelación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.

A pesar de su importancia dentro del marco de leyes e instituciones que regulan la adquisición y transferencia de la propiedad de la tierra en Guatemala, los procesos para el registro e información sobre propiedades pueden ser bastante lentos.

La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, dentro de sus principios rectores



establece que el Estado debe garantizar el reconocimiento legal y el ejercicio de propiedad sobre la vivienda.

En los Acuerdos de Paz, dentro del tema de la vivienda y lo relativo a Regularización establece que se debe promover legalización, acceso y registro de terrenos, no solamente alrededor de la ciudad de Guatemala, sino también para el desarrollo urbano en las cabeceras y municipios del país.

4.2. Marco legal para la legalización de la tierra

La no existencia de programas de gobierno para la legalización de las tierras de propiedad del Estado o producto de invasiones a tierras privadas, por parte de los invasores, ha presionado al Gobierno de Guatemala a través del Congreso de la República a desarrollar diversas leyes marco que permitan la legalización de la posesión de dichas tierras a todos los poseedores de tierras sin título.

4.2.1. Antecedentes Generales

Hasta la primera mitad de la década de 1,990, el marco legal para la transferencia de tierra a familias en situación de pobreza, ubicadas en tierras públicas o privadas producto de invasiones, fue de carácter individual, por lo que no se pudieron ejecutar durante este tiempo programas masivos de legalización de la tierra.



4.2.2. Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos

Fue hasta 1997, que en base a lo establecido en la ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Congreso de la República autorizó la venta de los terrenos urbanos o rurales propiedad del Estado, de la Nación, de las Municipalidades y de las entidades autónomas y descentralizadas, que estuvieran ocupados por familias en situación de pobreza o extrema pobreza, para que fueran destinados exclusivamente para su vivienda. Estableciendo que, para no incentivar nuevas invasiones podrían beneficiarse únicamente aquellas familias que hubieran ocupado la tierra por un período no menor de dos años antes del 21 de octubre de 1997.

Es importante señalar que este marco legal no presentó ninguna alternativa para las familias que habitaban en tierras que fueron invadidas posteriormente a esa fecha, quienes deberían continuar en la ilegalidad hasta que se creara un marco legal que les incluyera.

Esta ley estableció que el precio debería haber sido fijado, de acuerdo al valor del mercado que fijara el avalúo practicado por la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas. Sin embargo en la práctica, se vio la necesidad de crear un mecanismo especial para valuar dichos terrenos en forma transparente y justa y se creó así la Metodología de Avalúo para Terrenos del Estado.

Para su cumplimiento, a través del Acuerdo Gubernativo Número 50-98 se aprobó su

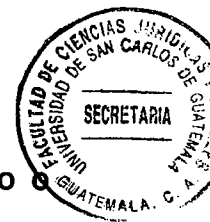
Reglamento, en el cual se emitieron disposiciones para la transferencia de la tierra pública a familias de escasos recursos de acuerdo a este marco legal, y se creó la Ventanilla Social como su unidad administrativa, adscrita al Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, ente rector de la vivienda en el país.

4.2.3. Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza. Decreto Número 84-2002 del Congreso de la República

Fue hasta diciembre del 2002, cuando a través del Decreto Número 84-2002, se aprobó la Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación, a favor de Familias en Situación de Pobreza y Extrema Pobreza. Posteriormente se le otorgó a la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, la competencia de recibir y tramitar las solicitudes y realizar todo el proceso administrativo necesario para la legalización de la tierra.

Es importante señalar que esto se hizo, en contra de la postura de sectores de la sociedad civil y sin tomar en cuenta los lineamientos establecidos en la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos y recomendaciones de informes de instituciones nacionales y de cooperación internacional.

Sin entrar en un análisis del contenido de esta ley, deben resaltarse dos aspectos, primero, que la adjudicación y legalización de tierra propiedad del Estado, no constituye una función sustantiva del Ministerio de Finanzas Públicas. Segundo, que la



legalización de la tierra es un elemento clave en cualquier proceso de desarrollo y mejoramiento habitacional, cuyas acciones deben desarrollarse en forma integral y coordinada y no en un marco institucional de dispersión.

Dentro de los contenidos de esta ley se encuentran los siguientes aspectos:

- 1) Esta ley beneficia a las personas o familias que puedan demostrar que han ocupado el inmueble en forma pacífica por un período no menor de tres años contados a partir del 25 de diciembre de 1999; que son guatemaltecos y que no poseen ni son propietarios de otros inmuebles. Al igual que el marco legal anterior y con el mismo argumento, de forma injusta dejan fuera a familias que habitan en asentamientos formados por invasiones recientes.
- 2) Los requisitos necesarios para poder optar al trámite de la legalización de la tenencia de la tierra, además de los documentos legales de identificación del grupo familiar, son: constancia de carencia de bienes extendida por la Dirección General de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas; y declaración jurada ante Notario en la que conste que no posee ni es propietario de bienes inmuebles y la integración del núcleo familiar.
- 3) Únicamente son objeto de adjudicación y venta, las fincas rústicas o urbanas que se encuentren inscritas en los Registros de la Propiedad a nombre del Estado, el Gobierno o la Nación, y que reúnan las condiciones geológicas y topográficas necesarias de habitabilidad. Condiciones que la Dirección de bienes del Estado,



es la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas responsable de mantener un registro consolidado, moderno, seguro y eficiente del patrimonio del Estado.

