

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

LOS ACUERDOS DE PAZ, ASENTAMIENTOS HUMANOS.
LIMITACIONES Y AVANCES

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

De la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

De la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

KARLA DESSIREÉ SANTIZO RODRÍGUEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, mayo de 2006.

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. José Domingo Rodríguez Marroquín
VOCAL V:	Br. Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase

Presidente:	Lic. Haroldo Ramírez Urbina
Vocal:	Lic. Jorge Mario González Contreras
Secretario:	Lic. Luis Alberto Zeceña López

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Ronan Arnoldo Roca Menéndez
Vocal:	Lic. José Alejandro Córdova Herrera
Secretario:	Lic. Gustavo Adolfo Cárdenas Díaz

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

DEDICATORIA

A DIOS NUESTRO SEÑOR:

Quien guía mi camino y sin él nada soy.

A MIS PADRES:

Presentación Lima Retana y María Elena Rodríguez

Con mucho amor y gratitud por todo su apoyo y sacrificio.

A MIS HERMANOS:

Brenda Patricia y Wily Alfredo,

Con todo mi cariño y amor, especial reconocimiento al haberse sumado en la
tarea coadyuvante de mi esfuerzo.

A MIS SOBRINAS:

Jennifer Griselda, Brigitte Daniela y Grazia Yessenia,

Que mi logro les sirva de ejemplo.

A MIS AMIGOS Y AMIGAS:

Bendiciones por su apoyo y cariño.

A: Elder Cabrera Larios

Gracias por su amor y su ayuda incondicional en todo momento

A LOS LICENCIADOS:

Aída García, María Elvira Alfaro, Vladimir Osman Aguilar, Hans Noriega,

María de los Ángeles Salazar y David Sentés.

Por el apoyo que me brindaron en la culminación de mi carrera.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i
CAPÍTULO I	
1. Asentamientos Humanos Urbanos	1
1.1 Antecedentes históricos de los asentamientos precarios en la ciudad de Guatemala	1
1.2 Situación actual	9
1.3 Tipología de los asentamientos precarios	12
1.4 Características generales de los asentamientos precarios	18
1.5 El papel del estado en los procesos de regularización de la propiedad de la tierra en los asentamientos precarios	19
1.5.1 Marco jurídico	19
1.5.2 Legislación coyuntural	23
1.5.3. Aprobación de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos	25
1.5.3.1 Fomento a la participación de pobladores a la gestión de vivienda y asentamientos humanos	27
1.5.3.2 Exclusión de pobladores en la gestión de vivienda y asentamientos humanos	27
CAPÍTULO II	
2. Los Acuerdos de Paz	29
2.1 Antecedentes	29
2.1.1 Significado de la negociación política de la paz	29

2.2 Institucionalidad de la paz	31
2.3. Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA)	35

CAPÍTULO III

3. Marco legal de los asentamientos humanos y vivienda	37
3.1 Generalidades	37
3.2 Descripción de leyes fundamentales, ordinarias y reglamentarias	38
3.3 Instituciones relacionadas con asentamientos humanos y vivienda	52

CAPÍTULO IV

4. Cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz en asentamientos humanos. Limitaciones y avances	57
4.1 Verificación	57
4.2 Limitaciones y avances	58
4.2.1 Cumplimiento de los compromisos en el periodo 1997-2001 de conformidad con el último informe de verificación de MINU- GUA elaborado en agosto de 2001	58
4.2.1.1 La asignación de recursos	58
4.2.1.2 La falta de implementación de una Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos	59
4.2.1.3 La formulación de la Política Pública	62

4.2.2 Último informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala, suscrito en septiembre de 2002	66
4.2.3 Análisis de la Fundación Guillermo Toriello sobre el cumplimien- to de los Acuerdos de Paz, con respecto a la vivienda y los asentamientos humanos.....	67
4.2.4 Matriz de seguimiento a los temas principales identificados en el Grupo Consultivo de febrero de 2002, elaborada en abril de 2003 por el Gobierno de Guatemala	68
4.2.5 Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz de la Secretaría de la Paz (SEPAZ) en el periodo 2000-2004	70
4.2.6 Primer informe de la situación actual y perspectivas sobre los Acuerdos de Paz, del Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación	71
4.2.7 Informe de la Comisión de Acompañamiento. Balance y propuestas. Abril de 2003	74
4.2.8 El Grupo Consultivo	75
4.2.8.1 ¿Quiénes lo conforman?	76
4.2.8.2 Reunión del Grupo Consultivo realizado en Guatemala el 13 y 14 de mayo de 2003	76
CONCLUSIONES	81
RECOMENDACIONES	83
BIBLIOGRAFÍA	85

INTRODUCCIÓN

Las condiciones de falta de servicios en los diferentes asentamientos del departamento de Guatemala, la deficiente vivienda y en general el empobrecimiento de los pobladores en estas áreas, nos muestra claramente que la falta de políticas de vivienda y asentamientos humanos, ante la falta de equidad en la distribución de la riqueza que afecta el país, no sólo impactan negativamente en las condiciones de vida de los sectores sociales más excluidos, sino se encuentran estrechamente vinculadas con las desiguales características territoriales y espaciales de nuestro país.

La magnitud de este fenómeno en el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala, en donde el 33 % de la población subsiste en la ciudad en áreas precarias, no puede ser vista sin preocupación. Ante la falta de acceso a la tierra a través del mercado inmobiliario; persisten las acciones de ocupación de tierras privadas y estatales. Por ello el estudio de la tierra urbana, su acceso, tenencia y uso, son cuestiones cruciales para entender y explicar los procesos de segregación de nuestras ciudades.

Sin embargo, para los objetivos de este estudio se delimitaron como “asentamientos precarios urbanos”: A las agrupaciones poblacionales que presentan condiciones generales de pobreza y pobreza extrema, asentados en áreas urbanas con deficientes condiciones de vida y con una clara segregación socio-espacial manifestada en deficiencias en la vivienda, los servicios básicos y el equipamiento urbano; conformando así una situación ambiental en extremo precaria. El suelo en donde se

asientan, en un alto porcentaje no cuenta con la propiedad legal; en cuanto al equipamiento social, generalmente es inexistente. A estas deficientes condiciones de habitabilidad se suma la precaria situación de trabajo, salud, educación, recreación, etc., de sus pobladores.

Por lo tanto, la definición del problema de la presente investigación está basada en: ¿Cuáles han sido las limitaciones y avances obtenidos desde la firma de los Acuerdos de Paz para lograr el desarrollo de los asentamientos humanos en el área metropolitana del departamento de Guatemala?. De conformidad con los Acuerdos de Paz, la Política de Vivienda y Asentamientos Humanos, es uno de los pilares fundamentales del desarrollo humano integral. En ese sentido el Estado se comprometió, en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), a llevar a cabo una Política de Fomento con prioridad en la vivienda popular. Para asegurar la sostenibilidad de esa política, se acordó asignar anualmente no menos del 1.5 % de los ingresos tributarios.

Por ello, esta investigación fue enfocada a profundizar aspectos básicos sobre la verificación del cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz, relacionados con el tema de asentamientos humanos y vivienda, contenida en los siguientes capítulos: En el primero se reseñan los antecedentes históricos de los asentamientos precarios de la Ciudad de Guatemala, la tipología y características generales de los mismos, así como el papel del Estado en los procesos de regularización de la tierra; en el segundo capítulo se caracterizan los antecedentes, significado e

institucionalidad de los Acuerdos de Paz; en el tercero, el marco legal de los asentamientos humanos y vivienda y, finalmente, en el capítulo cuarto se analiza el cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz en asentamientos humanos, así como las limitaciones y avances obtenidos.

Lo anterior da como resultado que el poco conocimiento de los Acuerdos de Paz por la población en general y el bajo impacto del cumplimiento de los compromisos adquiridos en los mismos, en su vida cotidiana, ha provocado un desinterés por parte de la sociedad, ya que a seis años de la firma de la paz, uno de los pocos logros alcanzados en el tema de vivienda y asentamientos humanos ha sido la elaboración y aprobación de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, quedando pendiente que se convierta en política de Estado.

CAPÍTULO I

1. Asentamientos humanos urbanos

1.1 Antecedentes históricos de los asentamientos precarios en la Ciudad de Guatemala

La existencia de concentraciones de población alojada en la ciudad con las características de falta de servicios básicos y deficiente vivienda, no es un fenómeno nuevo. Autores como Langenberg,¹ Pinto² y Caplow,³ entre otros, describen este tipo de asentamientos desde la fundación de la ciudad y en los distintos periodos históricos de su crecimiento. Aún barrios surgidos a partir del siglo XIX como resultado de fraccionamientos realizados por el Estado, carecieron de servicios básicos y adecuada vivienda. Lo que es relativamente novedoso a partir de los años cuarenta es la ocupación, toma o invasión colectiva de terrenos públicos y privados. A partir de esa década el carácter del crecimiento de la ciudad toma un ritmo más acelerado, en donde las áreas precarias empiezan a formar parte de la dinámica propia de la ciudad, ocupando cada vez mayores espacios e incorporando más sectores de población.

A principios de siglo, un hecho clave, que marcó la ciudad, fue el terremoto de 1917, no solo por la destrucción de sus fachendosos edificios, sino por el surgimiento de los

¹ Según esta autora las diferencias en infraestructura vial y de servicios básicos en la ciudad de Guatemala, en su fundación se daban a medida que las áreas se alejaban del centro de la ciudad. Landenberg, Inge. **Urbanización y cambio social. El traslado de la ciudad de Guatemala y sus consecuencias para la población y sociedad urbana a fin de la Época Colonial.** En: Anuario de Estudios Americanos XXXIV. Sevilla 1979 pág. 351-374.

² Pinto Soria, Julio. **Guatemala de la Asunción: Una semblanza histórica (1776-1944) en: Ciudad de Guatemala. Dos estudios sobre su evolución urbana 1524-1950,** pág. 156.

³ Caplow, Theodore. **La ecología social de la Ciudad de Guatemala,** pág.48.

“campamentos”, lugares provisionales en donde permanecieron por años las familias carentes de vivienda, principalmente las anteriores arrendatarias.

Como consecuencia de estos, la formación de nuevos barrios para sectores de bajos ingresos como El Gallito, Gerona y la Palmita. El campamento Palomo asentado en suelo propiedad privada en la parte oriental de la ciudad, fue vendido a sus ocupantes después de años de residir en éste, mediando en el negocio el estado. Los pobladores que no pudieron pagar, fueron desalojados. Los campamentos La Recolección y Gerona, asentados en suelo estatal, fueron lotificados por la Dirección General de Obras Públicas y adjudicados gratuitamente. El excedente de población de los campamentos anteriores, fue desalojado y trasladado a El Gallito, al comprar el estado esta finca en el año de 1927,⁴ fraccionándola en lotes de aproximadamente 250 varas cuadradas, los cuales fueron vendidos a sus ocupantes. Igual función cumplió la lotificación La Palmita, en donde fueron alojados obreros pobres en 1928, en lotes de mayor extensión. En estas dos últimas lotificaciones no se dotó de servicios de agua, drenajes y energía eléctrica. A pesar que según el acuerdo de adjudicación, se obligaba a los ocupantes⁵ del barrio El Gallito a construir las viviendas con adecuados materiales de construcción y a los trasladados de los campamentos se les daba cinco años para construir vivienda “formal”, en el año 1941 según datos del censo realizado por la Sección de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Salud, este barrio contaba con 1,775 viviendas en donde se alojaban 9,872 habitantes.

Del total de las viviendas solo el 25 % eran formales y el resto eran precarias viviendas construidas con “pedazos de lámina de zinc, metales de toda procedencia, tela

⁴ Se compró por Q.900,000.00 que fueron prestados al Banco Central, hipotecando la finca. El Imparcial, 20 de diciembre de 1940, pág.1.

⁵ El precio de los lotes se determinó de acuerdo con la localización Q.0.50, Q.0.035, Q.0.20 por V2. Con pagos mensuales de Q.1.67 Q.1.17 y Q.0.67. Acuerdo Gubernativo del 11 de febrero de 1928.

de costales, pedazos de petate, tablas, adobe de canto y muchos otros materiales de desecho”⁶. El 67 % tenía piso de tierra, el 98 % contaba con techo de lámina de zinc, solamente el 17 % tenía servicio de agua domiciliar.

Con respecto a la disposición de excretas, el 25 % contaba con servicios conectados a la red general de drenajes, el tres por ciento tenía un sistema subterráneo (pozos, letrinas, etc.), y el 72 % carecía totalmente de estos. En la década de los años cuarenta, la situación habitacional en la Ciudad de Guatemala presentaba índices bastante deficitarios: el 75 % de las viviendas eran “barracas” y de éstas, el 67.8 % tenían piso de tierra, el 90.6 % carecía de servicios de agua domiciliar, el 21,5 % no tenía servicio sanitario y el 71.1 % sacaba los desagües a las vías públicas.⁷

En este contexto, surgen las primeras ocupaciones individuales de terrenos, en las laderas del barranco que circunda el barrio El Gallito. A partir de esa década, hasta la actualidad, las ocupaciones ilegales de áreas de los barrancos que rodean la ciudad y otras áreas desvalorizadas o no aptas para uso habitacional, se convirtió en una de las formas como las familias pobres han logrado sobrevivir en la ciudad.

Este proceso de ocupaciones ilegales de terrenos, mantiene flujos y reflujos, marcados por la disposición o no de los gobiernos de “permitirlos ya sea por su incapacidad de producir vivienda popular o por coyunturas económicas o políticas”. Así, en la década revolucionaria (1944-1954), se dieron las primeras ocupaciones colectivas en laderas de los barrancos de las zonas tres, cinco y seis.

Aunque existieron intentos de desalojar estas áreas, no se concretizaron, en primera instancia porque los pobladores realizaron gestiones para evitarlo y por el carácter social

⁶ El Imparcial, 23 de julio de 1941, pág.1.

⁷ Meza, César. **Guatemala y el seguro social obligatorio (Estudio Médico social)**. Facultad de Ciencias Médicas USAC, tesis.1944, pág. 48.

de la Revolución. De hecho, se dio la primera experiencia de traslado hacia la colonia Bethania, de los ocupantes de estas laderas ante el riesgo de derrumbes. De este periodo se consolidaron colonias como Tres de Mayo, Santa Isabel, La Trinidad, San José Buena Vista, Santa Luisa, y la Cohetería, localizadas en la zona tres, Jesús de la Buena Esperanza, zona seis y Plaza de Toros, zona 13 entre otras.

Por otra parte, también esta década se incrementó el surgimiento de lotificaciones privadas sin servicios básicos, aún algunas que se anunciaban pomposamente en los periódicos, ofreciendo urbanización completa, agua potable, desagües, energía eléctrica, aceras y aprobación municipal, que posteriormente fueron considerados asentamientos precarios por la falta o deficiencia de estos servicios.⁸

También surgían lotificaciones con ventas ilegales de los lotes. Estas últimas se realizaban sobre terrenos inexistentes o que tenían algún gravamen que impedía su venta.⁹ Sin embargo fue posterior a la década revolucionaria, en el año 1959, cuando se produjo la ocupación colectiva de tierra más notoria, por sus grandes dimensiones, en las laderas del barranco de la finca La Palma, hoy la zona cinco, por una población de 2,470 familias que presentaban aproximadamente 11,700 personas.

Su consolidación fue posible cuando por razones políticas, el régimen Ydigorista promulgó un decreto que permitía su ocupación. Posteriormente, este asentamiento precario, inicialmente conocido como La Limonada, constituido actualmente por cinco colonias: El Esfuerzo, El Limoncito, 15 de de Agosto, Lourdes I y II, localizadas en la

⁸ Ejemplo, Arrivillaga Z.5. Aproximadamente 633 lotes de 8X15 m. y 10X20. En 1949 el Comité de mejoramiento de la colonia había gestionado la introducción de chorros públicos y se encontraba gestionando la introducción de energía eléctrica.

⁹ Tal el caso de una Lotificación realizada por Antonio Villalobos Kreitz. Localizada entre la 19 y 20 calles, 7ª. Y 8ª. Avenidas de la Reformita Z.12.

zona 5, fue objeto de diversos planteamientos para su traslado y visto como una fuente de votos y apoyo popular en periodos eleccionarios.

A inicios de los años sesenta, la construcción del mercado de mayoreo “La Terminal”, localizado en la zona cuatro, provocó que en áreas aledañas se produjeran ocupaciones de terrenos, promovidas en su mayoría por población que allí tenía su fuente de ingresos. Las únicas permitidas fueron las que se localizaron en la orilla de la línea férrea, de propiedad estatal. Siendo desalojadas las familias que ocuparon terrenos privados.¹⁰

Según estudio realizado en 1968,¹¹ aproximadamente 60,000 personas residían en asentamientos precarios en la Ciudad de Guatemala. En estos se incluían los fraccionamientos privados carentes de servicios y las ocupaciones de terrenos. Las zonas tres, cinco, seis y siete, eran las que presentaban mayor cantidad de asentamientos, con el 26 %, 23 %, 14 % y 11 % respectivamente. Entre estos asentamientos aún se encontraba el predio San Diego, localizado en la 14 calle y avenida Elena, zona uno, campamento que permaneció desde el terremoto de 1917, hasta el traslado de sus ocupantes hacia la colonia Primero de Julio en la zona 19 en el año 1971.

