

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

**VOLUNTAD POLITICA Y VIVIENDA
POPULAR EN GUATEMALA**



BELIA AYDEE VILLEDA ERAZO

GUATEMALA, JULIO DE 1995

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL



TESIS

PRESENTADA A LA DIRECCION

DE LA

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

DE LA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

BELIA AYDKE VILLEDA ERAZO

PREVIO A CONFERIRSELE EL TITULO DE

TRABAJADORA SOCIAL

EN EL GRADO ACADEMICO DE

LICENCIADA

Guatemala, Julio de 1995

T(927)
C.3

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**

AUTORIDADES UNIVRSITARIAS

RECTOR: Dr. Jafeth E. Cabrera Franco
SECRETARIO: Dr. Otto M. España Mazariegos

AUTORIDADES DE LA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

DIRECTOR: Lic. César A. Estrada Ovalle
SECRETARIA: T.S. Miriam Silda Fuentes S.

**CONSEJO ACADEMICO
REPRESENTANTES DOCENTES**

Licenciada: Aracely Quiroa de Gómez
Licenciada: Rebeca Morán
Licenciado: Roberto Alfonso Solís
Licenciada: Blanca Mercedes Aroche
Licenciada: Amparo Meléndez L.

REPRESENTANTES ESTUDIANTILES

Maestra de Educación Primaria: Margarita de Jesús García
Maestra de Educación p/el Hogar: Claudia Lorena Alfaro
Bachiller en Ciencias y Letras: Sara O. Franco Tejada
Secretaria Comercial: Rosa Elena Barillas C.
Maestra de Educación p/el Hogar: Lillian Noemí Lucas V.
Maestra de Educación Primaria: Edelmira Mendoza Pinelo

TRIBUNAL EXAMINADOR

DIRECTOR: Lic. César A. Estrada Ovalle
SECRETARIA: T.S. Miriam Silda Fuentes S.
ASESOR: Lic. Felipe de Jesús Calderón
REVISOR: Lic. Carlos A. Soto Ramírez
COORDINADOR DEL PROGRAMA
ESPECIAL DE LICENCIATURA: Lic. Edgar Flores González

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

"Los autores serán responsables de las opiniones y criterios expresados en su obra".

Arto. 11. Reglamento del Consejo Editorial de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

DEDICATORIA

A mis padres

Con amor, por su formación

A mi esposo

Marvin Martín Morán Hurtado

Con todo mi amor, por su
apoyo y comprensión ilimitada

A mis hijos

**Diego Martín y
Marvin Ulises**

Con amor, para que continúen
por el camino de la ciencia

A mis hermanos

Con amor fraternal

A la USAC

Forjadora de mi realidad

Guatemala, 15 de mayo de 1995

Lic. César Estrada
Director de la Escuela
de Trabajo Social
Guatemala.

Señor director:

De conformidad con el nombramiento que se me otorgó, para asesorar la tesis de la T.S. BELIA AYDEE VILLEDA ERAZO, previo a conferírsele el título de Trabajador Social en el grado de Licenciado, he procedido a asesoría de su trabajo titulado "VOLUNTAD POLITICA Y VIVIENDA POPULAR EN GUATEMALA".

Al respecto me permito manifestarle que el trabajo ha sido elaborado con la seriedad científica que corresponde a este tipo de trabajos, por lo que representa un aporte análisis del problema de la vivienda que tanto afecta a nuestra sociedad.

En base a lo expuesto anteriormente, en calidad de asesor me permito emitir dictamen favorable, para que continúe con los trámites correspondientes para su impresión final.

Atentamente:



Lic. Felipe de Jesús Calderón Pérez
Trabajador Social
Colegiado No. 3,193

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL.

EDIFICIO 8-1, 2o. NIVEL
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

Teléfonos:
1790-4 y 760985-86-88, Ext. 288-289
Teléfonos Directos: 769590-769602
Fax: 769590

DICTAMEN No. 179-05/95

Guatemala, 26 de mayo de 1995

Lic. César A. Estrada Ovalle
Director
Escuela de Trabajo Social
E d i f i c i o

Señor Director:-

Por este medio me es grato rendir informe favorable para la tesis titulada: "VOLUNTAD POLITICA Y VIVIENDA POPULAR EN GUATEMALA" presentada por BELIA AYDEE VILLEDA ERAZO, cuya orientación y revisión se me asignó por Oficio PEL-001 del 31 de marzo de 1992, por el Coordinador del Programa de Licenciatura.

Con su esfuerzo, la Sra. Villeda Erazo satisfizo los requisitos mínimos que nuestra Alma Mater exige para optar al grado universitario; y con su trabajo, abordó un tema complicado; pero que fue enfrentado valerosamente con la intención de aclarar uno de los espacios profesionales insuficientemente abordado por los trabajadores sociales.

Por lo anterior, recomiendo la publicación del trabajo para que la sustentante pueda someterse al examen correspondiente.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Carlos Arturo Soto R.
INVESTIGADOR -PEL-



cc. Archivo
dec.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

EDIFICIO B-1, 2o. NIVEL
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

Teléfonos:

760790-4 y 760985-86-88, Ext. 288-289

Teléfonos Directos: 769590-769602

Fax: 769590

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL. UNIVERSIDAD DE
SAN CARLOS DE GUATEMALA.-----

En vista de los dictámenes favorables que anteceden de los Licenciados Felipe de Jesús Calderón Pérez y Carlos Arturo Soto R., en calidad de Asesor y Revisor respectivamente, esta Dirección autoriza la impresión de la tesis "VOLUNTAD POLITICA Y VIVIENDA POPULAR EN GUATEMALA", presentada por la estudiante Belia Aydee Villeda Erazo, previo a conferírsele el título de Trabajador en el grado de Licenciado una vez haya sustentado el examen respectivo.

En la ciudad de Guatemala, a los veinticinco días del mes de julio de mil novecientos noventa y cinco.



"DID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. César A. Estrada O.
Director

CAEO/cdm
c.c.:archivo

INDICE GENERAL

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
REALIDAD NACIONAL Y SECTORES POPULARES	4
1. URBANIZACION Y SOCIEDAD EN GUATEMALA	4
2. LA RELACION SOCIEDAD-ESTADO EN GUATEMALA	6
3. EL PAIS Y LOS NIVELES DE POBREZA	7
CAPITULO II	
ESTADO, VOLUNTAD POLITICA Y EL DERECHO A LA VIVIENDA	9
1. EL ESTADO	9
2. VOLUNTAD Y ACCION HUMANA	10
3. VOLUNTAD Y POLITICA - VOLUNTAD POLITICA	11
4. VOLUNTAD DEL GOBIERNO	13
5. LA AUSENCIA DE VOLUNTAD POLITICA	13
6. EL ESTADO Y EL DERECHO A LA VIVIENDA	14
CAPITULO III	
LA VIVIENDA COMO PROBLEMA EN GUATEMALA	16
1. GLOSARIO	16
2. COMPRENSION DEL PROBLEMA	18
3. EL PROBLEMA DE LA OFERTA HABITACIONAL POR PARTE DEL SECTOR PUBLICO	19
4. EL PROBLEMA DE LA DEMANDA DE VIVIENDA POPULAR Y SUS EFECTOS	20
4.1 OCUPACIONES CLANDESTINAS	21
4.2 OCUPACIONES PERMITIDAS	21