Esta ley establece que el precio de venta por metro, se fijará de acuerdo a los ingresos promedio del grupo familiar.

En los casos que el promedio de ingresos sea superior al equivalente de US\$ 375, el valor del inmueble se determinará a través de un avalúo sobre el terreno efectuado por la Dirección de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles (DICABI). En estos casos el valor podrá ser cancelado a plazos mensuales en condiciones financieras favorables a los ingresos de las familias.

Para los casos anteriores, donde no se aplica avalúo, el costo deberá ser cancelado por el beneficiario en un solo pago. Por lo que las familias que no cuentan con los recursos para hacerlo en un solo pago, quedan fuera del proceso, hasta que por sus propios medios consigan los recursos, ya que actualmente no existe algún tipo de subsidio dirigido a cubrir la compra de la tierra.

En el programa de subsidios que maneja el Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI), se otorgó subsidio para la compra de lote, durante el período 1998-2001, sin embargo no se pudo continuar con esta modalidad, ya que la utilización del subsidio para compra de tierra a una institución estatal que no estaba autorizada en el Contrato de Préstamo de este Programa.



La ley establece que los ingresos que se perciban de estas ventas se destinarán al financiamiento de programas de vivienda de interés social.

La ley establece también que la adjudicación y venta estará sujeta al régimen de patrimonio familiar, con la condición que el inmueble adjudicado no podrá ser vendido, cedido o arrendado hasta que todos los hijos menores alcancen la mayoría de edad o después de un plazo de 10 años, contados a partir de la fecha de inscripción del título de propiedad en el Registro de la Propiedad.

El traslado de dominio de los terrenos otorgados; se formalizará por medio de título de propiedad firmado por el Presidente de la República o a través de escritura pública otorgada por el Procurador General de la Nación, en representación del Estado, ante el Escribano de Cámara y de Gobierno o en su caso ante Notario privado, por cuenta del beneficiario.

El trámite de inscripción en el Registro de la Propiedad debe hacerlo el beneficiario. Un estudio reciente realizado para el Programa Combate a la Pobreza, estableció que este proceso tiene un costo estimado al equivalente a US\$ 78,70 por beneficiario o por lote.

A través del Acuerdo Gubernativo 367-2003 se creó el Reglamento que contiene disposiciones para los procedimientos de adjudicación de bienes inmuebles propiedad del Estado, el gobierno o la nación a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza, dentro del marco de la Ley.



4.2.4. Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Ubicados en Proyectos Ejecutados por el Extinto Banco Nacional de la Vivienda, a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza. Decreto Número 25-04 del Congreso de la República de Guatemala

Esta ley se formula en respuesta a lo establecido en la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, que en el tema de Acceso a la Tierra incluye como acciones específicas, que para la atención inmediata de la inseguridad en la tenencia de la tierra y de la vivienda en asentamientos precarios, y la puesta en marcha del Programa de Consolidación Legal y de Asentamientos Precarios.

Lo anterior a través de su componente de Regularización y Legalización de Inmuebles. La Ley autoriza la adjudicación y venta de fincas o fracciones de fincas, ocupadas por familias en situación de pobreza y pobreza extrema, e inscritas en los Registros de la Propiedad a nombre del Estado y adscritos al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, provenientes del extinto BANVI.

Dentro de los contenidos de la ley se encuentran los siguientes elementos:

- a) Se le otorga competencia al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda para que a través de la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO) pueda adjudicar, legalizar, escriturar y vender fincas o fracciones de fincas que pertenecían al BANVI.
- b) Quedando excluidas del cumplimiento de esta Ley aquellas áreas de cesión que



ya fueron inscritas a favor de Municipalidades o Instituciones Gubernamentales.

- c) Especifica que áreas verdes, forestales y de equipamiento disponibles al 31 de diciembre 2003 y las áreas declaradas de alto riesgo, no podrán ser legalizadas para vivienda y deberán ser trasladadas a las instituciones que corresponden de conformidad con la Ley de Parcelamientos Urbanos.

Los ingresos que se perciben por la adjudicación o ventas de las fincas sujetas a esta Ley se destinarán a: a) la administración de UDEVIPO; b) el fortalecimiento legal, físico, financiero y administrativo para consolidar los asentamientos y proyectos habitacionales ejecutados por el BANVI; c) inversión en programas de subsidio habitacional.

Se benefician los grupos familiares que sean guatemaltecos, no posean ni sean propietarios de otros inmuebles y que puedan demostrar que han ocupado el inmueble en forma pacífica por un período no menor de un año, contados a partir del de la vigencia de la ley, la cual fue declarada de urgencia nacional y fue aprobada a través del Decreto 25-04 y entró en vigencia el 13 de septiembre 2004.