En la década de los años setenta, las ocupaciones de terrenos en la Ciudad de Guatemala, que lograron consolidarse fueron decreciendo, sin embargo en el periodo posterior al terremoto de 1976, se permitió que familias sin vivienda realizaran tomas de tierras a través de 126 campamentos provisionales así como la redensificación de

¹⁰ Localizados principalmente en la 25 ave. Y 2ª. C. z.8 frente al mercado La Terminal. El Imparcial 8 de junio de 1961.

¹¹ Realizado por el Instituto Centroamericano de Población y Familia, adscrito al IDESAC y citado en el Imparcial el 27 de abril de 1968, pág. 2.

algunas áreas precarias ya existentes. El Estado por medio del Comité Nacional de Reconstrucción, realizó algunos proyectos habitacionales para el desalojo-traslado o habilitación de estos asentamientos. En este periodo el Estado inicia a través del Banco Nacional de la Vivienda la producción de proyectos habitacionales de lotes con servicios, en donde se carga al usuario la construcción de su vivienda. Se pretendía facilitar el acceso a tierra urbana a más sectores de la ciudad, sin embargo, como resultado de la falta de recursos económicos, los “adjudicatarios”, auto construyeron viviendas con deficientes materiales. Diversos estudios ubican a algunas de estas colonias estatales con las características de asentamientos precarios. Entre ellas: Tierra Nueva I, Sakerty, Madre Dormida, Tecún Umán II, Las Margaritas, El Amparo. Los Granizos, Niño Dormido, Kjell Laugerud, Martínez de Lejarza.¹²

Después del periodo de “reconstrucción pos-terremoto”, el Estado declina la actividad constructiva de proyectos habitacionales. Ante la insignificante producción de vivienda estatal y la agudización de la crisis económica y política, en los inicios de la década de los años ochenta, se incrementaron las ocupaciones de terrenos, realizadas por numerosos pobladores que carecían de alojamiento y en las que empiezan a participar también desplazados internos por el conflicto armado.

Solo lograron consolidarse unas pocas, entre estas El Mezquital dividido en los asentamientos El Éxodo, Tres Banderas, El Esfuerzo, Monte de los Olivos y la Esperanza¹³. Con el régimen Demócrata-Cristiano (1986-90), se inició una nueva coyuntura que se reflejó en la implementación de una política económica con grandes

¹² Estas colonias, clasificadas como de menor precariedad son incluidas en “Caracterización de las Áreas Precarias en la ciudad de Guatemala”. UNICEF, SEGEPLAN Y CRITERIO, 1991.

¹³ Quesada, Flavio. **Invasiones de Terrenos en la Ciudad de Guatemala**, pág. 80.

restricciones en las inversiones sociales, entre estas las dirigidas a la producción de vivienda y la definida tendencia hacia la privatización de sus fondos financieros.

En la Ciudad de Guatemala, siguió prevaleciendo la crisis por alojamiento, por la falta de políticas públicas habitacionales y el incremento en el precio de la tierra, agudizando de manera extrema el problema del acceso a vivienda, aún para sectores de ingresos económicos medios y que tuvo como correlato para sectores empobrecidos un reflujó de intentos de ocupaciones de terrenos y de los respectivos desalojos como respuesta del Gobierno, con la diferencia que fueron realizados sobre la base legal de una orden de desalojo emitida por un Juez competente, lo que anteriormente no sucedía.

Ante los reiterados desalojos, la escasez de terrenos estatales y las escasas posibilidades de negociar con los propietarios de terrenos privados, en cuanto a las condiciones de compraventa, es significativo que los terrenos ocupados a partir de este periodo fueron únicamente los de propiedad estatal, los baldíos y áreas verdes de proyectos estatales de vivienda. Ello explica las invasiones en las áreas verdes de las colonias Carolingia, El Amparo, Tierra Nueva I, Los Granizos y Villa Lobos.¹⁴

A inicios de los años noventa, finalmente se consolidan estas ocupaciones. En el año 1988, las cifras que manejaron las distintas instituciones, oscilaban en alrededor de 139 asentamientos precarios en la Ciudad de Guatemala, con una población aproximada de 283,418 habitantes.¹⁵ Mientras que un estudio realizado en 1993,¹⁶ en donde se incluyeron algunos proyectos estatales de lotes con servicios, se refiere a 232 asentamientos precarios y 702,100 habitantes. Actualmente se encuentra ocupadas las

¹⁴ Martínez J. Florentín y Francisco Rodas. **Invasiones de Tierras (1986-1990). Un desborde popular en tiempos de Democracia.** Boletín No. 9, pág. 41.

¹⁵ Ciencia y Tecnología para Guatemala, CITGUA. **Asentamientos precarios y pobladores en Guatemala.** pág.33.

¹⁶ UNICEF, SEGEPLAN Y CRITERIO. **Caracterización de las áreas precarias en la Ciudad de Guatemala.** Guatemala 1991.

áreas verdes y equipamiento de la mayoría de las colonias estatales que se encuentran localizadas en las zonas seis, siete, 12, 18 19 y 21, lo que obviamente ha incrementado las últimas cifras.

En el año 1992 se inicia la creación del Fondo Guatemalteco de la Vivienda -FOGUAVI- y con ello se trasladan al sector privado los fondos financieros para la construcción de vivienda popular. Se implementa un subsidio para los sectores de menores ingresos. No obstante tales acciones no tienen el impacto esperado para proveer de vivienda a la población residente en áreas precarias, aún con la creación de una Ventanilla Social para la legalización de la tierra.

A lo anterior se agrega la existencia de un alto porcentaje de población de menores recursos económicos que se encuentra alojada en condiciones precarias, en cuartos de alquiler o palomares. Estos locales presentan un constante deterioro en sus condiciones físicas y en los servicios, aunado a incrementos permanentes en los precios de arrendamiento, que continuará siendo el motivo principal que impulsa las ocupaciones de terrenos. También se ha agudizado el proceso de pobreza, deterioro y densificación de muchas áreas de la ciudad, que está repercutiendo en el incremento del déficit de los servicios básicos y el aumento de delincuencia e inseguridad.

Este modelo de desarrollo urbano de la ciudad, como parte de la formación económica-social guatemalteca, ha generado procesos excluyentes y segregativos cada vez más profundos en el acceso a los beneficios sociales y económicos, que actualmente afectan la calidad de vida de amplios sectores sociales de su población.¹⁷

¹⁷ Morán Mérida, Amanda. **Condiciones de vida y tenencia de la tierra en asentamientos precarios de la Ciudad de Guatemala.** pág.25.

1.2 Situación actual

Se definen como asentamientos precarios: Las agrupaciones poblacionales que presentan condiciones generales de pobreza y pobreza extrema, asentados en áreas urbanas con deficientes condiciones de vida y con una clara segregación socio-espacial. Ello se manifiesta, desde el punto de vista físico-urbanístico, en la vivienda, los servicios básicos y el equipamiento urbano.

Con diferentes matices, las siguientes características predominan en estas áreas: las edificaciones casi siempre son auto-construidas, utilizando materiales inadecuados. El suelo en donde se asientan, en un alto porcentaje no cuenta con la propiedad de los predios y por las condiciones de acceso, características de las pendientes y cercanía a fuentes de contaminación son terrenos poco valorizados. También padecen carencias en los servicios básicos: agua potable, drenajes y electricidad.

En cuanto al equipamiento vial y social, generalmente no existen calles adecuadas al interior, las que son sustituidas por pequeños callejones entre viviendas; al exterior, ausencia de pavimentación de las vías de acceso e inexistencia de centros educativos y unidades de salud. A estas deficientes condiciones de habitabilidad se suman las precarias condiciones de trabajo, salud, educación, recreación, etc., de sus pobladores. Adicionalmente hay que considerar que, en las áreas urbanas aproximadamente el 50 % de los hogares del Área Metropolitana de Guatemala (AMG) y cerca del 60 % de los hogares de otros centros urbanos, habitan en asentamientos en condiciones deficientes, que requieren un tratamiento específico (colonias ilegales, asentamientos precarios o tugurios, palomares y viviendas antiguas en deterioro).

El total aproximado entonces, de familias y asentamientos precarios en el AMG es de 135,944 y 286, respectivamente, en los cuales se alojan un total de 744,129 guatemaltecos.¹⁸ Sin entrar a analizar las causas socioeconómicas de este proceso es previsible que tienda a agudizarse, de no crear las condiciones propicias para el desarrollo integral de las familias en las zonas más deprimidas del territorio nacional y de no generarse las condiciones favorables para un desarrollo equitativo, sustentable y armónico, en las áreas urbanas del país. En relación al lugar de procedencia de los pobladores de asentamientos humanos precarios, de la información obtenida de las encuestas realizadas a la población, respecto al origen de los inmigrantes, se concluyó que, el 42 % de la población es originaria de departamentos fuera del área metropolitana y un 58 % provienen de la misma.

Al analizar, en detalle, la distribución de los hogares por lugares de residencia anterior se descubrió que el 71 % provenían de la “zona inmediata” comprendida por colonias o barrios del mismo municipio, cercanas al área de ocupación y un 24 % del resto de la ciudad capital. Otros datos interesantes son que el 80 % de los actuales residentes alquilaban un cuarto antes de llegar al asentamiento y el 14 % vivían con sus familiares y que a los quince años de producida la primera invasión, el 26 % de los invasores originales ya no viven allí.

Lo anterior ilustra que si, los asentamientos precarios se han venido formando con pobladores cuya migración a la ciudad no es reciente y con pobladores de propia ciudad. Resalta entonces, que la proliferación de los asentamientos recientes está más vinculado al fenómeno del empobrecimiento en el que han caído ambos grupos, “cohabitando”, la ciudad.

¹⁸ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. **Diagnóstico socio económico del Área de Influencia**, pág. 60.

Es importante resaltar que de conformidad con el Decreto 84-2002 que contiene “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” estipula que el grupo familiar beneficiado demuestre que haya ocupado el inmueble por un periodo no menor de tres años, contados antes de la vigencia de esta ley. Lo anterior indica, que las invasiones que se han dado después de diciembre de 1999 son ilegales y que estarían cometiendo el delito de Usurpación, ya que el Congreso de la República para frenar tales hechos, impulsó el Decreto 33-96 del Congreso de la República. Este reformó el Artículo 256 del Código Penal, el cual amplió el calificativo de flagrancia: “Comete delito de usurpación quien, con fines de apoderamiento o aprovechamiento ilícitos, despojare o pretendiere despojar a otro de la posesión o tenencia de un bien inmueble o un derecho real constituido sobre el mismo, o quien ilícitamente, con cualquier propósito, invada u ocupe un bien inmueble. La permanencia en el inmueble constituye flagrancia en este delito...” asimismo modificó los Artículos 257 y 258. Esto ha venido a constituirse en el asidero legal para la promoción de los desalojos contemporáneos.

Por lo anterior, los diferentes asentamientos tienden a tomar acciones reivindicativas; los grupos han ocupado las tierras, pero ante la inminencia del desalojo, simultáneamente plantean su estrategia para consolidar la ocupación. La estrategia de ocupación contiene una parte legal y otra política. La primera implica utilizar los resquicios legales para ocupar los terrenos y no ser sujetos de desalojo. La segunda parte conlleva el proceso de negociación con diferentes instancias de Gobierno. Si esta no se realiza se espera un desalojo promovido ante los tribunales del orden penal, por propietarios de la tierra; una medida adicional lo constituye el hecho de consolidar la construcción, más la toma de los servicios básicos (agua potable y energía eléctrica).

Para entender mejor la dinámica y lógicas de los asentamientos precarios, se consideró necesario realizar la siguiente tipología. Esta se elaboró a partir de una serie de variables, entre las que se cuentan: forma de surgimiento, situación de tenencia de la tierra, características de los servicios y los agentes que han participado en su consolidación. También se ha tomado en cuenta el cumplimiento o no, con la normativa municipal. El análisis de los aspectos socio demográficos, de habitabilidad y la situación de la tenencia de la tierra han sido abordados a partir de dicha tipología.

1.3 Tipología de los asentamientos precarios

a) Asentamientos precarios asentados en terrenos privados

Estos asentamientos son resultado de fraccionamientos de extensiones de tierra de propiedad privada, localizadas en altas pendientes o cercanas a focos de contaminación, que fueron vendidos irregularmente por sus propietarios a sectores de escasos recursos, que no tenían la opción de pagar un lote con servicios o con mejor localización.

La irregularidad se dio, ya sea porque el fraccionador evade la normativa municipal por no contar con el capital necesario para invertir en la introducción de los servicios básicos, o porque las condiciones de localización o topografía del terreno encarecen o imposibilitan la dotación. También es frecuente que el propietario no cuente con la legitimidad de la posesión del terreno para vender legalmente. La alta concentración de la tierra en manos privadas ha favorecido a los propietarios territoriales la obtención de rentas no solamente al fraccionar áreas habitables, sino aún de las que no son aptas para construcción de vivienda, pero que de todas maneras son ingresadas al mercado de la vivienda, ya sean en venta o alquiler.

Esta situación ha sido determinante en algunos asentamientos y ha impedido la regularización de la propiedad, al existir propietarios que se apropian de las rentas de sus propiedades territoriales aún cuando éstas no tengan condiciones para ser habitables. En el caso de los asentamientos precarios surgidos de fraccionamientos privados de las zonas centrales (uno, tres, cinco y seis), casi todos están localizados en laderas de los barrancos que bordean dichas zonas. Posteriormente algunos de los intersticios de estas áreas han sido invadidos paulatinamente por familias, al margen de negociación con los propietarios.

Dentro de este tipo de asentamientos también se encuentran los fraccionamientos de terrenos privados urbanos o suburbanos que no han llenado los requisitos sobre la obligatoriedad de dotarlos de servicios básicos contemplados en la normativa vigente. Se incluyen además aquellos parcelamientos que obtuvieron aprobación municipal y por lo tanto planificaron la introducción de servicios básicos pero en alguna fase del proceso, la dotación no se efectuó o se realizó deficientemente, sin que las autoridades municipales intervinieran para prevenir dicha situación.

Los terrenos privados en donde están asentadas áreas precarias generalmente fueron detentados por pequeños propietarios que no tenían documentación legal que legitimara la propiedad. En el caso de los asentamientos encuestados, solo un propietario pertenece a familias tradicionalmente poseedoras de grandes extensiones de terrenos.

Es relevante anotar que los problemas de legitimidad de la propiedad y la poca claridad y posibilidad de traspasos de tierra podrían explicar la aparición tardía de presuntos propietarios de estas áreas. Así la posesión de un lote en un fraccionamiento privado, con características de precariedad, en donde no existió transparencia en la propiedad, está basada en una negociación de compraventa entre el propietario y el

ocupante, sin que medie un documento que legitime la propiedad reconocida legalmente, es decir escritura pública de propiedad para los compradores.

Por lo cual la regularización de la tierra en este tipo de asentamientos, deberá priorizar la clarificación de la propiedad y a partir de ello, iniciar el proceso con la intervención estatal. Ello para lograr que los precios sean accesibles a sus actuales ocupantes.

b) Asentamientos precarios por invasiones y ocupaciones de terrenos estatales o privados

En estos asentamientos se ha tenido acceso a la tierra a través de ocupaciones de terrenos o invasiones, que se han realizado promovidas por los pobladores mismos, presionados por la necesidad de alojamiento, tomando de hecho terrenos de propiedad estatal y en algunos casos propiedad privada, para asentar allí su vivienda.

Generalmente cuando las ocupaciones son realizadas en forma masiva, son acciones rápidas. Esta forma de acceso a vivienda, por su carácter de ilegal, es objeto de desalojos violentos de parte del Estado, enarbolando la defensa de la propiedad privada o pública. En términos generales muchos de estos terrenos no tienen las condiciones mínimas para utilizarlos con fines habitacionales. Aunque algunos se encuentran localizados en áreas céntricas de la ciudad, su cercanía a barrancos, ríos altamente contaminados, basureros, etc., los hacen vulnerables a derrumbes, inundaciones y fuentes de contaminación, otros se encuentran aledaños a la vía del ferrocarril, con lo cual la población está expuesta a condiciones altamente riesgosas.

La consolidación o permanencia en el lugar ocupado, la negociación de traslado hacia otro lugar y el desalojo, se definirán a partir de coyunturas políticas, económicas e

incluso por desastres naturales. Las instituciones estatales propietarias de los terrenos ocupados pueden ser el Gobierno Central o las municipalidades. En los asentamientos encuestados, el Banco Nacional de la Vivienda y el Comité de Reconstrucción Nacional son los principales propietarios estatales de terrenos.