4.2.1	Ocupación Inicial	22
4.2.2	Los Accesos Iniciales	22
4.2.3	Autoconstrucción	23
5.	DEMANDA DE VIVIENDA DE LA POBLACION URBANA	23
CAPITULO IV		
EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA POPULAR EN EL ARRA METROPOLITANA DE GUATEMALA		25
1.	EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA (AMG)	25
2.	STATUS O NIVEL DE VIDA POR UBICACION RESIDENCIAL	27
3.	PROBLEMAS DEL SUELO URBANO PARA VIVIENDA	28
CAPITULO V		
RESPUESTA SOCIOESTATAL AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA POPULAR EN GUATEMALA		30
1.	SITUACION DE LAS POLITICAS GUATEMALTECAS DE VIVIENDA	30
2.	EL CRECIMIENTO URBANO Y EL DESARROLLO ECONOMICO CAPITALISTA EN GUATEMALA	31
3.	PROPUESTAS OFICIALES DE LAS POLITICAS HABITACIONALES	32
3.1	POLITICA DE VIVIENDA	33
3.1.1	Política de Apoyo y Fortalecimiento Financiero para el Desarrollo Habitacional	33
3.1.2	Política de Apoyo y Fortalecimiento Jurídico al Desarrollo Habitacional	34
3.1.3	Política de Apoyo Tecnológico al Desarrollo Habitacional	34
3.1.4	Política de Apoyo y Fortalecimiento Administrativo al Desarrollo Habitacional	34
3.1.5	Política de Apoyo a la Participación Popular en el Desarrollo de Proyectos Habitacionales	35
3.1.6	Política de Apoyo al Incremento de los Ingresos de la Población	35

4.	EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE VIVIENDA	35
5.	ORGANIZACION DEL SECTOR INSTITUCIONAL DE VIVIENDA POPULAR	37
CAPITULO VI		
	ESTUDIO DE LA VOLUNTAD POLITICA REFERIDA A LA VIVIENDA POPULAR EN GUATEMALA	41
1.	METODOLOGIA	41
2.	RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	44
	A) La Voluntad Política de Gobierno respecto a la Vivienda Popular	44
	B) La Inversión Pública Urbana de Vivienda	49
	C) Coordinación Interinstitucional	50
	D) Limitaciones para Alcanzar la Coordinación	51
CAPITULO VII		
	EL TRABAJADOR SOCIAL EN EL BANVI	52
1.	CONCEPTUALIZACION	52
2.	INTERVENCION DEL TRABAJADOR SOCIAL EN EL PROBLEMA DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTO POBLACIONAL	52
CAPITULO VIII		
	PROPUESTA	56
1.	EL CONCEPTO	56
2.	PRINCIPIOS GENERALES DE RENOVACION URBANA PARA VIVIENDA	57
	CONCLUSIONES	58
	RECOMENDACIONES	59
	BIBLIOGRAFIA	60

INTRODUCCION

Ciertamente, el reconocimiento inevitable de una realidad socioespacial urgente, como el problema de la vivienda en Guatemala, nos obliga como profesionales de las Ciencias Sociales, a exponer algunos elementos que caracterizan los problemas más relevantes que se enfrentan en ese ámbito. Por ello inicialmente se diseñó una investigación que pretendiera: conocer las causas del problema en el Area Metropolitana de Guatemala. Se manejó desde el inicio la hipótesis que la falta de Políticas incidía en el alto índice de déficit habitacional; situación que se pone en evidencia en el desarrollo de la investigación, ya que es indudable que Guatemala atraviesa una crisis general, que también se observa en la capacidad gubernativa de atender a través de su sistema institucional el problema de la vivienda, lo que hace que se acentúen los problemas del desarrollo urbano nacional. Tomando en cuenta esta situación me ha motivado investigar tanto como fué posible, con el objeto de describir y analizar ampliamente esta problemática.

En este sentido se ha tratado de apreciar cuáles son los actores sociales involucrados, las políticas sociales estatales y las características del entorno físico del problema habitacional, y en función de este panorama, se hace un intento de propuesta, ya que la misma depende del nivel de acción en que se nos permita participar, o seamos nosotros como profesionales, los que busquemos y logremos la participación correspondiente.

El Trabajador Social, como se sabe, tiene un compromiso con las investigaciones sociales, el cual se satisfacería siempre y cuando comprendamos lo básico que es el conocimiento científico para interpretar la problemática del país.

Para elaborar esta investigación se conjugaron los métodos empíricos y los teóricos. Dentro de los primeros se utilizó fundamentalmente el método de observación; entre las técnicas empleadas está la entrevista estructurada realizada a especialistas de la rama de vivienda (diputados, funcionarios) finalmente se trató de aplicar la información obtenida para lograr un estudio congruente con la realidad.

Este problema se pretendió abordar desde una perspectiva más amplia para que se conozca un ángulo poco analizado hasta ahora: el de la Voluntad Política analizada en el subsector Vivienda Popular en Guatemala.

La investigación se presenta de la siguiente manera:

El primer capítulo contiene una visión general del país, visto como el Estado nacido de una condición colonial que aún conserva y que determinó no solo la importancia de la capital (hoy AMG) sino también la estructura social guatemalteca y las condiciones de pobreza que caracteriza a la mayoría ciudadana.

El capítulo segundo, Estado, Voluntad Política y el Derecho a la Vivienda; se describe y analiza el compromiso del Estado respecto a la población, qué es Voluntad Política del Estado, cómo se expresa la voluntad del Gobierno respecto a la vivienda y se analiza el derecho a la vivienda como obligación del Estado.

El tercer capítulo describe, la Vivienda como problema en Guatemala, dando una visión de como la vivienda es problema nacional que se debe solucionar "bajo sombra del Estado", como afecta a la vida humana, sus manifestaciones y los efectos y consecuencias del problema.

El cuarto capítulo presenta el Problema de la Vivienda, específicamente en el Area Metropolitana de Guatemala y las perspectivas de cómo ha evolucionado.

El quinto capítulo ofrece la parte sustantiva y esencial de la investigación y es el examen de la respuesta socioestatal al problema de la vivienda, analizándose para ello: la situación de las políticas de vivienda y el concepto de lo urbano, las propuestas oficiales de política de vivienda; el sistema institucional de vivienda.

El sexto capítulo consiste en un estudio de la voluntad política referida a la vivienda popular en Guatemala, expresada en tres formas: por declaración del Organismo Legislativo y el Organismo Ejecutivo, por la inversión realizada y por la coordinación institucional.