Los requisitos necesarios para poder optar al trámite de la legalización de la tenencia de la tierra, además de los documentos legales de identificación del grupo familiar son: constancia de carencia de bienes extendida por la Dirección General de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas; y certificación de ingresos de los miembros del grupo familiar que trabajen.



Se definieron como objeto de adjudicación y venta, los lotes cuyas áreas por beneficiario no excedan de los 200 metros en áreas urbanas y 400 metros en áreas rurales. Estableciendo que la adjudicación y venta estaría sujeta al régimen de patrimonio familiar, con la condición que el inmueble adjudicado no puede ser vendido, cedido o arrendado hasta que todos los hijos menores alcancen la mayoría de edad o después de un plazo de 10 años, contado a partir de la fecha de constitución de dicho régimen.

Esta ley establece que el precio de venta por metro para ingresos promedio del grupo familiar de hasta el equivalente a US\$ 375, variará entre el equivalente a US\$ 0,63 a 3,75. En los casos que el promedio de ingresos sea superior, el valor del inmueble estará sujeto al avalúo que deberá efectuar la DICABI. Y será de acuerdo a procedimientos técnicos basados en el comportamiento del mercado inmobiliario.

Para facilitar el pago, los beneficiarios pueden acceder a un crédito con una tasa de interés que será como máximo el equivalente al índice de inflación del año anterior a la adjudicación, reportado por el Instituto Nacional de Estadística.

Luego que se haya efectuado un pago inicial por parte del beneficiario, se otorgará a su favor el título de propiedad o la escritura traslativa de dominio, al contado o al crédito con garantía hipotecaria a favor del Estado. Quedando exentas de pago de honorarios las inscripciones, que se efectúen en el Registro de la Propiedad, a requerimiento de UDEVIPO.



4.2.5. Ley de Parcelamientos Urbanos

En Guatemala son pocas las municipalidades que cuentan con su propio reglamento por lo que en la ausencia de este instrumento, han venido solucionando la regulación urbana, a nivel nacional, en base a este instrumento obsoleto emitido hace más de cuatro décadas.

Este establece los requisitos, procedimientos y las relaciones contractuales para la compra-venta de parcelas urbanas, de acuerdo a precios de mercado los cuales deben establecerse por el lotificador y el comprador.

Los municipios del área metropolitana guatemalteca cuentan con el Reglamento de Urbanización y Fraccionamiento en el Municipio y Área de Influencia Urbana de la Ciudad de Guatemala, que establece mecanismos y procedimientos necesarios para la aprobación de urbanizaciones en los municipios que se incluían a esa fecha dentro del área de influencia de la Ciudad de Guatemala. Dentro de las regulaciones se incluye: uso del suelo; estándares mínimos de urbanización y áreas de cesión para equipamiento comunitario.

Sobre este tema, el Reglamento de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos establece que el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, deberá elaborar manuales que establezcan condiciones mínimas para las diferentes modalidades de solución habitacional, que en ausencia de normativa, deberán ser observadas por las Municipalidades que lo estimen pertinente. Hasta la fecha no se ha



hecho ningún avance en este tema.

En la Ciudad de Guatemala, con el fin de minimizar estándares en beneficio de los grupos de escasos recursos, en 1988, a través de reformas al marco regulatorio existente, se aprobó una ampliación al reglamento.

Esta normativa clasifica las urbanizaciones de interés social en categorías en función de la densidad habitacional y el tamaño de los lotes y regula el uso del suelo, estándares mínimos de urbanización y áreas de cesión para equipamiento comunitario.

En 1999 la municipalidad de Guatemala creó este reglamento con el fin de proteger, conservar y manejar de forma adecuada, sin detener el desarrollo de la ciudad, áreas ecológicas y áreas de riesgos.

Este instrumento establece los índices de ocupación a aplicarse en estas áreas, y especifica los nombres de barrancos y cuencas de ríos del municipio para los cuales aplica, mientras no se cuente con una delimitante que especifique todas las áreas de riesgo en la ciudad.

En 1998, el entonces Plan de Desarrollo Metropolitano de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, con el fin de unificar y actualizar la regulación de esta municipalidad relativa a la construcción y desarrollo urbano, contempló la elaboración de una propuesta denominada "Ampliación de la Regulación Urbana Municipal relativa a las Normas de Urbanización y construcción de Vivienda de Interés Social o de Quinta



Categoría”, que incluyó la regulación para lotificaciones dirigidas a los grupos de bajos ingresos dentro de la categoría de zonas de alta densidad, para incentivar en estos casos la densificación poblacional.

También se clasificó esta categoría en cuatro tipos, de acuerdo a densidad, tamaño de lote y el número de viviendas por lote (unifamiliar o multifamiliar - máximo edificios de cuatro niveles). Sin embargo, este Reglamento nunca se aprobó por lo que la regulación emitida una década antes, aún continua vigente.

4.2.6. Ley de Adjudicación, Venta o Usufructo de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado de Guatemala o de sus Entidades Autónomas, Descentralizadas y de las Municipalidades, con fines Habitacionales para Familias Carentes de Vivienda. Decreto Número 26-2007 del Congreso de la República

Esta ley tiene una vigencia de tres años, de acuerdo a lo regulado en el Artículo 21, en el cual se establece que la vigencia será del día 30 de septiembre del año 2007 al 31 de diciembre del año 2010.