La tenencia del suelo en este tipo de asentamiento precario, tiene la característica de ocupación irregular e ilegítima desde la óptica jurídica, ya que la legislación no reconoce este medio para adquirir suelo por los sectores carentes de vivienda. Pero al contrario de los fraccionamientos privados, la regularización de estas áreas pudiera ser más viable dado que la negociación con el Estado como propietario, se espera, no estará sometida a las leyes del mercado.

c) Asentamientos precarios por fraccionamientos estatales

A partir de la década de los años ochenta, el Estado a través del Banco Nacional de la vivienda, inició la producción de los proyectos de “lotes con servicios”. En estos lotes se ha reducido el área, aún debajo de las dimensiones mínimas reguladas. El área construida proporcionada es a lo sumo una unidad sanitaria. Las áreas destinadas para equipamiento también han sido disminuidas. Estos proyectos habitacionales generalmente se han producido en áreas periféricas de la ciudad, con deficiencias en la dotación de servicios básicos y recayendo sobre el adjudicatario la carga de auto-construir su vivienda.

Ante los escasos recursos económicos de sus pobladores para construir vivienda adecuada y los deficientes servicios, no es casual que estos proyectos se enmarquen dentro de los asentamientos precarios. Aunque las condiciones de vida de sus pobladores

son ligeramente mejores que en los otros tipos de asentamientos. Asimismo la legalización de la tierra no es un problema en estas áreas, ya que existe un contrato de adjudicación y la promesa de entrega de títulos de propiedad al completar el pago del lote.

Sin embargo, en muchos de estos proyectos estatales han sido ocupadas las áreas verdes. Esto último viene a complicar un proceso de regularización de la propiedad de las áreas ocupadas al tomar parte no solo la institución promotora del proyecto de vivienda sino además la municipalidad de la jurisdicción en donde este se localice, al ser las áreas verdes y de equipamiento, de su propiedad.

d) Asentamientos y aldeas conurbadas a la Ciudad de Guatemala

Otra modalidad que ha dado origen a asentamientos precarios urbanos, ha sido resultado del proceso de expansión de la ciudad. En este proceso, el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala se han conurbado algunas áreas rurales periféricas que secularmente han carecido de servicios y que por las características de pobreza de sus pobladores se pueden considerar como asentamientos precarios en la dinámica propia de los centros urbanos.¹⁹

Estas áreas son las que han quedado deprimidas y sin ninguna atención por parte de las municipalidades, dado que el desarrollo urbano de la ciudad se ha dirigido hacia otras zonas y por lo tanto el equipamiento vial y los servicios han quedado relegados. La situación de la tenencia de la tierra, está sujeta en estas áreas a las condiciones en

¹⁹ Ejemplo de ello son los asentamientos: Las Tapias, aldea Camposeco y Aldea El Chato localizados en la Z.18 y Concepción Las lomas Z.16.

que se dio su ocupación, coexistiendo por lo tanto, formas de ocupación legal e irregular.

e) Asentamientos precarios por arrendamiento

En algunos casos, cuando se realizan ocupaciones de terreno, es posible llegar a una negociación con el propietario del terreno. Esta consideración es aplicable tanto si el terreno en donde se asientan las familias ocupantes es propiedad del Estado o es propiedad privada.

Los permisos de ocupación, en donde no existe un pago de por medio es la respuesta del Estado a estas ocupaciones. El arrendamiento es la solución en el caso del propietario privado. Estas formas de obtener suelo pueden considerarse subtipos de las ocupaciones de terrenos. Los arrendamientos, se refieren únicamente al lote, no a la vivienda; en estas circunstancias, los servicios son inexistentes y las viviendas son auto-construidas por los inquilinos, sufriendo un progresivo deterioro.

Los asentamientos precarios por arrendamiento han surgido por la existencia de un presunto propietario que reclama su derecho sobre la propiedad de los terrenos, pero carece del título debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad. Ello le impide fraccionarlo legalmente y su posterior venta. En estas circunstancias, la mejor forma de seguir obteniendo renta del suelo es arrendando los lotes, sin invertir ningún capital en la dotación de servicios básicos.

f) Asentamientos precarios por “permiso de ocupación”

Los permisos de ocupación aunque a corto plazo dan seguridad sobre el uso de los terrenos, llevan tácita la certeza de que algún día deberán ser desalojados. No es casual, entonces que presenten las condiciones más deficientes en dotación de agua potable y drenajes y las peores condiciones de vivienda.

El rasgo más notable de este tipo de asentamiento es que son terrenos ocupados por trabajadores vinculados con la entidad estatal propietaria. Tal el caso de los trabajadores del Ministerio de Salud y Previsión Social y la Municipalidad de Guatemala.

1.4 Características generales de los asentamientos precarios

- La mayoría de la población se encuentra en edad productiva,
- Las familias presentan bajo nivel de ingresos, que no les permite obtener los satisfactores sociales mínimos.
- El origen de su población es, un 58 % inmigrante y en la causa de migración operan motivos económicos.
- Las condiciones de los asentamientos son deficitarias en el acceso y dotación de servicios básicos: agua potable, drenajes y manejo y recolección de desechos sólidos.
- La vivienda ha sido auto-construida con materiales deficientes y además presentan altos índices de hacinamiento.
- La organización social de los pobladores, en algunos asentamientos, es débil y poco estructurada y se orienta hacia reivindicaciones por mejoras puntuales en

las áreas que habitan. En algunos casos, existen conflictos y rivalidades de poder de carácter irreconciliable, o carecen de legitimidad y personalidad jurídica obstaculizando así el proceso de legalización y desarrollo del asentamiento.

- Un gran porcentaje de los asentamientos carecen de seguridad jurídica de la tierra que ocupan.
- Lo anterior, no ha sido un valladar para que hayan realizado mejoras en el asentamiento y en la vivienda, llegando incluso a obtener servicios básicos de agua potable a EMPAGUA, energía eléctrica de la Empresa Eléctrica S.A. y donación de materiales para la continuación del entubado de los drenajes sanitarios y banquetas.
- El mercado legal de tierra urbana y la falta de títulos de propiedad ha permitido la compraventa de lotes o su arrendamiento, en forma anómala.

1.5 El papel del Estado en los procesos de regularización de la propiedad de la tierra en los asentamientos precarios

1.5.1 Marco jurídico

El Estado guatemalteco en su marco jurídico no tiene una política expresa para atender procesos de regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos precarios. Se podría decir que lo que este marco plantea y tiene implícito en todo su andamiaje legislativo es la protección de los derechos de los propietarios y por ende la penalización de los actores individuales o sociales que transgredan estas normas.

Así, la propiedad privada está garantizada en la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 39 al establecer:” Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley”.

También el Artículo 464 del Código Civil estipula el contenido del derecho de propiedad: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de los bienes dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones que establecen las leyes”. Con ello el Estado, garantiza el ejercicio de este derecho y crea las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes.

Así también el Artículo 41 de la Constitución y los Artículos 468 y 469 el Código Civil, regulan la protección al derecho de propiedad al indicar: “por causa de actividad o delito político no puede limitarse el derecho de propiedad en forma alguna. Se prohíbe la confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias. El propietario tiene derecho de defender su propiedad por los medios legales y de no ser perturbado en ella y de reivindicarla de cualquier poseedor o detentador”.

En las legislaciones y doctrinas tradicionales como la guatemalteca, se ha considerado el derecho de propiedad como un derecho absoluto, a diferencia de la función social del derecho de propiedad que contenía la Constitución Política de Guatemala de 1945.

Modernamente algunas legislaciones han introducido un nuevo sentido a la propiedad. La función social de la propiedad implica que su ejercicio respete las exigencias de los intereses generales del Estado, la utilidad pública y las necesidades colectivas, por considerar que el propietario tiene el bien en nombre de la sociedad y

puede servirse y disponer de ella, siempre y cuando su derecho sea ejercitado en forma concordante con los intereses generales.

En Guatemala, las escasas limitaciones al derecho de propiedad consisten especialmente en gravámenes que se imponen a los bienes privados en nombre de los intereses de instituciones estatales, por ejemplo las servidumbres de paso para conducción de energía eléctrica y saneamiento. Sin embargo aún esta práctica es limitada y poca ejercida. Dentro del contexto señalado, el marco jurídico guatemalteco contiene algunas formas que permiten acceder a la propiedad fuera de la compra venta, pero siempre enmarcados dentro de los márgenes de la legalidad. Entre ellas, la Usucapión y la Titulación Supletoria.

La Usucapión es un modo de adquirir la propiedad en virtud de la posesión ejercida durante el tiempo que la ley señala, de manera ininterrumpida, pública y pacífica.²⁰ Tratándose de bienes inmuebles, la posesión por diez años, con las demás condiciones señaladas anteriormente, da derecho al poseedor para solicitar la titulación supletoria a fin de ser inscrita en el Registro de la Propiedad, según lo establece el Artículo 633 del Código Civil.

Las diligencias de Titulación Supletoria deberán sujetarse al procedimiento que señala el Decreto 49-79 del Congreso de la República, que contiene la ley del mismo nombre y la resolución aprobatoria de las mismas es título para adquirir la propiedad.²¹ Algunas de las restricciones son que los inmuebles situados dentro de las reservas del Estado no pueden titularse supletoriamente.²² Tampoco pueden titularse los excesos de las propiedades raíces.

²⁰ Artículos 620, 630,631 y 632 del Código Civil.

²¹ Contenido en el Artículo 634 del Código Civil.

Otras leyes que también forman parte del marco jurídico y que de alguna manera abordan la propiedad de la tierra urbana son la Ley de Parcelamientos Urbanos, el Régimen de Patrimonio Familiar y la Ley de Expropiación. Nos ocuparemos aquí de analizar cada una de ellas únicamente en lo que compete a su incidencia en los procesos de acceso al suelo por sectores de bajos ingresos.

Con respecto a la primera, lo que interesa resaltar es lo que concierne al parcelamiento urbano en terrenos estatales para las familias que carezcan de vivienda propia, instituyendo el régimen de propiedad de “Patrimonio Familiar”, comprendiendo el tiempo necesario para que el menor de los miembros de la familia alcance la mayoría de edad.

La expropiación es un procedimiento poco utilizado en Guatemala, no obstante que las instituciones estatales y las municipalidades podrían hacer uso de esta ley²³ en casos de utilidad colectiva, beneficio social e interés público. Exceptuando el periodo revolucionario, su aplicación se ha restringido a la incorporación de suelo de propiedad privada en la construcción de infraestructura vial. Tampoco ha sido un mecanismo para obtener suelo para el asentamiento de proyectos estatales de vivienda, como ha sido el caso de otros países de Latinoamérica.

En lo referente a la regularización de la propiedad de la tierra en asentamientos precarios surgido por fraccionamientos privados, podría hacerse uso del Artículo 4 de la Ley de Expropiación, que contempla su aplicación: “Cuando sea el medio indispensable de que bienes que se encuentren en dominio privado, de personas naturales o jurídicas

²² El Artículo 122 de la Constitución Política de la República de Guatemala, indica cuales son las reservas territoriales del estado.

²³ Ley de Expropiación, Decreto No.5-29.

puedan ser adquiridos por la generalidad de los habitantes para satisfacer sus necesidades o para llevar a cabo planes de mejoramiento social o económico.

1.5.2 Legislación coyuntural

Ninguna de las anteriores leyes, tiene la posibilidad de ser aplicada a los asentamientos precarios, que por su especificidad y características las hacen inviables dentro de este marco legal. Esto tiene que ver también con las características que adquiere la propiedad del suelo y su concentración, la distribución de los ingresos, etc.

Ante ello, el Estado guatemalteco ha empleado legislación casuística para enfrentar algunas demandas de la población de asentamientos precarios. Una de ellas, fue el Decreto 1096, promulgado en el año 1957 durante el régimen de Carlos Castillo Armas, que regulaba las condiciones de venta de terrenos estatales para uso habitacional. Dos reglamentos promulgados posteriormente determinaron el procedimiento a seguir en estos procesos, con el objetivo de visualizar las dificultades que en la práctica presentaba la aplicación de este decreto para los habitantes de asentamientos precarios, involucrando a varias instituciones y posibilitaba que pudiera quedar estancado en alguna de ellas.

El Decreto 1096 fue modificado en los años 1985 y 1995 por los Gobiernos de Oscar Humberto Mejía Vítores y de Ramiro de León Carpio. Estas modificaciones no fueron dirigidas a simplificar este complicado procedimiento sino regular el precio de venta de los lotes.

En lo referente al Acuerdo 1369-85, fijaba el precio de las áreas ya consolidadas, con construcciones formales o casi formales, que no afectaran las vías de comunicación en

Q.2.00 el metro cuadrado y para futuras áreas destinadas a vivienda en fincas propiedad de la Nación, debería actualizarse el valor de los terrenos antes de su fraccionamiento y fijar el valor de cada lote en una quinta parte del valor que le correspondería con este nuevo avalúo.

Pero el Decreto 42-95 del Congreso de la República de Guatemala fue más allá, al fijar que el precio de venta sería el promedio de los precios de mercado que fijan en el área en la que se encuentra ubicado el inmueble. Este último requisito se aplicaría a todo expediente ya iniciado y a los por iniciar ante la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones. Según este Acuerdo, la valorización de la tierra producto de las gestiones y el trabajo de mejoramiento aportados por los pobladores, será apropiada por el Estado y pagada por los ocupantes de los terrenos. Si se toma en cuenta que actualmente los precios de mercado de la tierra han alcanzado alzas que los hacen inaccesibles aún para sectores de ingresos medios, podemos afirmar que este acuerdo sería un obstáculo más en el largo camino por seguir para iniciar procesos de regularización de la propiedad de lotes en los asentamientos precarios de la Ciudad de Guatemala.

En 1997 por medio del Decreto 3-97 modificado posteriormente por el 81-97 se autorizó la venta de terrenos urbanos y rurales propiedad estatal ocupados por familias en situación de pobreza, para ser destinados a la vivienda de estos sectores. Amparados en este Decreto, se regularizaron algunas áreas precarias por medio de la Ventanilla Social del Fondo Guatemalteco para la Vivienda. Sin embargo este Decreto tuvo vigencia hasta el año 2000.²⁴

Actualmente y producto de la constante lucha de los pobladores organizados, el 3 de diciembre de 2002, se aprobó el Decreto 84-2002 del Congreso de la República, que

²⁴ Morán Mérida, Amanda. **Ob. Cit;** pág.105.

contiene 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”, misma que tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre del 2004.

1.5.3 Aprobación de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos

En la página 91 del Programa de Gobierno 1996-2000, se estableció que la estrategia en vivienda descansaría en tres principios fundamentales: La subsidiaridad del Estado y su papel como facilitador de condiciones para ampliar el acceso de los sectores de menores ingresos al mercado internacional. Segundo, la complementariedad de las acciones del sector público y del privado con las organizaciones comunitarias dentro de una concepción de autogestión y auto autoayuda para la solución de la vasta y compleja problemática de la vivienda. Tercero, la compatibilidad de las políticas de vivienda con las macroeconómicas.

El 21 de noviembre de 1996 fue publicado el Decreto 120-96 Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos. En el Artículo 1 se estableció como objeto de la norma jurídica: “La presente ley tiene por objeto, apoyar, fortalecer, fomentar y regular las acciones del Estado y los habitantes de la República, con el fin de desarrollar el sector vivienda y asentamientos humanos para establecer las bases institucional, técnica y financiera, que permitan a la familia acceder a una solución habitacional diaria y adecuada”.

Como principios rectores, en el Artículo 2 inciso c, se establecieron: “c) El Estado debe promover el desarrollo del sector vivienda y asentamientos humanos en forma

subsidiaria; d) El Estado debe propiciar sistemas accesibles para financiamiento de vivienda a todos los habitantes del país”.

En el Artículo 31 se contempló el destino de los recursos: “Los recursos proporcionados por el Fondo Guatemalteco para la Vivienda, por medio de las entidades intermediarias, deben ser utilizados por los beneficiarios exclusivamente para financiar soluciones habitacionales”.

Para el debido cumplimiento del presente artículo, las diferentes soluciones habitacionales que pueden ser objeto de financiamiento son las siguientes: a) Adquisición de lotes con o sin servicios básicos, b) Construcción o adquisición de vivienda, c) Mejoramiento, ampliación y reparación de vivienda, d) Introducción de servicios básicos de apoyo a la vivienda”.