El séptimo capítulo refiere la participación del Trabajador Social en el Banvi, lo cual nos permite conocer el nivel de participación en cuanto a preparación académica y al giro que continuamente tienen las políticas sociales.

En el octavo y último capítulo, se propone un esquema conceptual que puede regir la voluntad política de Gobierno orientada a la reforma necesaria y a la atención real de la vivienda popular.

Finalmente, debo manifestar mi agradecimiento a las personas entrevistadas y muy particularmente al Licenciado Carlos Arturo Soto, quien de revisor se convirtió en verdadero director de la tesis, no sólo en el aspecto metodológico, sino también en el trabajo de investigación propiamente.

CAPITULO I

REALIDAD NACIONAL Y SECTORES POPULARES

1. URBANISMO Y SOCIEDAD EN GUATEMALA.

El origen de la ciudad capital se encuentra en el período colonial. Así en Guatemala, "las ciudades coloniales fueron fundadas como una exigencia de la consolidación del Imperio Español. Fundarlas fue un requisito -recordémoslo-, una condición que la Corona imponía a los conquistadores para premiarlos. Se concedía tierra e indios a quien se obligara a fundar poblados y a establecerse en ellos. Los conquistadores y primeros pobladores aceptaron ese compromiso y así la creación de las ciudades estuvo precedida por ciertos propósitos fundamentales tocantes al interés de los fundadores y primeros pobladores... la ciudad nacía ante todo, como sede futura del poder real y punto de contacto entre ese poder y los grupos humanos constitutivos de la colonia; y en segundo término la ciudad nacía como lugar a propósito para disfrutar la conquista, para gozar sus provechos de quienes la habían realizado...es decir, un centro de dominio y disfrutar de lo dominado." ¹

Además, las ciudades coloniales guatemaltecas constituyeron centros de intercambio, en la medida que se generaron mercados donde vendían productos que se cultivaban en los poblados menores, cercanos a la ciudad.

Al mismo tiempo, desde el punto de vista social, durante la colonia se conformaron y diferenciaron principalmente dos grupos. Por una parte el que integraban los españoles, representantes de la corona junto con los criollos -españoles nacidos en Guatemala- y, por otra, los indígenas -nativos que la colonia convirtió en siervos.

Fue durante el mismo período colonial que de estos dos grupos surgieron los mestizos, que llegarían a constituir capas sociales intermedias. Así, "la conquista había dado como resultado una simple y rígida estratificación en la que tales niveles no existían, pero después de trescientos años al llegar la colonia a su fin ya constituían las capas medias la tercera parte de la población total del Reino."²

¹ MARTINEZ PELAEZ SEVERO, La Patria del Criollo. EDUCA San José Costa Rica, 1979. Págs. 304-305.

² MARTINEZ PELAEZ SEVERO, Op. Cit., pág. 259

En la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala (Antigua Guatemala) convivían los españoles, los criollos y los indios que les servían y abastecían. Posteriormente a raíz de los terremotos que destruyeron la Antigua Guatemala, capital de la capitania general, el Rey Carlos III ordenó que se buscara una zona más apta para ubicar la ciudad capital; fue en 1773 que se constituyó en el Valle de la Ermita, a donde también se trasladó el nuevo aparato político administrativo, instituciones públicas, casas comerciales y crediticias.

La colonia originó la formación de una estructura social que no se modificó sustancialmente con el advenimiento de la independencia. Este acto fue un acontecimiento de ciudad, las luchas fueron impulsadas por la élite intelectual, criollos y mestizos, apoyados por las capas medias urbanas que rechazaban compartir el poder con el Imperio Español. Los grupos que tomaron el poder no transformaron la estructura colonial, sino que la reacomodaron de manera tal que les resultara más fácil beneficiarse de ella.

En 1821 al declararse la independencia, el país pasaba por una situación económica crítica, no había comercio exterior y existía un gran déficit fiscal. Como generalmente ocurre las capas sociales bajas con las más afectadas por la crisis, esto condujo a un proceso de pauperización, engrosándose la capa social pobre y menesterosa. Desempleo, miseria y delincuencia, son términos que caracterizaban a esta gente.

Posteriormente, Guatemala se convirtió en un importante productor de café, fue entonces cuando se estructuró el poder de la oligarquía a través de las Reformas liberales de 1871.

A principios del presente siglo, la creación de nuevos establecimientos manufactureros acrecentó la importancia de la ciudad capital y la convirtió en base de los enfrentamientos más agudos, particularmente en el período que se inicia con lo que se dio en llamar la Revolución de Octubre de 1944. La revolución de 1944 marcó también el inicio del crecimiento acelerado de la ciudad capital, concentrando no solo la instalación industrial-comercial incipiente y fomentada por el Estado, sino también, y bastas oportunidades ocupacionales a los sectores medios a través del crecimiento y transformación del aparato de Estado"³

³ VALVERDE JOSE MANUEL, Artículo: El Estudio de lo Urbano en Centroamérica. En SOCIOLOGIA, TEORIA Y METODOS, Oscar Fernández. Compilador. Educa, Costa Rica 1989, Pág. 109.

Para entonces, el Area Metropolitana de Guatemala, monopoliza la localización de la actividad industrial, se convierte en centro de acumulación del capital y reproducción de la fuerza de trabajo asalariada. En este proceso, "la elevación de los alquileres determinó que amplios sectores populares urbanos se vieran obligados a construir barracas por todos lados de la ciudad capital. El alquiler dejó de ser una solución en los años sucesivos para una cantidad cada vez mayor de la población urbana. En los años cuarenta la situación se agudiza aún más e inexorablemente aparecen las llamadas "areas marginales". En los años subsiguientes las ocupaciones de tierras y los desalojos se incrementaron y empezaron a formar parte de la dinámica urbana"⁴ fue así como surgió la Limonada en la zona 5.

Posteriormente se sucedieron otras ocupaciones en diferentes lugares de la ciudad capital, de las cuales algunas han sido desalojadas violentamente, y otras como el caso ocurrido en 1,982 cuando se consolidó la formación de un asentamiento precario de más de 50,000 personas en la zona 12; los cuales se conocen como "La Esperanza", "Monte de los Olivos" y el "Exodo".

Entre los factores que hicieron posible la consolidación de esta ocupación están: el deterioro del nivel de vida de amplios sectores del área urbana lo que hacía imposible hacer frente a los egresos que demanda la ocupación de una vivienda, la incapacidad del estado guatemalteco (voluntad política) para atender las necesidades de vivienda y la magnitud misma de la ocupación.

Así han sucedido nuevas ocupaciones en diferentes áreas del Area Metropolitana de Guatemala, lo cual evidencia las difíciles condiciones en que sobrevive un amplio sector de la sociedad guatemalteca y nos demuestra que desde conformación a partir de 1,524 muchos carecen de todo.