De acuerdo al Artículo uno, los inmuebles cuyo dominio esté inscrito a favor del Estado o de las municipalidades, que estén siendo ocupados por familias en situación de pobreza económica, podrán ser adjudicados a título oneroso a favor de sus integrantes, siempre que los mismos los destinen para su vivienda.

Mientras que el Artículo dos le asigna la competencia al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda por medio de la Unidad para el Desarrollo de Vivienda



Popular -UDEVIPO-, para ser el órgano competente para resolver y otorgar la adjudicación, compraventas o usufructos de fincas o fracciones de fincas propiedad del Estado de Guatemala, conforme la ley.

Cuando se trate de inmuebles o fracciones que sean propiedad de las municipalidades, será competente para tramitar, resolver la adjudicación y otorgar la escritura traslativa de dominio el Concejo Municipal correspondiente.

De igual manera cuando los inmuebles o fracciones sean propiedad de entidades autónomas y descentralizadas será la autoridad superior correspondiente, la competente para conocer y resolver las solicitudes de adjudicación, debiendo contar previamente con dictamen favorable emitido por el Centro de Estudios Urbanos y Rurales de la Universidad de San Carlos de Guatemala para otorgar el título traslativo de dominio a los beneficiarios.

En el caso de las entidades autónomas o descentralizadas, estas podrán tener como referencia las disposiciones que se estipulen en el reglamento respectivo así como tendrán la facultad para establecer convenios con UDEVIPO para realizar los estudios socioeconómicos y calificar a los beneficiarios respectivos.

El Artículo tres establece que la UDEVIPO, tendrá a su cargo el trámite y resolución de las solicitudes de adjudicación para la venta o usufructo de las fincas o fracciones de fincas propiedad del Estado de Guatemala, y en su caso, establecer el precio de venta al contado o al crédito, o del usufructo si es a título gratuito u oneroso, el plazo y demás



condiciones; así como autorizar que se otorgue la escritura traslativa de dominio o el título de propiedad que corresponda.

De acuerdo al Artículo cinco, para el caso de inmuebles que se encuentren destinados para beneficiar a familias guatemaltecas de escasos recursos, que carezcan de vivienda, la UDEVIPO debe realizar el estudio socioeconómico a las personas solicitantes de la adjudicación para compraventa de fincas o fracciones de fincas propiedad del Estado de Guatemala, en el cual cuyos objetivos es establecer si el solicitante y su familia habitan el lote de terreno requerido, en forma pacífica, pública, de buena fe y antes del 31 de diciembre del año 2003.

Las fincas que pueden ser objeto de adjudicación en venta, son las fincas o fracciones de fincas propiedad del Estado de Guatemala, que no estén comprendidas en los Artículos 122 y 123 de la Constitución Política de la República de Guatemala, siempre que reúnan condiciones geológicas y topográficas adecuadas para la construcción de vivienda y para el efecto UDEVIPO deberá requerirle a la Coordinadora para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado -CONRED- realice una evaluación y determine el nivel de habitabilidad del inmueble.

La adjudicación en venta o en propiedad de las fincas o fracciones de fincas propiedad del Estado de Guatemala, estará sujeta al régimen de patrimonio familiar, bajo la condición resolutoria de que el bien inmueble adjudicado no debe ser vendido, cedido o arrendado por el beneficiario sino que hasta que todos los hijos menores de edad, incluidos dentro del núcleo familiar alcancen la mayoría de edad, en cualesquiera otro



caso, después del plazo de diez (10) años, contado a partir de la fecha de inscripción en el Registro de la Propiedad respectivo, de acuerdo al Artículo siete.

El Procurador General de la Nación en representación del Estado o el mandatario especial con representación que él designe a propuesta del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, según el Artículo ocho, debe comparecer a otorgar la escritura pública que corresponda ante notario o ante Escribano de Cámara y de Gobierno, las cuales podrán contener: contratos de compraventa, al contado o al crédito; la constitución de hipotecas a favor del Estado de Guatemala; constituir y cancelar patrimonios familiares cuando proceda de conformidad con la ley; constituir régimen de propiedad horizontal; otorgar contratos de usufructo a título gratuito u oneroso; endosar títulos de agua; otorgar los contratos traslativos de dominio a favor de las municipalidades o instituciones gubernamentales; otorgar contratos de desmembración de fincas a desmembrarse de las fincas propiedad del Estado de Guatemala, y otorgar adiciones, aclaraciones, modificadores y rescisiones de los contratos que sean necesarios. En caso de emisión de título de propiedad éste debe ser firmado por el Presidente de la República.