Igualmente se estableció un sistema financiero integrado, así: “El acceso a vivienda adecuada, para las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, se facilitará por medio del sistema integrado o subsidio directo, que tiene como componentes esenciales los siguientes: a) Aporte previo del beneficiario, como requisito indispensable para solicitar el subsidio directo. Dicho aporte puede ser en efectivo, sistemático y depositarse en las entidades intermediarias que participen en el sistema o en aporte de materiales o mano de obra, b) Subsidio directo, otorgado por el Estado, el cual será hasta un 75 % conforme a los estudios socioeconómicos previamente establecidos, por una sola vez, a familias en situación de pobreza y pobreza extrema, y c) Préstamo en condiciones de mercado, que otorguen las instituciones intermediarias que participen en el sistema financiero, para complementar el financiamiento de la solución habitacional”

25

²⁵ Martínez López, José Florentín. **Tomas de terrenos en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (1991-1998)** Boletín No. 39, pág.10.

1.5.3.1 Fomento a la participación de pobladores a la gestión de vivienda y asentamientos humanos

Uno de los logros de los pobladores organizados lo constituyó el hecho de formar parte de la Junta Directiva del FOGUAVI. En el Artículo 23, se estableció: “La Junta Directiva se integraría así: a) El Ministerio de Economía quien lo presidiría, b) El Ministro de Finanzas Públicas, c) El Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica, d) Un representante del Instituto de Fomento Municipal, e) Un miembro representante de la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda FENACОВI R.L., g) Un representante por las entidades intermediarias, y h) Un representante de los asentamientos precarios debidamente organizados y reconocidos por la ley respectiva....”

Con dicha disposición legal, se estaría fomentando la participación del sector directamente afectado, y con ello creando una nueva política social de vivienda y asentamientos humanos.

1.5.3.2 Exclusión de pobladores en la gestión de vivienda y asentamientos humanos

El Decreto Legislativo 74-97, modificó la integración de la Junta Directiva del FOGUAVI, quedando el Artículo 23 del Decreto 120-96, así: a) El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, quien la preside, b) El Ministerio de Finanzas Públicas, c) Un representante de la Asociación Nacional de Construcción de Vivienda ANACОВI, d) Un representante de la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda FENACОВI R.L, e) Un representante por las entidades intermediarias

financieras, f) El Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica SEGEPLAN, y g) Un representante del Instituto de Fomento Municipal INFOM”²⁶

Lo anterior, vino a ratificar las dificultades que encuentra la población para tomar parte en la búsqueda de alternativas a su problemática de vivienda. Actualmente el Frente de Pobladores de Guatemala (FREPOGUA) y la Coordinadora Nacional de Asentamientos de Guatemala (CONAG), impulsan modificaciones a esta ley, pues a uno de los miembros de cada organización, le dieron participación en la Junta Directiva de FOGUAVI con voz, pero sin voto.

²⁶ **Ibid**, pág. 12.

CAPÍTULO II

2. Los Acuerdos de Paz

2.1 Antecedentes

Los Acuerdos de Esquipulas II incorporaron a la cultura política guatemalteca, postulados que se convirtieron en parte del proceso de la paz, ente ellos el concepto de Democracia Participativa y la búsqueda de una paz firme y duradera por medios políticos, económicos, sociales, etc.

En los años siguientes, la mayoría de sectores sociales se pronunciaron a favor de alcanzar la finalización del conflicto armado por medio del diálogo y la negociación política. En el proceso de negociaciones, el Acuerdo sobre la Democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, conocido como Acuerdo de Querétaro, estableció los lineamientos que deberían dar contenido al postulado de la democracia participativa, formulado en los Acuerdos de Esquipulas.

2.1.1 Significado de la negociación política de la paz

Con la firma del Acuerdo de Paz firme y duradera, el 29 de diciembre de 1996, se llegó al final de la negociación política de la paz y se inició el proceso de solución de la confrontación interna.

Los Acuerdos de Paz conformaron el pacto social y político más integral de nuestro pasado reciente y dieron como resultado la estructuración de una agenda nacional,

orientada a la superación de la crisis social, política, económica, étnica y cultural, que había constituido el factor principal del enfrentamiento armado.

Los Acuerdos de Paz no apuntaron, ciertamente a la solución de todos los problemas nacionales, pero, contribuyeron a crear un proyecto de Nación y de Estado, que, mediante un proceso de diálogo y concertación debería concretarse paulatinamente.

El Acuerdo de Paz firme y duradera, sintetiza el contenido esencial del conjunto de acuerdos y entre otros conceptos subraya los siguientes:²⁷

- La paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacional y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para atender las demandas sociales de la población.
- Corresponde al Estado fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y proveedor de servicios básicos, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos. Para ello, el Estado requiere elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia la inversión social.
- En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, como el desempleo y el empobrecimiento.

²⁷ Zamora, Rubén. **A 5 años de la firma de la Paz en Guatemala. Un Balance crítico**, pág.30.

- El Estado y los sectores organizados de la sociedad deben aunar esfuerzos para la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural, que son fundamentales para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales.

Los conceptos citados y otros más contenidos en el acuerdo final y en los considerandos de los acuerdos respectivos, evidencian la comprensión por las partes de que la paz firme y duradera es el producto de una situación de conjunto y no solamente el cumplimiento de compromisos específicos.

2.2 Institucionalidad de la paz

El proceso de paz constituye un gran esfuerzo nacional en el cual la voluntad política y la participación de los distintos organismos del Estado es insoslayable e insustituible y la participación de los diferentes sectores de la sociedad es indispensable. Esta participación conjunta de Estado y sociedad se estructura de forma organizada en la institucionalidad de la paz y constituye el mecanismo para la discusión, concertación e implementación de los Acuerdos de Paz.²⁸

a) Comisión de Acompañamiento

La Comisión de Acompañamiento, prevista en el Acuerdo sobre Cronograma para la implementación, cumplimiento y/o verificación de los Acuerdos de Paz, fue creada por el Acuerdo Gubernativo 83-97, la cual está integrada por las partes firmantes: Gobierno

²⁸ Comisión de Acompañamiento del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. **Cronograma 2000-2004**, pág. ii.

de Guatemala y URNG, un delegado del Congreso de la República, cuatro ciudadanos representativos de distintos sectores sociales y el Jefe de la Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), con el objetivo de participar e involucrarse en el cumplimiento de los acuerdos para lograr un proceso efectivo y el alcance oportuno de los compromisos adquiridos.

Ante este nuevo cronograma, la comisión deberá extender sus funciones hasta el 31 de diciembre de 2004, al mismo tiempo que deberá fortalecer su capacidad para cumplirlas.

b) Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República (SEPAZ)

Fue creada por el Decreto Legislativo 17-97, con el objetivo de asegurar que las diversas dependencias que conforman el Organismo Ejecutivo, en el diseño y ejecución de sus labores y proyectos, sean congruentes con las políticas de Gobierno para dar cumplimiento a los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz. Dicha Secretaría tiene un papel necesario e intransferible.

Sin embargo su rol coordinador se ha debilitado al no haberse adaptado a la evolución del proceso y sus prioridades. En consonancia con la importancia que se le da en los acuerdos y su mandato constitutivo, la SEPAZ debería tener un nivel superior dentro de la estructura del Gobierno con medidas que tiendan a su fortalecimiento y actualización.²⁹

²⁹ **Ibid**, pág. iii.

c) La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA)

Fue establecida para verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz firmado por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG). Se instituyó en el país, en noviembre de 1994 para verificar el cumplimiento del Acuerdo global sobre derechos humanos, atendiendo a una solicitud que el Gobierno de Guatemala y la URNG presentaron a Naciones Unidas.

MINUGUA trabajó durante dos años verificando el cumplimiento de los compromisos establecidos en dicho acuerdo. En diciembre de 1996, con la firma del Acuerdo de paz firme y duradera su mandato se amplió a la verificación del cumplimiento del conjunto de los acuerdos, que a partir de ese momento entraron en vigencia.

En los acuerdos se solicitó que la misión cumpliera con sus funciones hasta el año 2000. El actual Gobierno y la URNG pidieron a las Naciones Unidas extender el mandato de la misión hasta diciembre de 2003. Para dar confianza a los guatemaltecos en el futuro de la paz y certeza en el cumplimiento de los acuerdos, MINUGUA examina el cabal cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz y hace las recomendaciones necesarias para su mejor ejecución, informando regularmente al Secretario General de Naciones Unidas sobre el proceso.

La Misión también informa a la población, a través de los medios de comunicación y por medio de otros eventos públicos, sobre los avances y resultados de su trabajo de verificación. Otra de las tareas de la misión es cooperar para que sean resueltas las dificultades que puedan surgir en el cumplimiento de los acuerdos, incluyendo el ayudar a superar diferencias que puedan surgir entre las partes que firmaron la paz, sobre la mejor manera de cumplir con un compromiso.

Cuando se lo solicitan, la misión ayuda a las instituciones que tienen problemas técnicos para cumplir con los compromisos de paz.

d) Comisiones de paz

Las Comisiones de la paz fueron establecidas en los diferentes acuerdos como espacios de diálogo, concertación y seguimiento, deben ser analizadas cada una en su especificidad, atendiendo a su naturaleza, mandato y a sus ejecutorias propias. Deberán mantener el desarrollo de sus agendas de trabajo, ahora regidas por el nuevo cronograma y en coordinación con la Comisión de Acompañamiento para asegurar la integralidad y coherencia del conjunto del proceso.

e) Mesas Departamentales de Concertación

Surgidas como resultado del entusiasmo ciudadano al iniciarse la implementación de los acuerdos, deberán continuar su trabajo y contar con el apoyo necesario para potenciar su adecuada participación en el desarrollo del proceso de paz a nivel local y para contribuir en el fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y así darle seguimiento a los compromisos adquiridos para el periodo 2000-2004.

De la forma más amplia, y tomando en cuenta el carácter nacional del proceso de paz, se requiere la participación de los tres organismos del Estado, pueblos indígenas, grupos de mujeres, gremios profesionales, denominación religiosas, instancias académicas y de investigación, sectores sociales, agrupaciones de la sociedad civil, cooperativistas, empresarios, partidos políticos, personalidades, medios de

comunicación social y todos los sectores que integran la sociedad guatemalteca, como sujetos activos en la construcción de la paz firme y duradera.

2.3 Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA)

Política de Vivienda y Asentamientos Humanos: En los Acuerdos de Paz, la Política de Vivienda y Asentamientos Humanos, es concebida como uno de los pilares del desarrollo social integral. En ellos, el Gobierno se compromete a llevar a cabo, de acuerdo con el mandato constitucional, una política de fomento con prioridad en la construcción de vivienda popular mediante sistemas de financiamiento adecuados, a efecto de que el mayor número de familias guatemaltecas la disfrute en propiedad (ASESA, Párr.25).

Para definir y llevar adelante esta política, el Gobierno asumió compromisos en el ámbito de la planificación, para lograr una estrecha articulación con políticas de ordenamiento territorial que permita el acceso de los pobres a la vivienda; la actualización de normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción. Incentivar la oferta de vivienda, de servicios, de soluciones habitacionales y de material de construcción, así como aplicar normas antimonopolios en este ámbito, el financiamiento y facilidades para la adquisición de viviendas, a través de medidas de promoción en el mercado de valores y de mecanismos de subsidio directo, así como el fortalecimiento de las instancias de financiamiento para que mejoren su capacidad de otorgar recursos financieros a la población pobre y en extrema pobreza.

La creación y fortalecimiento de sistemas de participación comunitaria y la regularización de terrenos en el ámbito urbano y rural, garantizando el acceso de las

mujeres (ASESA Párr.25g). Es también de vital importancia que la Política de Vivienda el Gobierno brinde continuidad al compromiso sobre el gasto público en vivienda, de forma que se siga dedicando anualmente a la Política de Fomento de la Vivienda el equivalente a, no menos del 1.5 % de los ingresos tributarios contenidos en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, con prioridad al subsidio de la demanda de soluciones habitacionales de tipo popular.³⁰

³⁰ **Ibid**, pág.15.

CAPÍTULO III

3. Marco legal de los asentamientos humanos y vivienda

3.1 Generalidades

Con el propósito de contar con un diagnóstico general del marco legal que regula en forma directa o indirecta la vivienda y los asentamientos humanos precarios en el departamento de Guatemala, especialmente para establecer la naturaleza y dimensiones del problema de vivienda y la tenencia e la tierra en dichos asentamientos.

A continuación se presenta una breve descripción de todas las leyes que contienen normas de derecho positivo vigente, tanto fundamentales como ordinarias y reglamentarias, que permiten definir y formalizar los derechos de propiedad sobre la tenencia de la tierra y la vivienda, las cuales se encuentran en un estado de cambio continuo, sobre todo con tres nuevas leyes aprobadas sin los reglamentos necesarios que regulen su implementación.

Para el análisis de las leyes de referencia, se ha tomado como base un marco conceptual de principios holísticos, considerados estos como los principios que dan potestad y autoridad a las instituciones jurídicas para establecer reglas de observancia general, que frecuentemente quedan en desuso ante los cambios que imponen los procesos de desarrollo político, económico, cultural y social de la sociedad guatemalteca. Las cuales se deben analizar para detectar las limitaciones que impone la ley a los cambios que se requieren para dar soluciones concretas a los problemas que vive la población que habita en los asentamientos humanos precarios del departamento

de Guatemala y a la vez para maximizar la eficiencia y la eficacia de los servicios que presta el Gobierno a través de sus instituciones, en materia de vivienda y asentamientos humanos precarios.

En tal sentido y debido a que, las relaciones jurídicas que se establecen entre los grupos sociales que se ubican en un territorio determinado para solucionar sus problemas de vivienda, sin contar con las exigencias mínimas de seguridad y servicios y que se manifiestan en asentamientos humanos precarios son amplias; pues un asentamiento no se desarrolla por sí mismo o crece aisladamente, sino que basa su existencia en las relaciones que guarda con la sociedad en general y el territorio comprendido dentro de su área de influencia, el presente diagnóstico considera todas aquellas leyes que de una y otra forma regulan principios jurídicos y normas institucionales y organizacional relevantes para la vivienda y la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos precarios, las cuales se describen a continuación:³¹

3.2 Descripción de leyes fundamentales, ordinarias y reglamentarias

- Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa que “El Estado, a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad”. Adicionalmente, indica “los propietarios de las empresas quedan obligados a proporcionar a sus trabajadores, en los

³¹ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. **Diagnóstico Socioeconómico del Área de Influencia**, pág.20.

casos establecidos por la ley, viviendas que llenen los requisitos anteriores” (Artículo 105)

Lo anterior evidencia en primer lugar que el Estado tendrá una función indirecta al señalar que “apoyará” en lugar de “ejecutará”, y en segundo lugar se señala que el apoyo consistirá en establecer sistemas de financiamiento. Aunque la Constitución Política no debe ser un lugar en donde se exprese una política de vivienda, sí constituye el conjunto de principios a desarrollarse en las legislaciones ordinarias.

- Código Civil (Decreto 106)

El Código Civil prescribe que los bienes inmuebles son el suelo, el subsuelo y el espacio aéreo, y las construcciones adheridas al suelo de manera fija y permanente, son bienes muebles las construcciones temporales en terreno ajeno (Artículo 445). La vivienda es el espacio físico en el cual se asienta una habitación o habitaciones para la persona humana individual y su familia.

La vivienda o casa de habitación, es uno de los bienes inmuebles necesarios para la constitución del patrimonio familiar (institución contenida en el Artículo 352). El fin del patrimonio familiar es la protección del hogar y sostenimiento de la familia y todos los terrenos que se legalizan en los diferentes asentamientos son adquiridos bajo este régimen.

- Código de Comercio (Decreto 2-70)

El Código de Comercio contempla la figura de los títulos de crédito, que son documentos que incorporan un derecho literal y autónomo, cuyo ejercicio es imposible,

independientemente del título (Artículo 385). A esta categoría de títulos de crédito pertenecen los certificados de vivienda y los certificados de inversión inmobiliaria.

- Código Municipal (Decreto 12-2002)

El Código Municipal le asigna al Gobierno Municipal la función de elaborar, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo urbano y rural, en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Le asigna también la función de elaborar, aprobar y ejecutar reglamentos y ordenanzas de urbanismo.

- Código de Trabajo (Decreto 1441)

El Código de Trabajo obliga a los empleadores, en determinadas circunstancias, a otorgar a sus trabajadores habitaciones que reúnan las condiciones higiénicas que fijan los reglamentos de salud (Artículo 61 inc. 1 y m.).

- Ley Preliminar de Urbanismo (Decreto 583)

La Ley preliminar de Urbanismo, obliga a las municipalidades a delimitar sus áreas de influencia urbana (Artículo 4). La Municipalidad de Guatemala es la única que ha delimitado tal área. También faculta a las municipalidades a aprobar y poner en práctica el plan regulador de su jurisdicción y a delimitar las áreas de influencia urbana (Artículo 2). Las municipalidades de las cabeceras departamentales y de las poblaciones mayores de diez mil habitantes, deben ejecutar en sus áreas de influencia urbana, un plan regulador que contemple vías de tránsito, servicios públicos, transporte, áreas

recreativas, edificios públicos y servicios comunales, zonas residenciales, zonas comerciales, zonas industriales y zonas de servidumbre de reserva (Artículo 9).