2. LA RELACION SOCIEDAD-ESTADO EN GUATEMALA

El Estado Nacional en Guatemala está lejos de ser el Estado soberano que se delinea luego de la independencia de 1,821. Este es, sin pretender dar una definición, el nivel superior de dominación social que asegura, en última instancia, la cohesión y la reproducción de la sociedad, básica pero no exclusivamente a

⁴ Idem. pág. 110

través del monopolio del poder político.⁵

Si analizamos la estructura de poder y la de sociedad en Guatemala nos damos cuenta que posteriormente de la independencia lo único que cambió fue que los gobernantes no eran españoles ni tampoco las leyes; pero lo demás ha seguido con las mismas características.

Desde la independencia han habido conquistas, logros y avances; pero, el Estado guatemalteco no ha cambiado en su esencia, solo ha cambiado de forma; estructuralmente sigue siendo colonial. El Estado guatemalteco como realidad es producto histórico, cultural y humano. Es como es y actúa como lo hace, dependiendo de cómo son, cómo piensan y cómo actúan los ciudadanos guatemaltecos. A través de su historia, Guatemala ha sido gobernada por regímenes liberales, conservadores y militares; siempre bajo el mismo sistema de gobierno (unitario y centralizado) casi nunca con fines democráticos.⁶ Concretizando, nuestro Estado es, estructuralmente "un proyecto inacabado", "una construcción superestructural sin terminar"; por tanto, es un "estado instrumento" al servicio de "los pocos" y de los poderes reales, de cuyo poder se ha aprovechado la "clase política" para su beneficio personal; es un estado de fuerza (no de derecho), es un "estado dictatorial", "autocrático" (ilegitimo aunque legal, desde el punto de vista de la teoría política moderna) y es un "estado débil" que no ha sido capaz de gobernar la sociedad, sino solo de someterla.

3. EL PAIS Y LOS NIVELES DE POBREZA.

Guatemala, en comparación con otros países de América Latina se encuentra entre los que presentan niveles más bajos de bienestar social e índices más altos de insatisfacción de las necesidades básicas de población. Los datos más recientes según el Gobierno 1,994-1,995 (Agenda trabajo de fecha sept. de 1,993) indican que la proporción de los hogares pobres alcanzó en 1,989, a nivel nacional, un 75.5%, mientras que el 54% se encontraba en

⁵ GALVEZ BORRELL, VICTOR. Art. Sociedad, Estado y Constitución. Revista Política y Sociedad No. 16. Escuela de Ciencia Política. USAC. enero-junio 1985 Pág: 24

⁶ Estado y Derechos Humanos, Tercera lección "Qué son y cómo funcionan los Derechos Humanos", IGESP, Guatemala, 1994. Pág. 39. Soto R. Carlos A. y Carla A. Aguilar S.

condiciones de pobreza extrema, ya que ni siquiera podía cubrir una alimentación mínima. En consecuencia, el país, en su conjunto, resulta: subdesarrollado con respecto a su propio potencial, pobre en lo económico y en lo social y en perpetua crisis; sólo que con apariencia moderna y desarrollada, pero concentrada en los "pocos"; la mayoría vive en condiciones de extrema pobreza y miseria, sin posibilidades de mejoras de salud, educación, vivienda etc. y de romper el círculo vicioso de la pobreza que les aprisiona.

Si bien es cierto que últimamente han habido avances en cuanto a clima social (tolerancia, apertura, libre emisión del pensamiento, abstención electoral, libre sindicalización, y organización popular) no se han producido cambios estructurales, ni se han creado condiciones objetivas, para que se produzca el cambio social necesario. El estallido social se espera desde hace mucho tiempo y muchas veces pareció que estábamos al borde de él.

Debemos tomar en cuenta que la situación de los sectores populares, no es un problema exclusivamente de los pobres, éste, es un problema que afecta al conjunto de la estructura social, es un problema del desarrollo global de la sociedad; por lo tanto, aunque la probabilidad de que sea atendida la necesidad de vivienda sea baja, porque después de desaparecer el Banco Nacional de la Vivienda se sigue aún planificando la implementación del marco institucional, y aún no se sabe pública y oficialmente quién es el ente que va a enfrentar por parte del sector público el problema habitacional.

CAPITULO II

ESTADO, VOLUNTAD POLITICA Y EL DERECHO A LA VIVIENDA

En este capítulo se ofrece una visión que permite comprender por qué y cómo al Estado le corresponde intervenir a efecto de que la población, especialmente los sectores populares gocen de sus derechos humanos, y cuenten con un satisfactor básico como lo es la vivienda.

1. EL ESTADO.

Una concepción particular de Estado, afirma que este se determina la existencia de una corporación territorial, la cual está a su vez, dotada de un poder de mando originario que se constituye en Gobierno. En este sentido y enfocando el problema de la voluntad política y la vivienda, el Estado tiene un papel predominante y no solo el de ser regulador, a través de sus ordenamientos legales, sino va a ser por tanto, el ente público que dotado de los elementos inherentes a él, lleve a los habitantes las medidas tendientes a promover el desarrollo integral de los afectados, mediante los elementos de que se disponga como lo son: administrativos, jurídicos, financieros, sociales, tecnológicos y sobretodo "políticos".

El Estado como gran rector de la vida nacional y promotor de su desarrollo, encuentra el beneficio colectivo en una gran paradoja constituida por el grado de conciencia "política" de sus ciudadanos, y el conocimiento de que, la realidad específica de una nación sólo puede transformarse con sus propios elementos y con la participación. Entender la complejidad de esta problemática, es pensar que necesitamos un instrumento visible: el poder éste debe hacer que las disposiciones legales recaigan en contra o en favor de la población según sea el caso. En nuestra realidad otro instrumento lo constituye la administración pública, encargada de ejecutar las funciones públicas.

Pero no podemos perder de vista que la situación de vivienda, como la de educación y salud; por ejemplo, se agrava cuando no se toman decisiones políticas oportunas: de ahí que en ningún momento se puede fragmentar la "voluntad política" orientada a resolver tal problemática, tratemos de esbozar una aproximación al concepto de Voluntad Política.

2. VOLUNTAD Y ACCION HUMANA.

El Licenciado Carlos Arturo Soto, en el documento VOLUNTAD POLITICA, "UNA DEFINICION", refiere que los "actos humanos" o "voluntarios" "son aquellos que realizan las personas "con conocimiento" -advertidas de lo que hacen, deliberadamente- y con "voluntad libre" (porque "quieren" hacer o no hacer) una cosa (u otra), sin que nada les presione u obligue irremisiblemente".⁷

En este sentido, estamos frente a un momento de decisión personal y es exclusivamente el conocimiento de la situación el que determine el nivel de accionar e inclusive simplemente, la abstención.

"Hay dos clases de "actos voluntarios": los "directos e intencionales" que son los que se realizan exclusivamente para buscar el efecto que producirá tal acto, y e los "indirectos" que son los que producen efectos no buscados o imprevistos.

Todo acto, en tanto acto, es "indiferente" o "moralmente incalificable", pero hay dos factores que definen la calidad del acto: a) la intencionalidad o actitud del actor, que es anterior al acto, y b) los efectos y consecuencias del acto, que son posteriores.