Una vez el adjudicatario haya efectuado el pago inicial o total del precio en que hubiese sido valorada la finca o la fracción de la finca sujeta a la adjudicación, se otorgará a su favor la escritura traslativa de dominio conforme lo indica el Artículo nueve de la ley, en las ventas al crédito se debe constituir garantía hipotecaria a favor del Estado de Guatemala, e inscribirse en el Registro de la Propiedad que corresponda y debe contener como mínimo la resolución de adjudicación de la Unidad para el Desarrollo de



Vivienda Popular o la municipalidad o entidad que corresponda; y si sobre la misma procede la constitución de patrimonio familiar; si se tratare de fracción de finca debe contener, además de lo antes indicado, plano, medidas lineales y colindancias, área y la indicación de que la misma pasa a constituir finca nueva.

De esa cuenta, el Registro de la Propiedad y el Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, deben convenir sobre la mejor forma de habilitar los libros necesarios a efecto de realizar las inscripciones registrales, conforme está previsto en la presente ley.

4.3. Política estatal sobre los asentamientos humanos

La necesidad insatisfecha de vivienda y la búsqueda de oportunidad de desarrollo ha sido el factor detonante de invasión de terrenos de públicos como de privados y con ello, la necesidad del Estado de Guatemala en desarrollar o promover políticas de Estado para atender dicho problema social.

4.3.1. Antecedentes

La primera intervención directa del Estado en un proceso de regularización y legalización de la tierra, se dio en la parte central de la ciudad de Guatemala en el área conocida como La Limonada, la cual fue la primera ocupación masiva (alrededor de 2.500 familias) que se dio en Guatemala en 1959.

Luego de un largo período de negociación y gestión por parte de la comunidad para legalizar la tierra donde habían vivido por más de cuatro décadas; proceso que inició en 1990 y finalizó siete años después. Sin embargo a la fecha, debido a los largos procesos burocráticos, algunos casos aun no han sido finalizados.

Posteriormente se ha llevado a cabo una experiencia en el asentamiento denominado El Mezquital, que se encuentra en la jurisdicción del municipio de Villa Nueva, del departamento de Guatemala. Este asentamiento está conformado por un grupo de cinco asentamientos precarios, con una población inicial de aproximadamente 5.000 familias, producto de una invasión en terrenos públicos y privados en el área metropolitana de Guatemala en 1984.

“El inicio del Programa se remonta a 1987, cuando la organización comunitaria gestiona ante el desaparecido Comité de Reconstrucción Nacional (CRN), la realización de un reordenamiento urbano. El CRN inició a realizar gestiones ante el Banco Mundial, sin embargo por cierre de ventanilla de este Banco en Guatemala, el proyecto fue retomado varios años después, y en 1994, luego de una larga etapa de negociación se suscribió el Convenio de Cooperación en la Ejecución del Programa de Urbanización El Mezquital –PROUME- entre el Gobierno de la República por intermedio de la División de Asentamientos Humanos y Vivienda (DHAVI) Unidad ejecutora del CRN, UNICEF, COIVIEES y la Comisión de Juntas Directivas de los Asentamientos de El Mezquital siguientes: El éxodo, Monte de los Olivos, Tres Banderas, el esfuerzo y la Esperanza.



La ejecución del PROUME inició en marzo 1995.⁶¹

Los terrenos pertenecían, en una parte, al área verde de una Colonia construida por el Banco Nacional de la Vivienda –BANVI y otra parte a un propietario privado. La ocupación revalorizó un área considerada no habitable y de alto riesgo. La consolidación de la ocupación reforzó la organización comunitaria, formándose la Asociación de Asentamientos de Vecinos Unidos de El Mezquital (AVAUME) que coordinaba las diferentes Juntas Directivas de cada Asentamiento (Convenio Ejecución PROUME, 1994).

Es importante resaltar que, también, como producto de las gestiones iniciales de la comunidad en 1989, los terrenos ocupados fueron adquiridos por el gobierno y trasladados provisionalmente al CRN y el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), quienes serían los responsables de la formalización de la tenencia de la tierra.

En los primeros años, los asentamientos de El Mezquital estuvieron excluidos del acceso a servicios básicos. En 1986, derivado de una epidemia de fiebre tifoidea, que creó un estado de emergencia en el área, se inicia el apoyo a estas comunidades, a través del Programa de Servicios Básicos (PSBU), del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Médicos sin Fronteras Francia y otras instituciones.

En el año 1997 se iniciaron los estudios preliminares, bases del proyectos y otras

⁶¹ Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda –MICIVI-. Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH). Pág. 18.

actividades que se habían establecido necesarias previo al inicio del Proyecto de Mejoramiento de Barrios del Área Metropolitana de Guatemala -PROMEBA-. Destacando, la organización de comisiones de trabajo, en cuatro municipios del área metropolitana guatemalteca (Guatemala, Mixco, Villa Nueva y Chinautla), integradas por representantes de los asentamientos precarios, ONG y las municipalidades. Sin embargo PROMEBA no se llegó a ejecutar.

El Proyecto, en principio fue suspendido por consideraciones de tipo político, que no permitieron la viabilización del proyecto y desacuerdos del gobierno central a la posición del Banco Mundial en dos aspectos básicos:

- 1) Que dentro del proceso de descentralización, el programa se desarrollara con una alta participación de la comunidad y las municipalidades en el manejo de los recursos, mientras el Gobierno quería centralizar el programa y manejo de recursos;
- 2) Que la comunidad debería pagar en alguna medida por la dotación de los servicios, mientras la postura del gobierno era que no se podía cobrar a los pobres, cuando a otros sectores de la población con recursos se les dotaba de estos servicios sin ningún costo.