- Ley de Parcelamientos Urbanos (Decreto 1427)

La Ley de Parcelamientos Urbanos emite disposiciones de, “orden público y de interés social”, de manera tal, que cualquier contrato que no cumpla con esas normas es nulo de pleno derecho (Artículo 3). Adicionalmente, regula las actividades lucrativas de toda persona natural o jurídica que divida una o varias fincas con la finalidad de formar áreas menores, destinadas a la venta y construcción de vivienda (Artículo 1).

Para ello, el parcelador tiene que solicitar el permiso de la Municipalidad. Esta autorización municipal incluye la venta de las fracciones de terreno (Artículo 4 y 5). Los reglamentos municipales sobre lotificaciones, sin embargo, no imponen restricciones para la venta de los lotes o parcelas, sino que solo le otorgan las municipalidades la facultad de inspeccionar el parcelamiento.

Toda lotificación debe reservar parte del terreno para servicios públicos. Esta parte ha de ser cedida a la Municipalidad. Esta cesión es un requisito que la Municipalidad exige, para poder autorizar la lotificación. La parte cedida de terreno es registrada a favor de la Municipalidad (Artículo 6)

- Ley Preliminar de Regionalización

El objetivo de la Ley Preliminar de Regionalización es, impulsar el desarrollo urbano y rural del país, mediante un sistemas preliminar de regionalización. La ley crea un sistema de regiones de desarrollo, que agrupan uno o más departamentos que tienen semejanzas geográficas, económicas y sociales.

- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002)

La Ley de los Consejos de Desarrollo, ordena crear los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural. Estos consejos deben formular las políticas de desarrollo urbano y rural y de ordenamiento territorial del Estado, a fin de superar las desigualdades sociales y económicas, entre las diferentes regiones del país, y entre el área urbana y el área rural.

- Ley del Impuesto al Valor Agregado (Decreto 27-92, reformado por los: 60-94 y 142-96)

La Ley del Impuesto al Valor Agregado exonera de este impuesto la compra de la primera vivienda de una persona, cuando es menor de 60 metros cuadrados de construcción y la de lotes urbanizados que incluyan los servicios básicos, con un área máxima de 120 metros cuadrados (Artículo 7 num. 12).

- Ley del Impuesto de Herencias, Legados y Donaciones (Decreto 431)

La Ley del Impuesto de Herencias, Legados y Donaciones se aplica a las enajenaciones gratuitas o a las donaciones de bienes inmuebles por cualquier causa (Artículo 1).

- Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles (Decreto 15-98)

El impuesto único sobre inmuebles incluye el terreno, las estructuras, construcciones, instalaciones adheridas al inmueble y los cultivos permanentes. Se excluye maquinaria y equipo, los bienes inmuebles rústicos o rurales, las viviendas, escuelas, puestos de salud u otras destinadas al bienestar de los trabajadores (Artículo

3). La base del impuesto está constituida por la suma de los valores de los inmuebles que pertenezcan a un mismo contribuyente propietario (Artículo 4)

Pagan el impuesto único sobre inmuebles, las personas individuales y jurídicas, propietarias o poseedoras de bienes inmuebles y solidariamente con ellas, los albaceas, representantes de una mortual, herederos o legatarios, los fiduciarios de los bienes inmuebles administrados en fideicomiso y los usufructuarios de bienes inmuebles inscritos como tales en la matrícula fiscal (Artículo 9). Se exonera del pago de este impuesto la vivienda de miembros de organizaciones de cooperativas (el Artículo 12 numera las exenciones).

- Ley de Bancos (Decreto 315)

La Ley de Bancos autoriza a los bancos a emitir bonos bancarios. Estos bonos son títulos de crédito a plazo, no menor de un año ni mayor de 25 años (Artículo 55). En algunos casos, especialmente relativos a la vivienda, se pueden emitir bonos hipotecarios con la garantía subsidiaria el Estado (Artículo 62).

Los créditos sujetos a garantía no podrán exceder del 50 % del valor de la garantía hipotecaria. Los bancos solamente podrán conceder adelantos en una cuantía superior con garantía de sus propias obligaciones o de títulos a cargo del Banco de Guatemala.

- Ley de Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Popular

La Ley de Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Popular, se aplica a los préstamos que conceden los bancos hipotecarios para la construcción, adquisición, ampliación, reparación o liberación de gravámenes hipotecarios de la vivienda primera

y única del usuario del crédito. La ley autoriza a los bancos a otorgar préstamos hasta por el 75 % del valor de la garantía.

- Ley del Sistema Especial de Crédito para la Vivienda con Fondo de Garantía Estatal

El objeto de la Ley del Sistema Especial de Crédito para la Vivienda con Fondo de Garantía Estatal, es estimular la participación del sistema bancario en la concesión de préstamos destinados a construcción y reconstrucción de viviendas dañadas por el terremoto del 4 de febrero de 1976. Está especialmente destinado para familias pobres.

El crédito otorgado al amparo de esta ley, cubre la adquisición, instalación, construcción, reconstrucción o reparación de una vivienda. El monto para cada usuario puede ser hasta de diez mil quetzales. Se puede aceptar garantía hipotecaria, incluso de segunda hipoteca y garantía fiduciaria.

El Gobierno debía crear un fondo de cinco millones de quetzales para resarcir a los bancos de los saldos incobrables. Este resarcimiento tendría que ser hasta por un 50 % del valor de los saldos. También debía pagarle a los bancos la diferencia del interés pagado por el usuario y el interés resultante de la aplicación de la tasa anual que fije la Junta Monetaria. Esta diferencia no podría ser mayor del 8 %. Los préstamos deben ser pagados en un plazo de 20 años, incluido un periodo de gracia de un año. La tasa de interés es de 4 % anual. La ley sigue vigente, a pesar de que, el terremoto ocurrió hace 27 años.

- Ley Forestal (Decreto 101-96)

El objeto de la Ley Forestal, es velar por la protección, conservación, utilización, industrialización, manejo, renovación, incremento y administración de los recursos forestales del país (Artículo 1). La ley se aplica a bienes inmuebles sujetos a cualquier régimen de propiedad, que estén cubiertos por bosques o que sean de vocación forestal, tengan o no cubierta forestal (Artículo 2).

- Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89, reformado por los: 18-89, 110-96 y 117-97)

La Ley de Áreas Protegidas, crea el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas SIGAP. Este sistema está integrado por todas las áreas protegidas y entidades que las administran. Puede ser declarada área protegida una extensión de terreno que sea propiedad privada o propiedad del Estado. La ley faculta al Consejo Nacional de Áreas Protegidas para emitir normas especiales a las cuales tienen que someterse los habitantes de las áreas protegidas.

- Código de Salud (Decreto 90-97)

El Código de Salud establece normas especiales sobre urbanización y vivienda. Por ejemplo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tiene que autorizar la formación de nuevas poblaciones o la ejecución de obras de urbanización.

Las municipalidades no pueden aprobar parcelamientos urbanos o rurales para formar barrios, colonias o manzanas, sin el dictamen favorable del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Artículo 109 y 110). Las empresas constructoras de vivienda tienen que cumplir con requisitos sanitarios impuestos por ese Ministerio, el

cual puede ordenar modificaciones o reparaciones de vivienda para proteger la vida y la salud.³²

- Ley de Educación Nacional (Decreto 12-91)

La Ley de Educación Nacional, determina la extensión y ubicación de los terrenos que está obligados a ceder gratuitamente los propietarios de lotificaciones, a favor del Estado, para construir escuelas (Artículo 94).

El área mínima que deben ceder los propietarios es equivalente al 6 % el área total de la lotificación. El área debe cederse a favor del Ministerio de Educación, y será destinado únicamente a construir edificios escolares.

- Ley Nacional para el Desarrollo de la Cultura Física y el Deporte (Decreto 76-97)

La Ley Orgánica del Deporte, ordena que en toda lotificación o parcelamiento urbano o rural, deba destinarse terrenos para instalaciones deportivas. La extensión de tales terrenos será proporcional al área a lotificar o parcelar.

Se calculará de acuerdo a la densidad de población de la lotificación. Esta área deberá tener una extensión mínima del 5 % y una extensión máxima del 10 % del área total de la lotificación (Artículo 211). Las empresas lotificadoras o parceladoras, cederán gratuitamente esa área, a favor de la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala –CDAG-.

La Confederación queda facultada para negociar, en los casos en que el área cedida sea insuficiente o por ubicación impropia. En este caso, se acepta un área de terreno

³² **Ibid**, pág.27.

fuera el parcelamiento. Las áreas para campos deportivos deben tener vías de acceso y estar preparadas para la práctica de actividades deportivas.

- Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto 120-96 modificado por el 74-97)

La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, aprobada y modificada por el Congreso de la República, tiene por objeto, apoyar, fortalecer, fomentar y regular las acciones del Estado y los habitantes de la República, con el fin de desarrollar el sector vivienda y asentamientos humanos. Asimismo, establece las bases institucionales, técnicas y financieras que permitan a las familias acceder a una solución habitacional digna y adecuada (Artículo 1).

Inspirada en los principios rectores como bases permanentes e inalterables que deben regir en todo momento la actuación de las instituciones públicas y privadas y de las personas jurídicas e individuales que constituyen o tienen relación con el sector vivienda y asentamientos humanos (Artículo 2). Dicha ley define que el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (MICIVI), es el ente rector y supervisor del sector vivienda y asentamientos humanos, que tiene competencia para ejercer el papel de facilitador del desarrollo habitacional del país, para que, de manera progresiva, se pueda revertir el déficit habitacional, especialmente de los sectores más necesitados de la población guatemalteca (Artículo 5).

Crea el Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI-, en forma adscrita al MICIVI y por sus funciones constituye la columna vertebral del sistema financiero integrado, da acceso a la vivienda de las familias en situación de pobreza y extrema

pobreza, que opera como una institución de segundo piso, que no está facultada para operar directamente con el público (Artículo 19).

Responsable de coordinar los mecanismos legales y financieros que permiten promover el acceso a soluciones habitacionales a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, especialmente a través de la entrega directa y focalizada de un subsidio directo. La misión del Fondo es proporcionar los mecanismos apropiados para otorgar el subsidio directo, por una sola vez, no reembolsable, destinado a crear la capacidad de compra del producto habitacional necesitado, por familias en situación de pobreza y extrema pobreza y facilitar el acceso al crédito que permita complementar el financiamiento de la solución habitacional.

Así como promover el desarrollo del mercado de capitales a largo plazo y el mercado secundario de hipotecas, obtener recursos a nivel nacional e internacional, motivar el ahorro interno y otros recursos, a través de las entidades intermediarias, para permitir la estabilidad y continuidad en el proceso de producción y mejoramiento de soluciones habitacionales (Artículo 20). En efecto, el sistema financiero integrado tiene como componentes esenciales el aporte previo que constituye la contribución mínima que debe efectuar la familia interesada para tener derecho a participar en el sistema financiero integrado. El subsidio directo que es el recurso financiero que el Estado otorga a la familia por una sola vez, con carácter de no reembolsable, para apoyar el acceso a una solución habitacional y el préstamo que son los recursos de crédito complementarios para financiar una solución habitacional (Artículo 18).

- Ley que autoriza la venta de Bienes Inmuebles del Estado para Vivienda (Decreto 84-2002)

El Organismo Legislativo aprobó el Decreto 3-97, que autorizaba al Organismo Ejecutivo para que, en situaciones de pobreza y extrema pobreza, lo cual se determinaba a través de un estudio socioeconómico respectivo, pueda vender fracciones de terreno que se encuentren inscritos como fincas rústicas o urbanas a nombre del Gobierno, la Nación o el Estado, en los Registros de la Propiedad, siempre que sean destinadas exclusivamente para la vivienda de personas de escasos recursos económicos, que carezcan de bienes inmuebles, mismos que se constituirán bajo patrimonio familiar.

Esta ley fue modificada por medio del Decreto 81-97 con el propósito de hacer accesible la vivienda de las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, que durante años habían venido ocupando tierras del Estado, de las municipalidades y de las entidades descentralizadas y autónomas para satisfacer su necesidad habitacional y de incorporar criterios de habitabilidad más específicos.

Regular de manera correcta los precios de los terrenos, asignar la responsabilidad institucional al ente rector del sector vivienda y asentamientos humanos y especialmente, permitir la venta de las áreas de cesión del Banco Nacional de la Vivienda, por encima de las leyes suplementarias que actualmente impiden la legalización de la gran mayoría de los asentamientos humanos precarios. Ambos Decretos tuvieron vigencia hasta finales del año 2000.

Actualmente, con fecha 17 de diciembre de 2002, el Congreso de la República de Guatemala aprobó el Decreto 84-2002, el cual contiene 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”. Lo cual debe determinarse a través del estudio

socioeconómico respectivo, siempre que las mismas sean destinadas exclusivamente para vivienda (Artículo 1). Además regula que corresponde a la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, recibir y tramitar las solicitudes, elaborar el plano o polígono general del inmueble a fraccionar y el plano por cada fracción a adjudicar.

Realizar todo el proceso administrativo, hasta que todo quede en estado de emitirse la resolución ministerial que resuelva la solicitud y en su caso mande a otorgar la escritura traslativa de dominio o el título de propiedad el cual debe ser firmado por el Presidente de la República (Artículo 2). Esta ley solo favorece a las familias que han invadido terrenos antes de diciembre de 1999. La vigencia de la misma concluye el 31 de diciembre del año 2004 (Artículo 5 inc, 1).

- Ley del Banco Nacional de la Vivienda –BANVI- en liquidación

El Banco Nacional de la Vivienda fue creado por el Decreto 2-73 del Congreso de la República y modificado por el Decreto 42-73, como el órgano financiero del Estado, responsable del diseño y ejecución de programas de desarrollo urbano y construcción de vivienda, destinados a satisfacer las necesidades de la población de menores ingresos.

Sin embargo, después de 20 años de funcionamiento y de comprobar que dicha institución bancaria, infringió reiteradamente la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y la Ley de Bancos, se recomendó suprimir el BANVI, sobre las bases de falta de liquidez legal y financiera. En consecuencia, el Organismo Legislativo, autorizó mediante decreto la liquidación de dicha institución en el plazo de un año, en el que tenía que realizar todas las acciones finales de adjudicación de los proyectos de vivienda, traslado de áreas verdes y de equipamiento de las diferentes colonias a las

municipalidades jurisdiccionales. Así como las demás actividades necesarias para su efectiva liquidación, la que ha sido prorrogada cada año por el Congreso de la República, hasta la fecha.

Lo anterior evidencia que los asentamientos cuya tierra se encuentra a nombre del BANVI no pueden ser legalizados como consecuencia del proceso de liquidación, quedando las familias que habitan en los mismos, desprotegidas jurídicamente.

- Acuerdo sobre Aspectos Socio- Económicos y Situación Agraria

Como parte de los Acuerdos de Paz, se firmó el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria que reconoce la necesidad de llevar a cabo una política de incremento de la oferta de vivienda, incentivar la oferta de servicios, soluciones habitacionales y material de calidad y costo adecuados.

Poner en práctica acciones de política monetaria que permitan reducir significativamente el costo del crédito, promover y facilitar el mercado de valores para la adquisición de vivienda, diseñar y aplicar un mecanismo de subsidio directo a la demanda de vivienda popular en beneficio de los más necesitados.

Promover la legislación, 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 y especialmente el compromiso del Gobierno de dedicar por lo menos el 1.5 % de sus ingresos fiscales anuales para mejorar las condiciones de vivienda en el país.

El análisis del marco legal anterior permite concluir en lo siguiente: En Guatemala existe una diversidad de normas jurídicas que definitivamente intentan regular la vivienda y los asentamientos humanos, bien como normas ordinarias contenidas en

leyes generales o especiales o bien como normas orgánicas, es decir normas contenidas en leyes que crean instituciones gubernamentales, además de multitud de normas de carácter reglamentario.

En Guatemala, existen doce leyes que crean instituciones de las más variada índole, de las que, solamente dos tienen un contenido sobre vivienda, y las demás tienen repercusiones sobre la vivienda y los asentamientos humanos o sobre las relaciones entre la sociedad y el sector vivienda y asentamientos humanos, derivadas de su aplicación. Veinticuatro leyes en total, que incluyen normas fundamentales, generales y especiales que, aún referidas a otras materiales, incluyen normas específicas que se relacionan directamente o indirectamente con el sector vivienda que por supuesto constituyen derecho vigente y de observancia general; además de las normas reglamentarias, que constituyen normas de tipo secundario, subordinadas a la ley y que generalmente son actos de Gobierno que determinan los modos de aplicación de las leyes o las particularizan.