De las distinciones hechas podemos derivar una categoría importante para los juicios de carácter político, ámbito dentro del cual cae la búsqueda Voluntad Política: Los "actos humanos responsables", que son aquellos donde los actores "se hacen cargo" de las consecuencias de los actos que se ejecutan dentro de su área de acción que le ha sido encomendada, sean involuntarios o voluntarios, directos o indirectos, o aún ejecutados por las personas bajo su jurisdicción o mando, o por el conglomerado del cual se forma parte." (8)

⁷ Soto, R. Carlos Arturo. VOLUNTAD POLITICA, UNA DEFINICION Centro de Consultoría, Asesoría y Servicios. CAS. Guatemala 210385, Pág. 2.

⁸ Idem. Pág. 2.

3. VOLUNTAD Y POLITICA - VOLUNTAD POLITICA:

Tomando en cuenta los elementos anteriores, se hace imprescindible exponer en relación a una actividad humana, que implica relaciones de poder y dominio en "ciertos niveles de los que forma parte el Estado, -lucha política de clase-, lo que puede llamarse la política." ^e

"El Estado es la forma superior de la sociedad o sea, la forma de organización más desarrollada que ha podido alcanzar la sociedad: hacerse sociedad civil autogobernada. Sin embargo, no todos los Estados son iguales o la misma cosa:

Hay unos Estados avanzados y bastante desarrollados, y muchos otros, atrasados y subdesarrollados. Y el atraso puede ser tal que no haya permitido a un Estado alcanzar siquiera la calidad de "Estado Nacional" (ver K. Kaustky, 1908) y mucho menos la calidad superior de "Estado de Derecho". El estado de desarrollo de un Estado depende de cómo son y cómo actúan sus ciudadanos, considerados colectivamente, como "sociedad civil" o por lo menos como mayoría.

Ahora bien, según la teoría política, la parte del Estado llamada "sociedad civil" (o comunmente, "pueblo") es la que tiene que decidir qué clase de Estado quiere tener, pues su voluntad es la base de la estructura y del funcionamiento del Estado. Esta voluntad es propiamente "la voluntad política", la legítima y verdadera, aunque como veremos, al bifurcarse ya no es la única. Su esencia es su carácter colectivo global.

Las características de la voluntad política son las siguientes: 1) Se refiere a la cosa pública, a la res-pública, al destino colectivo; 2) Se fundamenta en el poder público (en la soberanía de la sociedad civil que se expresa como poder de dominio y como autoridad delegable en un gobierno); y, 3) se orienta hacia el ejercicio de la función pública (acción del Estado, intervención del Estado en el territorio y en la vida de la población, a través del Gobierno).

Sin embargo, viendo el Estado en su conjunto y en concreto, como correlación de personas, poderes e intereses, esa no es la única voluntad política que se puede encontrar en la dinámica estatal. En realidad, frente a la sociedad civil podemos ver al

^e Poulantzas, Nicos, PODER POLITICO Y CLASES SOCIALES EN EL ESTADO CAPITALISTA. Siglo XXI, pág. 33

Gobierno y las relaciones entre ambos elementos del Estado con mucha frecuencia se expresan como conflicto, y a veces al punto de poner en entredicho al Estado mismo. ¹⁰

El Licenciado Carlos A. Soto, señala que existen dos clases de voluntad política:

- a) La voluntad política colectiva, y
- b) La voluntad política del Gobierno

La voluntad política colectiva se puede expresar de manera global o nacional o de manera sectorial.

Atendiendo el documento de Voluntad Política, una definición, nos indica que la voluntad política colectiva global es la más legítima "porque la sociedad civil o la mayoría de ella, es el actor colectivo por excelencia, además de ser la base y substrato del Estado. En efecto la Sociedad Civil: a) es la única que puede decidir en el Estado, por tener el derecho de hacerlo, pues la población con soberanía es la fuente del poder público y la base de toda autoridad de Gobierno: es la personificación del Estado, aunque -¡ojo!- no es un ente monolítico ni homogéneo; b) es ella la que debe decidir por obligación de su posición. A ella corresponde dar los mandatos que el Estado en su conjunto, y los Gobiernos en particular, deben cumplir, y c) puede decidir porque tiene la capacidad natural para hacerlo: está integrada por seres pensantes, dotados de voluntad y libertad. ¹¹

En el caso de la voluntad política sectorial, indica que es la que más frecuentemente se observa y expresa; corresponde a los sectores o grupos de interés con poder factual que integran la sociedad civil, "extendida a todas las asociaciones e instituciones ciudadanas entre las cuales es fácil identificar los siguientes: el Gobierno, el ejército, la guerrilla, el empresario, los partidos políticos, los capitalistas, los profesionales, la prensa, los empleados públicos, el campesinado, los sindicatos, la Universidad estatal o las municipalidades, entre otros. La voluntad política expresada de estos sectores o grupos de interés, naturalmente, es legítima, porque tienen el derecho de hacerlo en su calidad de fracción de la sociedad civil, y deben hacerlo por la posición que deriva de sus propios intereses, los cuales -lógicamente- deben defender. No obstante,

¹⁰ Soto R. Carlos A. VOLUNTAD POL....., pág. 4

¹¹ Soto, Carlos op. cit. Pág. 5.

-¡ojo!- en principio solo se representan asimismos y a sus intereses particulares, no a la sociedad en su conjunto ni al interés general, como suelen creer; aunque -mediante formas de acción política como el diálogo, la negociación o el convencimiento- pueden llegar a lograr alguna representatividad por aceptación o consenso social, y como parte del pacto básico de la sociedad (teóricamente, la Constitución cumple este papel; pero cuando la ley es letra muerta, un pacto político diferente puede cumplir tal función.¹²

4. LA VOLUNTAD DEL GOBIERNO.

La que mas nos interesa, es la voluntad política del Gobierno en la cual sus actores, según el cargo que ocupen, deben obligatoriamente tomar decisiones. Señala el licenciado C. A. Soto, que para poder desempeñar su función, se les hace depositarios del poder público, dentro de ciertos marcos de la ley y de la razón. Desde otro punto de vista, por los actos que ejecuten son sujetos de responsabilidades civiles y penales, de acuerdo con la ley y además, tanto el poder como la función públicos están siempre a la vista del público, aunque debieran estar bajo su control y vigilancia (responsabilidad política).

"Es necesario considerar un aspecto muy específico de esta clase de voluntad política. La voluntad política del gobierno, tanto la de las autoridades políticas como la de las autoridades administrativas es legal, no necesariamente representativa y legítima."

5. LA AUSENCIA DE VOLUNTAD POLITICA.

Para determinar la presencia o ausencia de voluntad política debe observarse que solo su presencia es observable a través de expresiones concretas, y que pueden ser vistas como manifestaciones de voluntad política solo cuando constituyen decisiones, predisposiciones al acto (actitudes) manifiestas o propiamente "actos" de Gobierno o de administración pública, aunque sólo "los actos" o "los documentos con poder" son evidencia concreta de Voluntad Política: ejecución de decisiones."