El objetivo general de PROMEBA era proveer servicios básicos a la población de los asentamientos y colonias pobres del área metropolitana de Guatemala, a través de un proceso en el que se capacitara a los vecinos para participar organizadamente, bajo la



coordinación de las municipalidades y desarrollar una actitud consciente de los ciudadanos, con respecto al papel que deben jugar en la protección, operación y cuidado de las obras comunitarias.

Entre sus objetivos específicos estaban:

- 1) El impulso de un proceso de participación ciudadana, mediante el cual los vecinos participarían en la decisión, planeación, supervisión y administración de sus obras, e invertirían en las obras y su cuidado tanto como lo hubiese permitido los recursos de que se dispondrían. En estos procesos se esperaba el desarrollo de actitudes favorables hacia las municipalidades.
- 2) El fortalecimiento de las municipalidades al proporcionar servicios básicos urbanos a la población más pobre y desarrollar la capacidad interna de las municipalidades para la atención particular de los problemas de éste grupo poblacional.
- 3) El desarrollo de una visión metropolitana, mediante el conocimiento e implementación de soluciones progresivas y de escala mayor, que reunirían a la población de varias comunidades dentro de una misma macro zona.

El PROMEBA había sido diseñado para financiar proyectos en asentamientos y colonias pobres del área metropolitana, en un período inicial de 4 años y a partir de los resultados de ese primer período y el interés de las partes, podría haberse extendido



hasta completar 15 años.

Durante el primer período estaba previsto atender a unas 17.000 familias con cada uno de los siguientes servicios:

- a) Estudios y procesos de reordenamiento urbano;
- b) Procesos de legalización de tierras;
- c) Proyectos de introducción de energía eléctrica y alumbrado público.

Es importante señalar que durante la preparación del PROMEBA, a nivel municipal debido a que, por contar la municipalidad de Guatemala con mayores recursos y capacidad técnica que las otras municipalidades, esta tomó el liderazgo en la coordinación y manejo del Proyecto, lo que provocó algún tipo conflicto con las otras municipalidades.

4.3.2. La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH)

Esta Política forma parte del Plan de Gobierno de la actual administración, la cual dentro de la Sección Producción de Vivienda, la PNVAH establece, dentro de los Factores Condicionantes la Atención de los asentamientos precarios urbanos, estableciendo que es imprescindible la atención prioritaria e integral de los asentamientos precarios en temas de regulación, ordenamiento, reducción de vulnerabilidad y riesgos ambientales así como adecuación al entorno.



En la Sección 4.5 de Acceso a la Tierra, se incluyen los siguientes elementos: **Objetivo** propiciar el acceso y legalización de la tenencia de la tierra con vocación habitacional, a las familias guatemaltecas con prioridad a los grupos en situación de pobreza y extrema pobreza.

En dicha política se resalta la importancia de modernizar y descentralizar el Registro de la Propiedad Inmueble y continuar con el fortalecimiento del Catastro Nacional. Señala también que la responsabilidad de la legalización de tierras del Estado con vocación habitacional, debe ser potestad del ente rector de la vivienda, en este caso el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

Resalta la urgencia de realizar una reforma al Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) en donde se contemple su progresividad. Debido a que un alto porcentaje de inmuebles se encuentran sub-valorados, en el caso de las áreas urbanas, principalmente en las zonas habitacionales de ingresos altos del área metropolitana guatemalteca.

También plantea la necesidad de reformar la intervención del Gobierno en el funcionamiento del mercado de la tierra, a través de la definición de una política de tierra urbana que responda a las necesidades de los distintos sectores socioeconómicos de la población, principalmente los que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza.

Para lo anterior establece que se “requiere de un firme compromiso político, una cooperación entre los gobiernos central y local, coordinados por el ente rector, que

permita desarrollar una reforma eficaz al marco institucional, regulatorio, legal y fiscal.”⁶²

En dicha política se contempla que: “el aumento de la seguridad en la tenencia es la clave, tanto para la disminución del hacinamiento en asentamientos establecidos informalmente, como para asegurar que la tierra y las viviendas en estas áreas puedan ser transferidas, a las familias que las ocupan, para que puedan ser utilizadas para créditos colaterales. Resaltando que la legalización de la tierra estará comprendida dentro de un proceso de regularización de la tierra, entendiendo la regularización como un proceso que incluye la legalización junto con alguna reestructuración de uso de terreno, así como, el mejoramiento de las comunidades.”⁶³

Se plantea el desarrollo de un sistema claro, definido, estable, justo y expedito e introducir 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 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 a la Ley

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.



de la legislación vigente.

Dentro de la política de legalización de la tierra, se contempla la reubicación para las familias que serán trasladadas de las áreas clasificadas como de exclusión, por alto riesgo, hacia terrenos con servicios básicos, localizados adecuadamente respecto a los equipamientos y fuentes de empleo.