En consecuencia, las leyes relacionadas permiten conocer el marco legal que regula el sector vivienda y asentamientos humanos y los consecuentes aciertos y desaciertos de la legislación en este importante sector.

3.3 Instituciones relacionadas con asentamientos humanos y vivienda

- Antecedentes institucionales

- En 1956 el Estado ejecutó un convenio de asistencia bilateral para programas de auto-construcción de vivienda popular, celebrado con el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

Cuando finalizó esta ayuda, en 1963 el Gobierno guatemalteco fundó el Instituto Nacional de Vivienda, que en la década del setenta se transformó en el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), con el objetivo de generar un sistema de préstamo y ahorro para programas de vivienda de bajo costo.

El BANVI se concentró en la ejecución de proyectos de lotes con servicios, préstamos a beneficiarios de bajos ingresos y soluciones a situaciones conflictivas como invasiones de terrenos. No obstante ello, en 1992 se decidió la liquidación de esta institución, cuya escala de operación quedaba muy reducida en relación con la amplitud de los problemas de vivienda. A la fecha el BANVI se encuentra todavía en este proceso que debería concluir a finales el 2003.

- Por otro lado, en 1961 fue creado el Fondo de Hipotecas Aseguradas, con el fin de facilitar la construcción de viviendas mediante la emisión de cédulas hipotecarias aseguradas, a fin de incentivar a los capitales privados. De esta manera se buscaba satisfacer la demanda de sectores de ingresos medios y medios altos con recursos provenientes de la banca comercial.
- En 1976, después del terremoto que destruyó alrededor de 280,000 viviendas fue creado el Comité de Reconstrucción Nacional. Por problemas financieros, las funciones de esta entidad fueron absorbidas posteriormente por la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DAHVI), dependiente de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia.

- El DAHVI empezó a funcionar en 1987 como institución responsable de la introducción de servicios básicos (agua, drenaje y electricidad) en asentamientos precarios, principalmente del área metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Sin embargo, el impacto de dicha institución no fue relevante.

En suma, hasta la década de los noventa, las intervenciones públicas en el sector vivienda han evidenciado la ausencia de políticas y de instituciones eficientes para atender las necesidades de los sectores de bajos ingresos.³³

- Con la finalidad de paliar esta situación, en 1996 se promulgó la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos. Dicha ley es un intento de modernización del marco legal que, aunque no responde totalmente a la necesidad de una Política Nacional de Vivienda integral, reconoce la importancia de planificar sobre la base de planes de desarrollo y regulación municipal, protección y saneamiento ambiental y reducción de desastres, en coordinación con los municipios y otras instituciones.

Para estos fines, la ley designa un ente rector (primero el Ministerio de Economía y luego el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda), al que asigna las siguientes funciones: Formulación de una Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos; coordinación de instituciones públicas y privadas para ordenar y regular los asentamientos humanos; gestión de los recursos necesarios para financiar la vivienda con subsidio; aplicación de tecnologías que reduzcan los costos y mejoren la calidad de la urbanización, la construcción, la infraestructura y el

³³ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Informe de Verificación **La Política de Vivienda en el marco de los Acuerdos de Paz**, pág.10.

equipamiento comunitario; y modernización de los sistemas de situación, registro y catastro de la propiedad inmobiliaria para fines habitacionales.

Conforme con esta ley, con el propósito de facilitar el acceso a una vivienda adecuada a las familias de menores ingresos, se desarrolló un programa de subsidio a través del sistema financiero integrado por tres componentes: a) El subsidio directo: Es el recurso financiero no reembolsable otorgado por el Estado, por una sola vez a las familias con un ingreso familiar máximo mensual de Q.2,400.00; el subsidio triplica el aporte previo del beneficiario y puede llegar a un máximo de Q.12,000.00; b) El aporte previo: Es la contribución inicial que el beneficiario debe aportar para poder optar al subsidio directo; puede realizarse de varias formas: efectivo (para optar a la totalidad del subsidio directo deberá ser igual a Q.4,000.00, ahorro sistemático, materiales de construcción, mano de obra y otras formas de aporte; c) El préstamo en condiciones de mercado: es el complemento al subsidio directo y al aporte previo, que la familia beneficiada necesita para completar el valor de la solución habitacional que podía tener un valor máximo de Q.65,000.00 y debe ser proporcionado por las entidades financieras privadas participantes en este sistema.

Para la gestión y el otorgamiento de ese subsidio directo, se creó el Fondo Guatemalteco para la Vivienda, como institución financiera de segundo piso,³⁴ cuyos recursos son gestionados por entidades intermediarias autorizadas aprobadas por su Junta Directiva.

³⁴ Institución que canaliza recursos financieros a través de entidades intermediarias autorizadas y que no está facultada para realizar operaciones financieras directamente con el público.

- FOGUAVI, es actualmente la principal entidad estatal para el manejo de subsidios de fomento de la vivienda popular.³⁵

³⁵ MINUGUA, **Ob.Cit**; pág. 11.

CAPÍTULO IV

4. Cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz en asentamientos humanos.

Limitaciones y avances

4.1 Verificación

Según los Acuerdos de Paz, la Política de Vivienda y Asentamientos Humanos, es uno de los pilares del desarrollo humano integral. En ese sentido el Estado se comprometió, en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), a llevar a cabo una política de fomento con prioridad en la vivienda popular.

Para asegurar la sostenibilidad de esa política, se acordó asignar anualmente no menos del 1.5 % de los ingresos tributarios. Otros compromisos asumidos en ese Acuerdo son el financiamiento y facilidades par la adquisición de vivienda, a través de medidas de promoción en el mercado de valores y de mecanismos de subsidio directo, la actualización de normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción, los incentivos para la oferta tanto de vivienda como de servicios y de material de construcción.

La aplicación de normas antimonopolio en este ámbito y el fomento de sistemas de participación comunitaria, como por ejemplo las cooperativas, así como el fortalecimiento del Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI-.

Por lo que a continuación se presentan los informes de verificación sobre el cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz, relacionado con el tema de los asentamientos humanos y vivienda, realizados por las diferentes instancias

(gubernamentales, internacionales y sociedad civil), que participan en el cumplimiento de los mismos y que vienen a demostrar las limitaciones y avances obtenidos.

4.2 Limitaciones y avances

4.2.1 Cumplimiento de los compromisos en el periodo 1997-2001, de conformidad con el último informe de verificación de MINUGUA (agosto 2001)

De acuerdo con este informe,³⁶ indica que: Aunque en este periodo se asignaron recursos públicos para la vivienda, se constató que estos no fueron adecuadamente utilizados debido a la falta de una Política Nacional de Vivienda de largo plazo y a las limitaciones en la respuesta a los problemas de emergencia, como el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el conflicto armado interno y de las poblaciones damnificadas por la tormenta tropical Mitch.

4.2.1.1 La asignación de recursos

Como se ha mencionado, los Acuerdos de Paz preconizan que el Estado dedique a la Política de Fomento de la Vivienda un mínimo de 1.5 % del presupuesto de ingresos tributarios, con prioridad al subsidio de la demanda de soluciones habitacionales de tipo popular. En la tabla siguiente podemos apreciar que aunque no se logró la meta en el año 1997, la misma se superó con creces en los dos años siguientes:

³⁶ **Ibid**, pág.12.

- Porcentaje de los ingresos tributarios asignados al gasto público en vivienda 1996-1999*

	1996	1997	1998	1999
Presupuesto	2.0	0.67	5.77	2.95
Meta	-	1.50	1.50	1.50
Diferencia	-	- 0.83	+ 4.27	+ 1.45

- Porcentaje de los ingresos tributarios asignados al gasto publico en vivienda 2000-2003*

	2000	2001	2002	2003
Presupuesto	0.08	0.85	0.90	1.78
Meta	1.50	1.50	1.50	1.50
Diferencia	-1.42	-0.65	-0.60	+0.28

* Con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala.

4.2.1.2 La falta de implementación de una Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos

A principios del 2000, el nuevo Gobierno definió como una de sus prioridades el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, de las desigualdades sociales, étnicas y de género. Este énfasis se reitera en la “Matriz de Política Social 2000-2004”, presentada en agosto del mismo año. En esta matriz se establecieron objetivos en materia de vivienda, como incrementar la construcción de soluciones habitacionales y elaborar una Política Nacional de Vivienda de forma participativa.

Para ello se contempló la formalización de préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto de 210 millones de dólares, el reciclaje de hipotecas a través del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y la continuación del programa de subsidios para familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Asimismo, se propuso mejorar la coordinación con los municipios, asegurar la dotación de servicios, promover un banco de tierras y establecer programas de mejoramiento de vivienda en alquiler con opción de compra.

Aunque se realizaron reajustes en el transcurso del año 2000, FOGUAVI no tuvo acceso a los fondos necesarios para implementar programas de subsidio directo. Adicionalmente al presupuesto regular de FOGUAVI (de 295,3 y luego de 348 millones de quetzales), en junio de 2000 se asignó un presupuesto específico de 200 millones de quetzales para la implementación de un programa de soluciones habitacionales par las poblaciones contempladas en el AIURNG³⁷ y el ARPD.³⁸

Sobre ese aspecto cabe destacar la falta de transparencia en el manejo de esos fondos por parte del ex Viceministro, quien antes de su salida envió orden al Ministerio de Finanzas, de transferir 100 millones de quetzales a bancos privados sin aprobación de la Junta Directiva de FOGUAVI.

Una de las principales deficiencias del sector vivienda es la persistencia de la falta de una política de Estado integral y de largo plazo. A finales de mayo de 2000, el Ministerio dio a conocer el documento “Política Nacional de Vivienda 2000”, cuyos objetivos consistían esencialmente en reducir el déficit habitacional y permitir el acceso a la vivienda a las familias pobres.

³⁷ Acuerdo sobre bases para la incorporación de la unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad.

³⁸ Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado.

Sin embargo, este documento no se podría considerar una política, dado que no es integral, carece de una visión de largo plazo y no orienta las acciones del sector vivienda vinculando aspectos legales, normativos, institucionales, económicos, sociales, financieros y técnicos que incidan en su viabilidad.

Respecto a la ejecución durante el primer semestre de 2000, las nuevas autoridades del sector concentraron los primeros meses de su gestión en la evaluación y auditoría de lo que se hizo durante el Gobierno anterior. Las oficinas departamentales de FOGUAVI fueron cerradas, lo que significó la desaparición de toda interlocución con las poblaciones y los solicitantes de subsidio.

Las consecuencias de la falta de traslape entre las dos administraciones fueron: a) A nivel nacional, la sub-ejecución presupuestaria (durante el primer semestre, del presupuesto vigente de 216,027,222 quetzales, se gastó solamente el 0.6 % para pagar deudas del ejercicio del año anterior); b) A nivel local, los damnificados por el Mitch quedaron pendientes de reasentamiento, continuó la falta de seguimiento y de supervisión del trabajo de las constructoras y aparecieron varias expresiones de descontento por parte de sectores organizados de la sociedad civil; y c) No se logró ningún objetivo de la agenda pendiente para solucionar los problemas de vivienda de desmovilizados y desarraigados.

El quinto informe del Secretario General de Naciones Unidas, frente a la paralización de las actividades de FOGUAVI y la no ejecución de su presupuesto, recomendó: “Es preciso la pronta reactivación de FOGUAVI y la definición de los sectores de menos ingresos”.

4.2.1.3 La formulación de la Política Pública

Uno de los principales efectos de la ausencia de una respuesta del Estado al déficit habitacional son las invasiones de tierra urbana para vivienda. Sean estos terrenos privados o públicos, el Gobierno tiene la potestad de proceder al desalojo de los invasores. Según el Frente de Pobladores de Guatemala, durante el año 2000 se efectuó el desalojo de 5,992 familias, en su gran mayoría en el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala.

En julio de 2000, a raíz del derrumbe de un importante puente que une la ciudad capital con el sur del país, se inició una crisis institucional en el seno del MICIVI que provocó la salida de los tres Viceministros. A su llegada, las nuevas autoridades del Viceministerio responsable de la vivienda anunciaron tres medidas:

a) No efectuar más desalojos sin que se estudien previamente y en concertación con las familias expulsadas las modalidades de su reasentamiento. No obstante cabe subrayar que se efectuó el desalojo de 165 familias en septiembre, en Amatitlán sin concertación previa con los pobladores. Para solucionar el reasentamiento de los damnificados del Mitch, la reubicación de los vecinos de la línea férrea, y la legalización de las tierras del asentamiento El Zarzal de Villa Nueva, se creó la Comisión de Alto Nivel para la atención de la problemática de vivienda y asentamientos humanos precarios, donde participan representantes del Viceministerio y de las organizaciones de pobladores.

b) Volver a impulsar los trabajos de la Subcomisión de Vivienda para definir las modalidades (marco legal, monto del subsidio, tipo de vivienda, normas técnicas,

revisión de expedientes, criterios de calificación, mecanismos de supervisión) de la implementación del programa de subsidio para desmovilizados, desarraigados y comunidades circunvecinas.

c) Convocar a los sectores involucrados (representantes de municipalidades, universidades, cooperativas, constructores, sistema financiero y sociedad civil) para poner a discusión las directrices para elaborar una Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH), propiciando el acceso a la vivienda y dando prioridad a los sectores con menores ingresos, como indican los Acuerdos de Paz.

A partir de esas directrices así como de los diagnósticos y propuestas de los diversos sectores, la discusión se organizó alrededor de los temas siguientes: Política de acceso a la tierra, Política financiera y de subsidios, Política de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, medio ambiente y gestión de riesgo, Política de calidad de vivienda y Marco operativo, legal e institucional.

A principios de septiembre de 2000, la Presidencia de la República decretó la intervención de FOGUAVI para que fuera investigado el manejo de los fondos de esta entidad. Si bien la decisión responde efectivamente a la necesidad de investigar la posible malversación de fondos por esa institución, la intervención fue cuestionable en varios aspectos.

Por un lado, FOGUAVI, como entidad financiera de segundo piso, debía ser fiscalizada por la Superintendencia de Bancos y la Contraloría de Cuentas. Por otro lado, el decreto gubernativo que establecía la intervención no definía precisamente su duración ni el ámbito de dicha intervención. Los principales efectos de la intervención fueron: La suspensión del conjunto de las actividades de FOGUAVI, pendientes para su

revisión por parte de los interventores; la decisión de algunos sectores de pobladores del área metropolitana de organizar una huelga de hambre para exigir la reubicación de las familias desalojadas en Amatlán y que se levantara la intervención, así como retirarse del proceso de discusión de la PNVAH; esta última decisión fue imitada por el sector de la construcción.

Finalmente el 10 de octubre del mismo año, se retiró la intervención de FOGUAVI, se restableció su Junta Directiva y se decidió realizar una auditoría a cargo de la Superintendencia de Bancos. Esta medida permitió mejorar el marco de los procesos que se desarrollaban en este sector.

La comisión de Alto Nivel para la atención de la problemática de vivienda y asentamientos humanos precarios, retomó sus trabajos para encontrar una solución al reasentamiento de las familias desalojadas en Amatlán; la Subcomisión vivienda reinició sus actividades para otorgar el subsidio de FOGUAVI, a las poblaciones desarraigadas y el sector privado y las organizaciones de pobladores aceptaron participar nuevamente en la elaboración de la PNVAH.

Paralelamente se prorrogó seis meses el decreto de legalización de las tierras públicas ocupadas por pobladores de escasos recursos. A pesar e este escenario positivo, la situación del sector siguió siendo sumamente preocupante, como demuestran los siguientes hechos:

a) No se ejecutó el presupuesto del FOGUAVI, previsto para el año 2000 para los subsidios directos por la imposibilidad de acceder a los fondos.

b) La Comisión de Alto Nivel para la atención de la problemática de vivienda y asentamientos humanos precarios quedó pendiente de formalización. En efecto, esa convergencia de esfuerzos de concertación del Gobierno y de los sectores organizados de pobladores necesita ser institucionalizada mediante un Acuerdo Gubernativo y por otro lado, que sean claramente definidas las modalidades de representación y de participación de las entidades estatales, así como de los sectores de la sociedad civil organizada.

c) Aunque fueron notables los esfuerzos y el espíritu de concertación que animaron a los participantes de la subcomisión de vivienda, la ejecución de los primeros 5,748 subsidios autorizados por la Junta Directiva de FOGUAVI para el programa de vivienda para desmovilizados y poblaciones desarraigadas, se han visto retrasados por la falta de transparencia en el manejo de los fondos.

En suma, durante el primer semestre de 2001, no se dieron mayores avances en el sector de la vivienda y asentamientos humanos. La inestabilidad institucional crónica del MICIVI no permitió que fuera ratificada la PNVAH por las máximas autoridades y que se elaboraran e implementaran programas concretos de vivienda.