¹² Soto, Carlos. op. cit. Pág. 6.

"La acusación de "ausencia" o de "falta de voluntad política", por tanto, solo puede ser ideológica, moral o irresponsable. Puede ser una forma más de demagogia."¹³ Puede hacerse; pero, siempre, con base en un parámetro o "tablas-testigo", una de las cuales la constituyen las esperanzas políticas del pueblo o sus demandas: "En la eficacia del sistema gubernamental para dar respuesta a las demandas sociales radica el derecho del Estado a la obediencia ciudadana"¹⁴

6. EL ESTADO Y EL DERECHO A LA VIVIENDA.

Sabemos que es un derecho humano poseer una vivienda. Partiendo de esto, vemos que la Constitución de la República de Guatemala, en el capítulo 105 nos refiere lo siguiente: "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 que llenen las condiciones de salubridad."

Los propietarios de las empresas quedan obligados a proporcionar a sus trabajadores, en los casos establecidos por la ley, viviendas que llenen los requisitos anteriores.

En el artículo 119 de la Constitución de la República de Guatemala, se reafirma lo anotado en el párrafo anterior, ya que indica que es "obligación del Estado": g.) Fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuados, a efecto de que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad. Cuando se trate de viviendas emergentes o en cooperativa, el sistema de tenencia podrá ser diferente; "sin embargo la falta de positividad de dichas normas jurídicas, es denunciada tanto por el déficit cuantitativo -necesidad absoluta de viviendas- como por el déficit cualitativo, -cantidad anterior más el número de viviendas que no reúnen condiciones adecuadas-."¹⁵

¹³ Soto, Carlos. op. cit. Pág. 6.

¹⁴ Laski, Harold J. "La naturaleza del Estado", lecturas de Ciencia Política. Editorial de textos universitarios, Guatemala, marzo 1984.

¹⁵ USAC - CEUR. La Situación de Vivienda....pág. 1.

Si resumimos lo antes descrito, vemos como el Estado tiene como norma inicial en su Constitución promover la satisfacción de las necesidades de la gente y, en el caso específico que nos ocupa, de vivienda. En el artículo 2 "Deberes del Estado", dice la Constitución con claridad: "Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona". Considerando este contexto, nos encontramos frente a la siguiente situación:

- a. Las familias aumentan considerablemente día con día, por lo que cada vez se necesitan más viviendas y las mismas no se pueden adquirir porque la población cada vez es más pobre.
- b. Los Gobiernos de turno no asumen los deberes del Estado de "garantizar" y "proteger" a la gente; para que todos puedan tener una vivienda.
- c. Las sociedades capitalistas son polarizadas en el sentido de que pocos tienen mucho y la mayoría tiene poco o regularmente no tienen nada; lo que nos demuestra la imposibilidad de tener vivienda.
- d. El desarrollo urbano exige cada vez más tierra para comercio, industria, etc. dejando para los márgenes o las orillas de las ciudades el uso residencial, lo que más adelante viene a conformar los cinturones de miseria.

Retomando el inciso b., si consideramos que a veces el Estado genera programas y proyectos de vivienda; éstos no siempre resultan eficientes ni eficaces, ya que no siempre las soluciones son adecuadas a las condiciones de la gente; ya sea por la cantidad de requisitos exigidos para ser sujetos de crédito, como por la casi nula oferta de vivienda por parte del Estado; lo que nos enfrenta con problemas de invasiones, movimientos sociales de demanda y reclamo del derecho de vivienda, crecimiento de los cinturones de miseria y agravamiento de la deuda social, misma que utilizan demagógicamente los gobiernos de turno, con el fin de legitimarse ante la población.

CAPITULO III

LA VIVIENDA COMO PROBLEMA EN GUATEMALA

Considerando que el problema de vivienda no es estrictamente físico económico, sino cubre una amplitud de especialidades, "pues la vivienda es útil para llevar a cabo la convivencia familiar, alimentación, reposición de energías gastadas durante la jornada de trabajo, salud, etc. Es decir es imprescindible para la producción y reproducción de la fuerza de trabajo laboral" ¹⁸. Esto es así, pues el problema atañe directamente al hombre y a su familia como células básicas de la sociedad. Para efectos de compartir un significado común y comprender en el mejor forma las relaciones que se efectuarán, se incluye una serie de definiciones que permitirán comprender mejor el problema:

1. GLOSARIO:

VIVIENDA:

Es el producto de la asociación de una serie de factores técnicos y constructivos, mediante la cual se adscribe a un espacio físico, una función social: la de residir, la de habitar.

SERVICIOS HABITACIONALES:

Son los servicios que debe poseer una vivienda para satisfacer las necesidades de los habitantes: agua potable domiciliar, drenajes de excretas, vialidad, energía eléctrica, obras de equipamiento comunitario y de infraestructura urbana, áreas de esparcimiento, salud, educación, ocupación etc.

SECTORES POPULARES:

Son los sectores de la población que manifiestan el efecto de una relación de marginalidad, entendida como la participación dentro del campo del contexto urbano, pero al margen de sus beneficios y servicios; son producto de una práctica social que restringe su plena participación en el desarrollo económico, social, cultural y político del país.

¹⁸ CEUR - USAC. La Situación de la Vivienda en el Area Metropolitana de Guatemala. Políticas Sociales y Neoliberalismo. Pág. 1, 1,993

En lo que a nivel intermedio se refiere, o sea a caracterización general del problema en Guatemala, se descubre déficit habitacional "para 1,992 las estimaciones oficiales señalaron un déficit de 940,000 viviendas, afectando el 48% de población".¹⁷ Este déficit habitacional es acumulativo por tiene sus causas principales en el crecimiento de la población en la concentración de ésta en ciertas áreas urbanas, factores que generan básicamente lo que se conoce como déficit cuantitativo. Pero también tiene causas en factores culturales como la adaptación a diferentes patrones de vida particularmente entre la población urbana, que generan un déficit cualitativo.

El déficit habitacional, no obstante, tiene una importancia limitada sujeta a la demanda que implica; sin embargo, evidente que es alta la demanda no efectiva, lo que significa una gran cantidad de guatemaltecos requieren soluciones habitacionales y no cuentan con capacidad para pagarlas.

3. EL PROBLEMA DE LA OFERTA HABITACIONAL POR PARTE DEL SECTOR PÚBLICO.

La oferta habitacional por parte del sector público ha sido limitada a lo largo de la historia, al punto que ha tenido poco impacto en la reducción de la demanda. En lugar de incrementarse a lo largo del tiempo, la producción de vivienda ha seguido un curso errático, ya que antes de 1,986 se mantuvieron niveles de producción de 800 unidades anuales. Luego según información del departamento de Estadística del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), en los cinco años siguientes se produjeron 14,800 soluciones habitacionales y aún se considera que esta oferta es limitada considerando los casos que deben merecer atención.