Consideran que la operación de los mercados urbanos debería estar basada en un proceso, a través del cual, la tierra se hace disponible a la población urbana en los lugares apropiados, en volúmenes suficientes y con seguridad sobre la tenencia; siendo el papel del Gobierno, el de apoyar y facilitar la oferta y el desarrollo de la tierra para asegurar que la demanda sea satisfecha, en forma rápida y a precios accesibles.

Establecen que se trata de incentivar y facilitar la apertura de un mercado legal de la tierra para los sectores de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Esto debe hacerse, partiendo del hecho que la experiencia ha demostrado que, los sistemas progresivos de dotación de servicios básicos resultan más accesibles a las familias de más bajos ingresos.

Es importante señalar que para implementar estas medidas plantean que es necesario que las municipalidades creen y aprueben la aplicación de un reglamento de urbanizaciones progresivas en sus municipios.

Como se puede apreciar, existe una legislación, aunque con muchas debilidades y



políticas, con limitaciones, que se orientan hacia la solución a los problemas comunes de los asentamientos y colonias pobres, lo cual incluye procesos de reordenamiento urbano, legalización de la tenencia de la tierra y la prestación de servicios básicos urbanos como agua, drenajes y plantas de tratamiento, sistemas de energía eléctrica y redes viales internas.



CONCLUSIONES

1. La pobreza en Guatemala ha adquirido características dramáticas, puesto que a partir de la crisis económica internacional y de la contracción de la actividad productiva del año 2008, las personas que vivían en los niveles de pobreza han descendido a la extrema pobreza, lo cual significa que más de un 40% de los guatemaltecos no pueden cubrir sus necesidades básicas.
2. No existe una cifra oficial sobre el número de asentamientos precarios y su población, ya que las cifras varían y a veces pueden ser contradictorias. Lo que si es cierto es que se considera que un promedio de medio millón de personas viven en condiciones precarias, en asentamientos ni planificados ni autorizados a lo largo de las pendientes de los barrancos de la ciudad de Guatemala.
3. La mayoría de los asentamientos urbanos precarios que existen en el área metropolitana guatemalteca, además de reproducirse en condiciones de pobreza y extrema pobreza, conviven diariamente con el temor de sufrir alguna catástrofe, puesto que en las áreas donde se encuentran ubicados y por el tipo de vivienda en que viven, son proclives a desastres naturales.
4. Para darles solución a un problema, con regularidad se recurre a dictaminar un conjunto de leyes, programas, políticas o cualquier otro tipo de instrumento, sin antes estudiar, las causas que originan y mantienen sostenidamente en el tiempo ese problema, esto es lo que sucede en los asentamientos precarios que se han



ido apropiando de extensas superficies, sin que se resuelvan los problemas de fondo.

5. Hasta el presente los habitantes de los asentamientos precarios urbanos del área metropolitana guatemalteca continúan viviendo en ambientes segregados física y socialmente, marcados por la pobreza de sus habitantes, sin que se vislumbren soluciones prácticas de manera inmediata por parte de las autoridades ni a partir del esfuerzo e iniciativa de los pobladores.



RECOMENDACIONES

1. La Secretaría General de Planificación, debe implementar políticas públicas de fomento a la capacidad productiva de las personas en condiciones de pobreza y extrema pobreza, especialmente orientadas a la elaboración e implementación de proyectos productivos que permitan que estos sectores logren obtener recursos para cubrir sus necesidades básicas que le permitan vivir dignamente.
2. El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, le corresponde incluir en la Política Nacional de Vivienda, mecanismos y acciones que permitan a la población integrar las comisiones de planificación y desarrollo de los programas de vivienda y financiamiento, para que la lógica que defina los proyectos habitacionales sean de bienestar social y no de mercado financiero.
3. Las municipalidades del área metropolitana de Guatemala, pueden regular, que en sus oficinas de planificación se contraten profesionales urbanísticos, que garanticen una supervisión técnica jurisdiccional a todos los proyectos de lotificaciones y de residenciales y con ello impedir que se construyan dichos proyectos en áreas de riesgo.
4. La Universidad de San Carlos de Guatemala a través de las Facultades de Derecho e Ingeniería, capaciten jurídica y técnicamente a los directivos de las juntas directivas de los asentamientos precarios urbanos, para que en las negociaciones con las autoridades, puedan alcanzar acuerdos técnica y



económicamente viables que les resuelvan la tenencia de la tierra en forma definitiva.

5. El Congreso de la República de Guatemala, deben legislar una ley que técnicamente plantee mecanismos legales válidos y factibles, orientados hacia la entrega de las tierras que sean habitables a los poseedores de vivienda en los asentamientos precarios urbanos, para que estos gocen de la seguridad jurídica que da la propiedad sobre su casa.



BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN de Investigaciones Económicas y Sociales. **El panorama económico para 2009**. Ed. ASIES. Guatemala, 2008.

BARRERA, Yesid. **Informalización y pobreza**. Costa Rica: FLACSO, 1992.

BARRERA, Yesid. **La economía de los pobres**. Costa Rica: FLACSO. 1993.