Fue solamente a finales de junio, cuando el nuevo Ministro de Comunicaciones, tomó posesión del cargo, que se oficializó la Política de Vivienda previamente consensuada entre los diferentes sectores. Cabe destacar que aunque se haya necesitado unos meses más de negociación, han empezado los desembolsos para la ejecución del programa de vivienda para desmovilizados y población desarraigada.³⁹

³⁹ MINUGUA, **Ob. Cit;** pág. 23.

Sintetizando lo anterior, se nota la ausencia de una política de Estado en materia de vivienda, que según lo establecido en los Acuerdos de Paz, garantice lineamientos claros y un marco legal e institucional que permita el desarrollo sostenible de un programa de vivienda popular que empiece a aportar soluciones al creciente déficit habitacional. Además, lo anterior deja claro que en el año 2000 prácticamente no se asignó nada a la Política de Vivienda y Asentamientos Humanos, y en el año 2001 y 2002 se asignó aproximadamente el cincuenta por ciento de lo acordado en los Acuerdos de Paz, fue hasta el año 2003 que el Gobierno sobrepasó dicho porcentaje, por ser un año electoral y utilizarlo con fines políticos.

4.2.2 Ultimo Informe el Secretario General de las Naciones Unidas sobre la verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala (septiembre 2002)

El mismo indica: “El problema del sector de la vivienda no consiste solamente en la insuficiencia de los recursos asignados, sino en la inexistencia de mecanismos institucionales para implementar los programas de vivienda y para su fiscalización y supervisión por parte del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. El viceministerio responsable de la vivienda promovió un proceso de concertación y discusión entre los distintos sectores para formular una Política Pública Nacional de Vivienda, como mencionan los Acuerdos de Paz, que diera prioridad a la atención de los sectores de menores ingresos. Esta iniciativa que promovió la participación ciudadana, fue ratificada en agosto de 2001 como política de Estado.

El Viceministerio de la Vivienda, la Dirección del Fondo Guatemalteco para la Vivienda y la Secretaría de Asuntos Específicos, han iniciado esfuerzos para crear los

espacios de participación previstos por dicha política. Sin embargo es necesario destinar presupuesto para iniciar su implementación a través de programas adecuados.⁴⁰

El referido informe resalta la importancia, no solo de asignar el presupuesto destinado para la implementación de Política de Vivienda y Asentamientos Humanos, sino también la implementación de programas habitacionales para contrarrestar la magnitud de la problemática generada por la falta de vivienda en Guatemala.

4.2.3 Análisis de la Fundación Guillermo Toriello sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, con respecto a la vivienda y asentamientos humanos

Indica: Aunque los Acuerdos de Paz no tienen carácter de ley, sí son considerados y aceptados como compromisos de Estado, tanto por el Gobierno como por la sociedad civil y la Comunidad Internacional. Por lo anterior, cualquier Gobierno está en la obligación política, moral y ética de cumplirlos.

En el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria, se establece: El Estado guatemalteco debe asumir políticas encaminadas a garantizar el acceso de la población más vulnerable, a una vivienda digna y a la propiedad de la tierra.

El Informe de la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), con relación a la inversión pública en desarrollo social, señala un avance en las metas de cobertura de salud, educación y en infraestructura, sin embargo, la población aún no percibe efectos positivos como producto de la paz, especialmente en este terreno. Asimismo señala que la Comisión de Acompañamiento se comprometió a dedicarle especial atención al cumplimiento de los compromisos en materia de salud, educación,

⁴⁰ Séptimo informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala, pág. 10.

vivienda, empleo y seguridad social convenidos en los acuerdos, tanto en lo relativo a las políticas y decisiones administrativas como a la asignación presupuestaria para el próximo ejercicio fiscal.

Otro señalamiento que hace es con relación a los serios obstáculos registrados en el periodo gubernamental actual para avanzar en el cumplimiento de los compromisos de desarrollo social. Se manifestó lentitud en la ejecución de la inversión pública social, en la revisión y evaluación de los programas dirigidos a lograr las metas de cobertura establecidas en los Acuerdos de Paz y en la formulación de las nuevas políticas sociales.

Con respecto al presupuesto del año 1999 para el sector vivienda, éste fue superior a lo establecido en los Acuerdos de Paz; a pesar de ello, hubo un serio incumplimiento en los compromisos financieros adquiridos y hasta la fecha no existe información precisa respecto a lo ejecutado.⁴¹ Nuevamente, el referido informe señala la importancia de asumir políticas que garanticen el acceso a la población más vulnerable a una vivienda digna, tal como lo establece el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA).

4.2.4 Matriz de seguimiento a los temas principales identificados en el Grupo

Consultivo de febrero de 2002, elaborada en abril de 2003 por el Gobierno de Guatemala

Dicho documento presenta un inventario del conjunto de actividades emprendidas por el Gobierno de Guatemala para poner en ejecución los compromisos, acordados con

⁴¹ Fundación Guillermo Toriello. **Análisis de la Política de vivienda popular**. Análisis para la incidencia No.1. págs. 25 y 26.

la Comunidad Internacional, durante el Grupo Consultivo celebrado en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington DC, en febrero de 2002.

“El propósito del mismo es presentar el conjunto de actividades al Grupo Consultivo de Seguimiento, que llevó a cabo en la Ciudad de Guatemala, el próximo 13 de mayo, allí se procederá a hacer un nuevo balance, entre los resultados alcanzados y las tareas pendientes, lo cual permitirá identificar y acordar un nuevo conjunto de compromisos:

a) Impulsar la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, teniendo como resultado a febrero del 2003 la Ley Reguladora de la venta y legalización de tierra, propiedad del Estado para mejoramiento de vivienda, asentamientos humanos y barrios, impulsada.

Indicando en el informe de avances: Cumplido, aprobada dicha ley por medio del Decreto 84-2002. Proyecto El Morlón: Se firmó un contrato con una nueva compañía desarrolladora del proyecto, para avanzar en el corto plazo por lo menos el 50 %. El 12 de diciembre se inauguró el proyecto Guadalupe en Escuintla. Se realizará reunión con el Presidente para presentar avances de la comisión, así como la propuesta de promover la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos. Se logró el diálogo entre grupos de ocupantes de la línea férrea y FEGUA. Se entregaron 1500 títulos de propiedad a los habitantes de los asentamientos.⁴²

El MICIVI subsidiará vivienda con más de Q.260 millones (06/09/02). La Ministra de Comunicaciones indicó que al Fondo Guatemalteco para la Vivienda, se le asignó más de Q.260 millones de quetzales como subsidio para alcanzar veintiún mil soluciones habitacionales en el país y dotar de vivienda a miles de guatemaltecos.

⁴² Gobierno de Guatemala. Caminando a la Paz con Reconciliación y Desarrollo. **Informe final de la Matriz de Seguimiento a los temas identificados en el Grupo Consultivo de febrero 2002**, pág. 94.

FOGUAVI entrega viviendas populares que beneficiarán a 2500 familias (04/12/02): El Ministerio de Comunicaciones, por medio del Fondo Guatemalteco, entregó los primeros proyectos habitacionales populares en Villas del Quetzales, de Ciudad Quetzal.

-Aceleración del cumplimiento de los Acuerdos de Paz

En los avances de febrero de 2002 a febrero de 2003 se han entregado 1200 viviendas y se han autorizado 5500 subsidios para vivienda.⁴³ El presente documento fue elaborado por el Gobierno de la República de Guatemala, en abril de 2003 (un mes antes de celebrar la reunión del Grupo Consultivo en nuestro país), a raíz de los compromisos adquiridos en la reunión con el referido organismo, en Washington en febrero de 2002, en el cual se detalla el cumplimiento de los mismos.

4.2.5 Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, de la Secretaría de la Paz (SEPAZ) en periodo 2000-2004

Para la SEPAZ, el cumplimiento de los compromisos de la paz constituyen para el actual Gobierno en general y para esa Secretaría en particular, una convicción, un mandato legal y una prioridad que será posible materializar solo con el apoyo y esfuerzo conjunto del Gobierno y los sectores sociales y que el cumplimiento de los compromisos de la paz, constituye un desafío que involucra a la sociedad civil y al Estado. Indica, que los lineamientos que se presentan atienden a una realidad que no se sujeta a la clara voluntad del Gobierno para cumplir cabalmente los compromisos de la

⁴³ **Ibid**, págs. 94 y 105.

paz. El reto consiste en avanzar a través de limitantes económico financieras y políticas, que en el propio proceso habrá de ir superándose.

- Salud y Vivienda: “Los programas de salud y vivienda deberán integrarse con las dependencias públicas respectivas con los Ministerios de Salud, Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Desarrollo Social y los Fondos Sociales, a efectos de que SEPAZ pueda coordinar iniciativas para alcanzar las metas a que se refiere el actual cronograma de los acuerdos, con especial énfasis en los grupos de mayor postergación, en participar en las áreas de reasentamiento de las poblaciones desarraigadas. Un programa especial irá dirigido a las personas con discapacidad a causa del enfrentamiento armado, ofreciendo atención para su rehabilitación física, mental e inserción laboral y productiva”.⁴⁴

4.2.6 Primer informe de la situación actual y perspectivas sobre los Acuerdos de Paz, del Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación

-Vivienda: Dicho informe indica: “Los Acuerdos de Paz establecen que un pilar fundamental del desarrollo humano es la vivienda para lo cual se acordó asignar anualmente no menos del 1.5 % de los ingresos tributarios a la Política de Vivienda. Sin embargo, en los últimos años a pesar de haberse cumplido con la asignación presupuestaria prácticamente no se ejecutó nada en el año 2000 y en el 2001.

A la fecha únicamente se han ejecutado Q86 millones comprometidos con los pobladores y desarraigados, existe un fideicomiso con el Crédito Hipotecario Nacional, de Q.52.1 millones para la segunda fase del proyecto, lo cual hace pensar que el cierre

⁴⁴ Secretaría de la Paz. Presidencia de la República. **Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2000-2004**, págs 2 y 12.

puede alcanzar los Q138 millones en el 2001. En el presupuesto 2002 se asignaron Q.281.6 millones de los cuales Q.116 millones son recursos externos de préstamos del BID para la legalización de terrenos, pero sin embargo, peligra su ejecución al no ser aprobada la Ley de Legalización en el Congreso.

Por aparte la situación financiera se complica al mantener FOGUAVI una deuda de Q.300 millones con la Cámara de la Construcción, para lo cual se pretende destinar Q.100 millones para amortizar la deuda en el 2002.⁴⁵ Los únicos logros alcanzados son la elaboración y aprobación de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, la cual fue presentada por el Gobierno al Ministerio de Comunicaciones, que será el encargado de impulsarla (lo que se logró por las presiones del BID al condicionar el desembolso de recursos y por la movilización social).

No obstante sigue pendiente la elaboración y ejecución de un Plan de Ordenamiento Territorial que promueva el desarrollo; debe modificarse la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos para adecuarla a la Política Nacional de Vivienda y debe ampliarse el periodo de vigencia de la Ley para la Legalización de la tenencia de la tierra. Dentro de las prioridades están el incremento y asignación de recursos económicos en el presupuesto 2002; ampliar el periodo de vigencia de la ley de legalización de tenencia de la tierra; la revisión de la ley de FOGUAVI; la revisión y modificación de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos; la planificación del desarrollo local a través de las municipalidades; levantar un censo a nivel de municipios; la fiscalización social y la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

⁴⁵ Foro Ecuaméxico por la Paz y la Reconciliación. Primer informe: **Acuerdos de Paz. Situación actual y perspectivas**, pág.43.

Las estrategias deben incluir el fortalecer el sector de pobladores, la capacidad de gestión y autogestión, organización y participación de la sociedad civil, así como los espacios de interlocución con el Estado.

- Temas prioritarios y propuesta de estrategia del Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación:

Vivienda: Asegurar la implementación de la Política de Vivienda y el desarrollo de la institucionalidad correspondiente para su sostenibilidad. Iniciar acciones concretas para el desarrollo de un plan nacional de ordenamiento territorial. Asignar los recursos necesarios y congruentes con esta política, con un mínimo de 270 millones que es el compromiso contenido en los Acuerdos de Paz, equivalente a 1,5 del PIB. Dar prioridad a los sectores de menores ingresos y los que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Desarrollar programas y proyectos acordes a la PNVAH, priorizando la población más vulnerable y continuar con el programa de desarraigados y desmovilizados en cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Garantizar la transparencia y control en el manejo de los recursos y promover la concertación y participación de la sociedad civil. Aprobar el anteproyecto de Ley para la regularización de tierras urbanas del Estado en seguimiento al Decreto 3-97.⁴⁶

El anterior informe coincide con los anteriores, al indicar que el acceso a una vivienda constituye un pilar fundamental del desarrollo humano, por lo que para el Foro Ecuménico por la Paz lo más importante radica en: a) Implementar la Política de vivienda y modificar la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, para que se adecúe a la misma; b) Elaborar un plan de ordenamiento territorial; c) Incrementar los recursos destinados a vivienda; y d) La participación directa de las municipalidades respectivas.

⁴⁶ Actualmente ya se aprobó el Decreto 84-2002 en seguimiento al Dto.3-97.

4.2.7 Informe de la Comisión de Acompañamiento. Balance y propuestas.

Abril de 2003

Consideraciones generales: Aunque el proceso de paz ha perdido cierto ímpetu en los últimos años, es importante no perder de vista los avances que se han dado desde la firma de la misma. La Guatemala de hoy está lejos de ser el país de la época del enfrentamiento armado. Podemos decir que todos los acuerdos, aunque con diferentes énfasis y ritmos, han avanzado desde su firma en alguna medida y dimensión.

Uno de los mayores logros de los Acuerdos de Paz ha sido la apertura de espacios para la participación de diversos protagonistas sociales y de todas las corrientes ideológicas y políticas, habiéndose constituido esta amplia gama de sectores sociales y fuerzas políticas en el principal sostén del proceso de la democratización incipiente que vive el país.

Sin embargo, aunque reiteradamente se reconoce que los Acuerdos de Paz son compromisos de Estado, el avance de temas sustantivos y estructurales se ha visto limitado por la prevalencia de los intereses de determinados grupos. Por otra parte, las prioridades de las agendas de los gobiernos desde la firma de la paz no siempre han coincidido con las de la sociedad civil y las de los partidos políticos. En distintas temáticas, la respuesta gubernamental se ha dado a partir de la presión social y no como un esfuerzo de construcción de consensos y formulación de políticas públicas en forma participativa e incluyente.

Como resultado de lo anterior, varias de las reformas fundamentales contenidas en los Acuerdos de Paz no se han realizado, a la vez se ha producido un desgaste de la institucionalidad de la paz y de los actores que participan en ella.⁴⁷

-Desarrollo social: A pesar de que hay una tendencia relativamente positiva en algunos indicadores del desarrollo, solamente se han producido mejorías limitadas en los servicios de salud, educación y vivienda durante los últimos años. Sin embargo, el pasado no debe ser la referencia única para medir los avances. Estos deben ser evaluados de acuerdo a las metas y los horizontes planteados por los Acuerdos de Paz como referentes mínimos.

La falta de atención a las demandas básicas de la población produce como consecuencia un deterioro en la calidad de vida e inestabilidad social. La debida priorización del gasto así como la implementación de las reformas comprometidas, contribuirían a resolver dicha demanda...”⁴⁸

En resumen el informe anterior, demuestra la importancia que representa la apertura de espacios para la participación de los sectores sociales en la implementación de los Acuerdos de Paz, y señala que la respuesta recibida por parte del Gobierno en el cumplimiento de los mismos, se ha dado a raíz de la presión social.

4.2.8 El Grupo Consultivo

El Grupo Consultivo es la instancia en la que Guatemala, Estado y sociedad civil, presentan a los países donantes la implementación de los Acuerdos de Paz. De esta exposición depende en gran medida la continuidad del financiamiento externo.

⁴⁷ Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. **Los Acuerdos de Paz y su institucionalidad: Balance y propuestas**, págs. 1 y 2.

⁴⁸ **Ibid**, pág. 5.

4.2.8.1 ¿Quiénes lo conforman?

Holanda, España, Noruega, Alemania, Estados Unidos, Japón, Taiwán, Países Bajos, Noruega, Canadá, Suecia, Dinamarca, Suiza, Italia, Finlandia, Bélgica, Inglaterra y Francia: Misión de Verificación en Guatemala de la ONU (Minugua), Banco Interamericano de Desarrollo BID, Banco Mundial y por Guatemala: Gobierno, Mesas Intersectoriales de Diálogo, Congreso y representantes de la sociedad civil.⁴⁹

4.2.8.2 Reunión del Grupo Consultivo realizado en Guatemala el 13 y 14 de mayo de 2003

En el auditorio del Banco de Guatemala fue instalada la reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, al que asistieron delegados de la Comunidad Internacional y de Organismos Financieros. Durante dos días representantes de la Comunidad Internacional y de los Organismos Financieros, evaluaron los avances del Gobierno en el cumplimiento de los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz.