En tal sentido puede decirse que históricamente la acción del sector público en el campo de la vivienda, a pesar de las transformaciones "sufridas" por el BANVI a nivel institucional sigue siendo limitada ante la problemática que plantea la demanda a nivel nacional (ver cuadro 1) alejándose por consiguiente cada vez más de la atención de los grupos sociales mayoritarios a quienes está llamado a atender; ya que "las solicitudes, tanto como la entrega de soluciones está determinada por recomendación de tipo político".¹⁸

¹⁷ Ibid. pág. 1

¹⁸ Ceballos Celia. Encargada de Adjudicaciones, BANVI-BII 1993 - 1995.

CUADRO 1

GUATEMALA: DEFICIT HABITACIONAL
(en miles de quetzales)

DEFICIT CATEGORIA	ANOS				
	1981	1985	1990	1995	2000
Familias sin vivienda propia	465.7	595.4	815.5	863.8	1127.0
Crecimiento vegetativo anual	29.5	44.7	52.4	284.8	320.0
Producción anual	6.9	2.8	4.1	20.9	21.5
Déficit Acumulado	488.3	637.3	863.8	1127.7	1425.5

FUENTE: LA DIMENSION SOCIAL DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION ECONOMICA. SEGEPLAN, julio 1,991

4. EL PROBLEMA DE LA DEMANDA DE VIVIENDA POPULAR Y SUS EFECTOS.

Existen factores que representan una limitación para resolver el problema, entre los que se pueden mencionar: acceso a la propiedad de la tierra es limitado, ésta va más allá de la ocupación de un lote pues se incorporan al proceso de urbanización capitalista vastas áreas periféricas sin un uso definido, factor que acelera notablemente la expansión física de las ciudades.

El eje que hace posible tales fenómenos urbanos es un complejo mecanismo de transformación de la tierra en mercancía¹⁸ mediante el cual se incorpora a su valor de uso una nueva forma de valor producto de trabajo, a través de diferentes mecanismos sociales de transferencia.

¹⁸ Mercancía es un objeto material que en primer lugar, satisface determinada necesidad humana y que, además, no se produce para el consumo o uso de quien lo produjo, sino con destino al cambio, a la venta en mercado.

En el sector inmobiliario los fenómenos de acumulación de capital son producto y parte del proceso más amplio de valorización del capital en su conjunto. Las inversiones que se realizan en la estructura productiva y en la urbana, tienen un efecto sobre el suelo: incrementan su valor y su precio. Empero, en una sociedad desigual y mayoritariamente pobre donde los ingresos familiares apenas alcanzan para sobrevivir, la demanda no puede ser satisfecha por quienes tienen esa específica necesidad.

Cuando el suelo se convierte en objeto mercantil y no ha capacidad de compra, existen diferentes formas de acceso a la tierra en el área metropolitana de Guatemala, las cuales se ajenas al mercado:

4.1 OCUPACIONES CLANDESTINAS:

Se realizan por gente que inicialmente no cuenta con apoyo políticos y la fuerza de cohesión al interior de los invasores es casi nulo; por lo general los que promueven estas ocupaciones se retiran del proceso una vez han obtenido sus ganancias correspondientes, por la venta ilegal de tierras.

4.2 OCUPACIONES PERMITIDAS:

Son las que realizan promotores que cuentan o se amparan en organizaciones formales constituidas legalmente, como sindicatos, éstos núcleos que gozan de cierto apoyo oficial inician sus operaciones inmobiliarias con la perspectiva de permanecer no sólo en la etapa inicial sino a lo largo de todo el proceso de poblamiento.

La ocupación de las tierras tiene un carácter de ilegal, no obstante, se les reconoce social y jurídicamente porque representa la única alternativa que la mayoría de la población tiene para solucionar su problema habitacional; entonces cuando nos encontramos frente al problema de la autoconstrucción. A efecto de profundizar en este aspecto se considera importante analizar como se da el proceso de formación del precio de la tierra.

4.2.1 Ocupación Inicial:

"Un terreno se valoriza según el trabajo que le incorpore directamente el ocupante, o bien según la inversión que requirió su adecuación. Antes de esto (se dice) la tierra carece de valor, ya que no es un producto directo del trabajo humano; es decir, no se ha realizado sobre el suelo ninguna inversión en trabajo materializado".²⁰

Por lo anteriormente anotado se considera que el dueño de la tierra, si es de carácter privado puede cobrar por ello una renta. De tal manera la renta representa el primer momento de la tierra, ya que se paga el derecho a utilizarla.

4.2.2 Los Accesos Iniciales:

Esta fase del proceso de valorar la tierra, puede distribuirse en dos etapas: la primera antes descrita o sea el derecho de ocupación que conlleva el trabajo de adecuar el suelo: limpieza y medición de lotes lo cual eleva el precio del terreno a ocupar. Un aspecto muy importante en estos procesos es que siempre hay un promotor que es quien busca el terreno, organiza a la gente y previo a trasladarlos les cobra el derecho a una determinada extensión de lote, los cuales no tienen ninguna clase de servicios y regularmente están en áreas periféricas, o sea al margen de todo lo que constituye los beneficios de una urbanización regulada. Debemos tener presente que el promotor de las invasiones es una persona que tiene una visión clara sobre la valorización y el incremento en el precio de la tierra para uso habitacional, lo que hace que éstos regularmente obtengan una ganancia como forma de vida.

La segunda etapa la ubicamos específicamente al ocupar el terreno lo que pareciera que les da el derecho de posesión; ya ubicados se eleva el precio de la tierra en caso otros quieran aprovechar el movimiento; entonces estamos ya frente al proceso de construir cada quien sus albergues; y empieza el fenómeno denominado

²⁰ LEGORRETA, JORGE. Artículo Rentas Inmobiliarias y Mercado del Suelo en las Periferias Urbanas. Revista CIUDADES 1 enero-21 marzo 1989. UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA. Puebla, México pág. 39

propiamente autoconstrucción.

4.2.3 Autoconstrucción:

Ante la situación dramática que se encuentra el problema de adquirir una vivienda, frente a la clandestina dolarización de nuestra economía, que ha llevado a los alquileres a niveles realmente prohibitivos para la mayoría de la población que no posee vivienda; si los alquileres resultan imposibles muchos más lo es el poder adquirir una vivienda digna".²¹

La población afectada se ve en la necesidad de construir con el material que mas le sea accesible, sin asesoría profesional, ni control de autoridades; que no pasa por ningún proceso inmobiliario, sino que su dinámica obedece a la incapacidad en que se encuentran miles de guatemaltecos para acceder a cualquier mercado del suelo y de vivienda; por lo que construye regularmente con material de desecho (nylon, láminas viejas, desperdicio de madera, latas, etc.) sin los menores calificativos de habitabilidad. Este fenómeno se manifiesta en la reproducción de los nuevos asentamientos urbanos que van a conformar los diferentes asentamientos precarios en los cuales como su nombre lo expresa, la situación es precaria y con vulnerabilidad extrema en todos los órdenes.