BENNHOLDT-THOMSEN, Verónica. **Marginalidad en América Latina: una crítica de la teoría**. En: Revista Mexicana de Sociología, México, Vol. XLIII, N° 4, p. 1505-546. 1981.

DEL CID, José y KRUIJT, Dirk. **Los pobres aumentan: pobreza y gobernabilidad en Honduras**. Costa Rica: FLACSO, 1997.

FALLAS, Helio. **Centroamérica: pobreza y desarrollo rural ante la liberación económica**. Universidad Nacional de Heredia. Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, 1993.

FUNKHOUSER, Edward y Juan Pablo Pérez Sáinz (eds). **Centroamérica en reestructuración: mercado laboral y pobreza en Centroamérica: ganadores y perdedores del ajuste estructural**. Costa Rica: FLACSO, 1998.

GACITÚA, Estanislao y Shelton Davis. **Introducción: pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe**. Ed. FLACSO. Costa Rica, 2001.

GELLERT, Gisela. **Comunidades vulnerables a desastres en el área metropolitana de Guatemala**. Ed. FLACSO. Guatemala. 1996.

GERMANI, Gino. **El concepto de marginalidad: significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana**. Argentina: Ediciones Nueva Visión, 1973.

Gobierno de la República de Guatemala - Secretaría General de Planificación SEGEPLAN. **Informe final: mapas de pobreza**. Guatemala: SEGEPLAN, 2004.

Gobierno de la República de Guatemala - Secretaría General de Planificación SEGEPLAN. **Perfil de la pobreza**. Guatemala: INE, 2002.



Gobierno de la República de Guatemala - Secretaría General de Planificación SEGEPLAN. **El drama de la pobreza en Guatemala: un informe sobre los rasgos de esta privación y sus efectos sobre la ciudad (versión preliminar para su discusión).** Guatemala: Magna Terra, 2001a.

Gobierno de la República de Guatemala - Secretaría General de Planificación SEGEPLAN. **Mapas de pobreza: instrumentos para entender el flagelo de la pobreza en el país.** Guatemala: SEGEPLAN, 2001b.

Gobierno de la República de Guatemala - Secretaría General de Planificación SEGEPLAN. **Estrategia de reducción de la pobreza: un camino para la paz (propuesta de discusión).** Guatemala: SEGEPLAN, 2001c.

Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Escuela de Ciencia Política. **Evaluación socioeconómica de 2008.** Ed. Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos. Guatemala, 2009.

Instituto Nacional de Estadística INE. **Encuesta Nacional sobre Condiciones de vida –ENCOVI- 2000: La pobreza en Guatemala.** Guatemala: INE, 2000.

Instituto Nacional de Estadística INE. **La encuesta Nacional de ingresos y gastos familiares –ENIGFAM– (1998-1999).** Guatemala: INE, 1999.

MARTÍNEZ J., Florentín y Francisco Rodas. **Invasiones de tierras (1986-1990). Un desborde popular en tiempos de democracia.** Ed. CEUR. Guatemala, 2001.

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda –MICIVI-. **Política nacional de vivienda y asentamientos humanos (PNVAH).** Ed. MICIVI. Guatemala, 2008.

MONZÓN, Ana Silvia. **Mujeres y violencia en los hogares pobres.** Ed. Magna Terra. Guatemala, 2005.

MORÁN, Amanda. **Condiciones de vida y tenencia de la tierra en asentamientos precarios de la ciudad de Guatemala.** Ed. CEUR. Guatemala, 1998.

NUN, José. **Marginalidad y exclusión social.** México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. **Informe de desarrollo humano, Guatemala: una agenda para el desarrollo humano.** Guatemala: Sistema de Naciones Unidas, 2003.



Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Informe de desarrollo humano, Guatemala: desarrollo humano mujeres y salud. Guatemala: Sistema de Naciones Unidas, 2002.

QUESADA SALDAÑA, Flavio. Invasiones de terrenos en Guatemala. Ed. CEUR. Guatemala, 1996.

SOJO, Carlos. Los de en medio: la nueva pobreza en Costa Rica. Costa Rica: FLACSO, 1997.

YAMADA, Gustavo. Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: la acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington: D.C. BID, 2001.

Legislación

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

Código Civil. Decreto Número 106 del Jefe de Estado y de Gobierno. Guatemala, 1963.

Ley de Adjudicación, Venta o Usufructo de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado de Guatemala, o de sus Entidades Autónomas, Descentralizadas y de las Municipalidades, con Fines Habitacionales para Familias Carentes de Vivienda. Decreto Número 26-2007 del Congreso de la República. Guatemala, 2007

Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Ubicados en Proyectos Ejecutados por el Extinto Banco Nacional de la Vivienda, a Favor de Familias en Situación de Pobreza y Extrema Pobreza. Decreto 25-04 del Congreso de la República. Guatemala, 2004.

Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación, a favor de Familias en Situación de Pobreza y Extrema Pobreza. Decreto 84-2002 del Congreso de la República. Guatemala, 2002.

Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos. Decreto Número 120-96 del Congreso de la República. Guatemala, 1996.



Ley de Parcelamientos Urbanos. Decreto 1427 del Congreso de la República
Guatemala, 1961.