“El Presidente Portillo resaltó que a más tardar en septiembre presentará al Congreso, una iniciativa para que se convierta en ley la nueva institucionalidad de la paz y su agenda estratégica. Ello es fruto, aseguró, de los acercamientos de la Secretaría de la Paz y la Comisión de Acompañamiento con diversos sectores”.⁵⁰

“Gobierno presentó avances en los Acuerdos de Paz. Nivel de cumplimiento: Catalina Soberanis, Secretaria de la Paz, dio inicio a las presentaciones y destacó que en 1996 fueron calendarizados 177 compromisos, de los cuales en la administración

⁴⁹ Prensa Libre. 10 de mayo de 2002, pág. 6.

⁵⁰ Prensa Libre. 14 de mayo de 2003, pág. 4.

anterior solamente se cumplió el 40 % de los mismos. Desde el inicio de la administración del Presidente Alfonso Portillo, de los 106 compromisos que fueron recalendarizados, este Gobierno ha cumplido un 51 % de los mismos. Entre los logros presentados por la titular de la Secretaría de la Paz (SEPAZ) están: el eje de reasentamiento, incorporación y reconciliación; dentro de este contexto se puede mencionar que el Gobierno ha invertido Q5.6 millones para la incorporación productiva de la población desarraigada. Además ha entregado 7,404 viviendas...”⁵¹

“Sector indígena. Para Rosalina Tuyuc, de la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (Conavigua), el discurso del Presidente está lejos de la realidad. Añadió que Portillo, desconoce toda la situación de las violaciones de los derechos humanos, la represión del pueblo y de ancianos y líderes espirituales, que para mí es fundamental. Hizo énfasis que aún quedan leyes por aprobarse para facilitar el proceso de paz...”

Embajadora de Suecia: El proceso ha sido lento. El estancamiento de la agenda legislativa y el poco avance en el resarcimiento de las víctimas del conflicto armado son aspectos negativos que destaca la Embajadora de Suecia, María Leissner. El proceso ha sido lento, el Gobierno tiene chance de apresurarlo para cumplir la agenda prioritaria, expresó. Agregó que lo más importante es que el Gobierno demuestre que hay voluntad y que la reorganización de los expatrulleros es un problema.

Sector empresarial: Sin avances, aunque acepta que el camino de la paz es difícil, Felipe Bosch, miembro del Cacif, señaló que no se ha hecho más, por falta de voluntad del Gobierno, añadió: No ha habido avances, porque no hay voluntad política de este Gobierno. También destacó la importancia de los Acuerdos de Paz para la sociedad y los empresarios. Debemos

⁵¹ La Hora. 14 de mayo de 2003, pág. 6.

avanzar; para eso, hay que reactivar la economía, crear empleos y atraer inversión”, enfatizó.⁵²

“La reunión del llamado Grupo Consultivo, donde durante dos días se analizó el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, concluyó ayer con una exhortativa de la Comunidad Internacional a que se impulse un diálogo nacional. Es necesario que los tres poderes del Estado, la sociedad civil y el sector privado empujen el mismo carro, resaltó Miguel Martínez, Presidente del GC y funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo BID. Para el personero del BID: No solo se puede buscar un culpable, por los atrasos, avances limitados y retrocesos en el cumplimiento de los acuerdos pacificadores. A su juicio, la gran familia guatemalteca, incluidos los tres poderes del Estado, son los responsables por el incumplimiento, no solo el Gobierno del FRG. Si no se ha podido avanzar a la velocidad correcta es porque no ha habido un esfuerzo de país”, generalizó Martínez.⁵³

“Traicionaron los acuerdos: El Gobierno traicionó los Acuerdos de Paz. Gritaban sindicalistas, indígenas y campesinos durante la manifestación que se efectuó ayer frente al Banco de Guatemala, donde se realizó el Grupo Consultivo. En el Grupo Consultivo, el Gobierno presenta un show. Hay avances, dicen ellos, pero nosotros vemos retrocesos, señaló Luis Chávez, de la Coordinadora Nacional Sindical y Popular. Desde las 9 horas, más de cien miembros e la CNSP, el Congreso Nacional Indígena y Campesino y la Alianza Petenera, por la vida y la Paz, se reunieron frente al Banguat,

⁵² Prensa Libre. 14 de mayo de 2003, pág. 4.

⁵³ Prensa Libre. 15 de mayo de 2003, pág. 3.

mientras otros lo hicieron el Hotel Marriot, donde se negociaba el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.”⁵⁴

“Grupo Consultivo: ¿Esfuerzo en vano? Las conclusiones del encuentro de Guatemala despiertan dudas acerca de la efectividad de dicha instancia. La percepción de diversos actores de la sociedad, es que la reciente reunión del Grupo Consultivo pasará a la historia como uno de los encuentros más improductivos desde que se instauró esta instancia encargada de evaluar periódicamente el avance de los Acuerdos de Paz. Tal ineffectividad tiene que ver con que las discusiones no pudieron ir más allá de una revisión de los nueve puntos que se habían acordado en febrero de 2002, por lo que fue necesario proponer una nueva reunión para el año próximo y entonces determinar si hay mejores resultados.”⁵⁵

Es de importancia resaltar, que de los comentarios detallados anteriormente, por los diversos sectores de la sociedad, coinciden en lo siguiente:

- a) Desde la firma de los Acuerdos de Paz, ha habido pocos avances por la falta de voluntad política del Gobierno.
- b) El proceso de paz ha sido lento.
- c) Para avanzar es necesario reactivar la economía, crear empleos y atraer inversión, pero en un país que brinde seguridad; y
- d) La necesidad de involucrar a todos los sectores de la sociedad a que participen en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y que la Comisión Internacional siga apoyando.

⁵⁴ Prensa Libre. 15 de mayo de 2003, pág. 4.

⁵⁵ Siglo XXI. 17 de mayo de 2003, pág. 10.

CONCLUSIONES

1. Históricamente ha sido parte de la dinámica de crecimiento de la Ciudad de Guatemala, la existencia de asentamientos precarios, debido en parte a que los gobiernos de turno casi nunca han incluido dentro de sus programas la dotación de vivienda popular con sus respectivos servicios a la población de escasos recursos económicos, aún siendo un derecho que el Estado debe facilitar, aunado a ello la oferta del sector privado no ha sido accesible a los recursos económicos de estos sectores.
2. La otra dimensión del problema de vivienda para la población de escasos recursos, es expresión de los desajustes en las bases del insuficiente desarrollo económico y social que no permite oportunidades de empleo con remuneración suficiente para la adquisición de vivienda y servicios adecuados a esta población.
3. Los organismos existentes ante los que puede iniciarse un proceso de legalización de la propiedad, no tienen delimitados dentro de sus funciones, procedimientos administrativos para enfrentar las diversas formas de posesión irregular de los terrenos, a través de las cuales pueda intervenir el Estado en estos asentamientos.
4. El Decreto 84-2002 del Congreso de la República, autoriza la venta de fincas a nombre del Estado, el Gobierno o la Nación, destinadas para vivienda y que hayan ocupado el inmueble antes de diciembre de 1999; teniendo carácter de excepción, pues no beneficia a aquellas familias que realicen nuevas ocupaciones, ya que corren el riesgo de ser desalojadas en cualquier momento.

5. Existen elevados porcentajes de población que viven en estado de pobreza y pobreza extrema. No obstante, desde la firma de los Acuerdos de Paz hasta la fecha, no se ha implementado una política habitacional que propicie el acceso prioritario a una vivienda adecuada a los sectores de menos ingresos del país, a través de subsidios directos y préstamos a largo plazo, en condiciones favorables.

6. El poco conocimiento de los Acuerdos de Paz por la población en general y el bajo impacto del cumplimiento de los compromisos adquiridos en los mismos, ha provocado desinterés en los diversos sectores sociales.

7. A pesar de que los Acuerdos de Paz establecen que un pilar fundamental del desarrollo humano es la vivienda, y para lo cual se acordó asignar anualmente no menos del 1.5 % de los ingresos tributarios del Estado a la Política Nacional de Vivienda; el déficit habitacional continúa agravándose, ya que en varias ocasiones el Gobierno ha incumplido, al asignar anualmente menor porcentaje de lo estipulado.

RECOMENDACIONES

1. El Estado debe contemplar una política específica tendiente a satisfacer la necesidad de vivienda de los sectores populares y de bajos ingresos, a la par de impulsar políticas, programas, proyectos e instituciones específicas para la regularización de la propiedad de la tierra en los asentamientos precarios. También deben contemplarse programas de dotación de servicios básicos, construcción y/o mejoramiento de viviendas en estas áreas.
2. Que el Gobierno promueva fuentes de empleo en el interior de la República, para frenar el alto índice de emigrantes al departamento de Guatemala y así evitar, en gran medida, la proliferación de asentamientos precarios.
3. Es necesario el fortalecimiento institucional de FOGUAVI para asegurar la transparencia en el manejo de los fondos y la supervisión de empresas privadas, cooperativas, ONG-s encargadas de la gestión y ejecución de los subsidios y que sea ésta la institución encargada de llevar a cabo el proceso de legalización de los diferentes asentamientos; a la vez lograr créditos de instituciones financieras con tasas de interés favorables a las familias de menores ingresos.
4. El Estado, a través del Congreso de la República, debe dejar de enfrentar la problemática de los asentamientos precarios por medio de legislación coyuntural y casuística; lo que hace necesario promulgar un cuerpo de leyes que regulen en forma integral las necesidades de vivienda de la población de escasos recursos y, sobre todo,

crear una ley específica para la obtención de la propiedad de los asentamientos precarios.

5. Es imprescindible que el Gobierno implemente la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, para dar atención a los sectores de menores ingresos, tal como fue establecido en los Acuerdos de Paz.

6. Promover la concertación y la participación de los sectores de la sociedad, involucrados en la solución de la problemática generada por la falta de vivienda, que conlleve el apoyo necesario al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, en la implementación de la Política de Vivienda y Asentamientos Humanos.

7. Aunque se reconoce que los Acuerdos de Paz son compromisos de Estado, es necesario que se conviertan en ley, para que el Gobierno cumpla con lo acordado en los mismos, especialmente con designar anualmente el porcentaje destinado a la Política de Vivienda y Asentamientos Humanos; asignación que debería ser incrementada por la magnitud del problema.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ AGUILAR, Isabel Cristina. **Tesis Política de Vivienda y la situación socioeconómica de las familias de Ciudad Peronia**. Guatemala: Escuela de Trabajo Social, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1995. 41 págs.
- BOUSCAYROL HERRERA, Jorge Enrique. Tesis **La administración de los proyectos de vivienda popular como una alternativa para solventar el déficit habitacional en Guatemala**. Guatemala: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Rafael Landívar, 2000. 45 págs.
- Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. Encuentro con los Actores de la Paz, **Los Acuerdos de paz y su institucionalidad. Balance y propuestas**. Guatemala: 2000. 11 págs.
- Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. **Cronograma de implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz 2000-2004**. Guatemala: 2000. 48 págs.
- CHÚA PULIDO DE DARDÓN, Claudia María. Tesis **Realización del perfil de un proyecto de soluciones habitacionales, considerando la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos**. Guatemala: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Rafael Landívar, 2000. 52 págs.
- DE LEÓN CARPIO, Ramiro. **Catecismo Constitucional**. Instituto de Investigación y Capacitación Atanasio Tzul. Guatemala, 2ª. ed.; Tipografía Nacional, Guatemala: 1990. 204 págs.
- Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación. **Primer informe: Acuerdos de Paz**. Situación y perspectivas, Guatemala: Catedral Metropolitana, 2002. 87 págs.
- Fundación Guillermo Toriello. **Análisis de la Política de Vivienda Popular**. Análisis para la incidencia No. 1, Guatemala: 2000. 59 págs.
- Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala. **Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad**. Madrid, España: 1996. 17 págs.
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. **Construyendo la Paz**. Cronograma para el cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz, 2000-2004, Guatemala: 2000. 114 págs.
- LAQUIÁN, Aprodicio A. **Vivienda Básica**. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo CIID, Bogotá, Colombia: 1985. 173 págs.

- MARTÍNEZ LÓPEZ, José Florentín. **Tomas de terrenos en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala 1991-1998**. Boletín No. 39, Guatemala: Ed. Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1999. 80 págs.
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. **Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos**. Guatemala: 2000. 24 págs.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA. **La Política de Vivienda en el marco de los Acuerdos de Paz**. Guatemala: 2001. 27 págs.
- MINUGUA. **Observaciones y Recomendaciones relativas a la Agenda de Paz pendiente**. Síntesis del estado de cumplimiento de los compromisos calendarizados en el Acuerdo sobre cronograma, Guatemala: 1999. 44 págs.
- MINUGUA. **Situación de los compromisos sobre aspectos Socioeconómicos y Agrarios**. Reasentamiento e Incorporación, Guatemala: 1999. 29 págs.
- MORÁN MÉRIDA, Amanda. **Condiciones de vida y tenencia de la tierra en asentamientos precarios de la Ciudad de Guatemala**. 2ª. Ed.; Guatemala: Ed. Centro de Estudios Urbanos y Regionales CEUR, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2002. 176 págs.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L. 1981. 1739 págs.
- PAREDES NAVAS, Heber Arturo. Tesis **Vivienda Mínima y Vivienda Digna**. La vivienda de interés social, Guatemala: Facultad de Arquitectura, Universidad de San Carlos de Guatemala: 1982. 91 págs.
- Proyecto BID-SEPAZ ATN/SF-77-37 GU. **Plan estratégico para la ejecución de los Acuerdos de Paz**. Guatemala: 2002. 10 págs.
- RAMÍREZ VELARDE, Luis F. **El rol del estado en relación a las políticas de vivienda**. Programa de capacitación para el mejoramiento socio habitacional, Cochabamba, Bolivia: 1999. 98 págs.
- Secretaría de la Paz, Presidencia de la República. **Lineamientos estratégicos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2000-2004**. Guatemala: 2000. 13 págs.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. **Diagnóstico Socioeconómico del área de influencia**. Regularización de la tenencia de la tierra pública, Guatemala: Ed. D&D Construcciones, S.A, 1998. 80 págs.
- Universidad de San Carlos de Guatemala. **Acuerdos de Paz**. Versión II, Guatemala: Sistema Universitario de Investigación, 2001. 62 págs.

Viceministerio de Vivienda, Secretaría General de Planificación. **Estrategia de Desarrollo del Sector Vivienda 1996-2000**. Guatemala: 1996. 282 págs.

ZAMORA, Rubén. **A 5 años de la firma de Paz en Guatemala**. Un Balance crítico, Guatemala: Ed. FLACSO. 2002. 185 págs.

Legislación

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

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

Reformas a la anterior Ley. Congreso de la República, Decreto número 74-97, 1997.

Reglamento de la ley de Vivienda y Asentamientos Humanos. Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo 286-98, 1998.

Ley que autoriza la venta para uso habitacional, propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación. Congreso de la República, Decreto número 84-2002, 2002.

Ley que autoriza la venta de bienes propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación. Congreso de la República, Decreto número 3-97, 1997 (derogado).

Reformas a la Ley anterior. Congreso de la República, Decreto número 81-97, 1997 (derogado).

Reglamento del Decreto 3-97 y 81-97. Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo 50-98, 1998 (derogado).

Manual Operativo y Reglamentos del FOGUAVI.

Código Municipal. Congreso de la República, Decreto número 12-2002, 2002.

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

Código Civil. Decreto Ley 106, Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, 1963.

Acuerdos de Paz. Gobierno de Guatemala-URNG, 1996.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Congreso de la República, Decreto número 11-2002, 2002.

Ley del impuesto Único sobre Inmuebles. Congreso de la República, Decreto número 15-98, 1998.

Ley del Impuesto al Valor Agregado. Congreso de la República, Decreto número 27-92 reformado por el 60-94 y 142-96, 1992, 1994 y 1996.

Ley del Banco Nacional de la Vivienda –En liquidación-. Congreso de la República, Decreto número 2-73 reformado por el 42-73, 1973.

Reformas a la Ley para la Disolución, Liquidación y Supresión del BANVI. Congreso de la República, Decreto número 28-2003, 2003.

Ley de Herencias, Legados y Donaciones. Congreso de la República, Decreto número 431, 1947.

Ley Nacional para el Desarrollo y la Cultura Física y el Deporte. Congreso de la República, Decreto número 76-97, 1997.

Código de Salud. Decreto del Congreso 90-97.

Ley Forestal. Congreso de la República, Decreto número 101-96, 1996.

Ley de Educación Nacional. Congreso de la República, Decreto número 12-91, 1991.

Ley Preliminar de Urbanismo. Carlos Castillo Armas, Presidente de la República
Decreto número 583, 1956.

Ley de Áreas Protegidas. Congreso de la República, Decreto número 4-89, reformado por los: 18-89, 110-96 y 117-97, 1989, 1996 y 1997.