"Estas formas de sobrevivencia en última instancia erosionan el desarrollo humano. Actualmente existe aproximadamente 177 asentamientos precarios ubicados en la ciudad de Guatemala y áreas adyacentes. En ellos se estimó al año 1,992 una población residente de 425,000 personas, o sea vivían en esas condiciones cerca de 37% de la población de la ciudad de Guatemala y áreas aledañas".(21)

5. DEMANDA DE VIVIENDA DE LA POBLACION URBANA.

El acelerado crecimiento demográfico producido durante los últimos años ha traído consigo una creciente demanda de vivienda y del soporte necesario para éstas: el suelo urbano. De est

²¹ Editorial, Diario El Gráfico. Guatemala 14-2-95

suerte tenemos que la expansión de la ciudad es un signo característico; este crecimiento se ha desarrollado mediante diversos patrones de crecimiento:

- el crecimiento de un anillo periférico del A.M.G., y
- asentamientos poblacionales precarios no controlados.

Dentro de este panorama la imagen de la expansión de la ciudad revela la ausencia de homogeneidad socioeconómica y cultural, así como el incremento de la demanda de soluciones habitacionales.

Considerando la Política Económica y Social del Gobierno de Guatemala, elaborada por la Secretaría General de Planificación Económica para el período 1991 - 1996, en la pág. 58, indica que hasta el año 1,990 existía un déficit de 860,000 unidades.

Por otro lado las estadísticas del BANVI difieren y a continuación se exponen:

GUATEMALA: ESTIMACIONES DEL DEFICIT HABITACIONAL

(En Miles)

Personas

INSTITUCION	A N O S	
	1980	2000
SEGEPLAN	560.0	747.0
BANCO DE GUATEMALA	659.2	894.1
BANVI (Banco Nacional de la Vivienda)	981.3	1570.8

FUENTE: SEGEPLAN, DOCUMENTO INFORMATIVO No. 2.
Naturaleza y Alcance de la Pobreza en Guatemala.
Marzo de 1981.

Lo anterior nos pone de manifiesto que la diferencia en las estadísticas del Banco Nacional de la Vivienda - SEGEPLAN y Banco de Guatemala se deben a que las del BANVI son consideradas como demanda efectiva ya que existen datos completos de todos los solicitantes; en tanto las de SEGEPLAN y Banco de Guatemala fueron elaboradas en base a fuentes secundarias.

CAPITULO IV

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA POPULAR
EN EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA

En Guatemala, la vivienda constituye un problema de carácter nacional, sin embargo, dada la orientación del desarrollo y las prioridades tradicionales de la vida nacional, el área rural aún se considera excluida para efectos de búsqueda de soluciones al problema de la vivienda.

Dentro del enfoque urbano, que se concentra en las principales cabeceras departamentales del país, destaca el Area Metropolitana de Guatemala, donde por sus características, se encuentran los mayores déficits y problemas vinculados con la vivienda.

1. EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA (AMG).

Llamamos Area Metropolitana de Guatemala (AMG) a un área geopolítica entre la ciudad municipio de Guatemala y el departamento de Guatemala, integrado por 12 municipios (se adjunta mapa al final del capítulo).

Conforme indica el Arquitecto Jorge Solares, Jefe de la Unidad de Planificación de la Municipalidad Capitalina, el Area Metropolitana no está legalmente definida como tal; sin embargo, con base en la realidad observada, es posible definirla como el área integrada por los municipios conurbados con la ciudad capital, que se muestran como mancha oscura en el mapa adjunto, siendo ellos: 1) La ciudad capital o municipio de Guatemala; 2) Villa Nueva; 3) Villa Canales; 4) San José Pinula; 5) Santa Catarina Pinula; 6) Mixco; 7) San Miguel Petapa; y, 8) Chinautla.

El problema del Area Metropolitana de Guatemala es que, en el orden territorial nacional, se inició siendo el centro de la vida nacional y terminó siendo una urbe megalopolítica que casi absorbe la vida nacional en su conjunto. Este fenómeno macrocefálico es análogo al que padecen la mayoría de países latinoamericanos, todos de iguales raíces políticas y de cultura similar.

Algunos datos que comprueban o muestran tal situación son los siguientes:

"En el sistema de centros poblados, la ciudad de Guatemala, es la base territorial de la concentración de actividades industriales, población e instituciones político administrativas. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), para el año 1,988 el 60% de las unidades manufactureras se hallaban en este departamento. Mientras en el municipio de Guatemala, se encontraban 1,111 establecimientos o sea el 47% del total.²²

La situación demográfica esta determinada por el crecimiento vegetativo y la migración. "Actualmente la tasa promedio del crecimiento vegetativo de la población es de 2.93%. Para 1,992 según el INE, la población fue de 9,744,627 habitantes, con un grado de urbanización del país de 38%. De la población total 2,074,462 personas residían en el departamento y 1,114,432 se localizaron en el municipio de Guatemala.

Su densidad poblacional total del país alcanzó 89 personas, la del departamento fue de 921 personas y para el municipio fue de 6057 personas por kilómetro cuadrado. Esto significa que el 215 de la población se concentra en el 2% del territorio nacional. Mientras que el 11% de la población lo hace en el 0.17% del territorio".²³

Sabemos que la población asentada en un determinado territorio demanda fuentes de empleo, transportes, servicios básicos, centros para la educación y la recreación, y primordialmente un espacio físico para construir una vivienda que será el soporte material para el desarrollo de la vida familiar, y la ciudad de Guatemala con su crecimiento desmedido no sólo no es excepción, sino el ejemplo de ello.

Manuel Castells, definió bien lo que pasa en las ciudades capitales latinoamericanas contemporáneas, dentro de las cuales se encuentra el AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA: Se convierten en centro de las multitudes donde surge el terrorismo urbano: metrópoli cultural; centro de leyes; lugar de contradicciones, miseria y opulencia; espejismo de los migrantes y deshumanización de los habitantes.

²² USAC. CEUR La Situación de la Vivienda en el Area.
Pág. 2

²³ Idem. pág. 2.

En este contexto la ciudad recibe a cuantos quieran venir a ella y por falta de espacio y condiciones resultan asentándose en forma irregular, se ven obligados a las invasiones y a vivir en la marginalidad, la miseria y la ilegalidad; provocando con ello el crecimiento de la ciudad en forma anárquica y desordenada, al margen de una adecuada planificación. En esta dirección se ha orientado el rumbo del crecimiento de la ciudad de Guatemala.

2. STATUS O NIVEL DE VIDA POR UBICACION RESIDENCIAL.

El estudio de los procesos de concentración y urbanización en el Area Metropolitana de Guatemala, reviste significativa importancia, ya que en mayor o menor intensidad en el proceso de desarrollo de las viviendas es un factor de gran peso la ubicación de las mismas, problema éste cuya solución debe ir paralela a la respuesta habitacional.

La definición de la categoría Status o nivel de vida que es objeto de apreciación, que si bien no difiere en su aspecto básico, si presentan definiciones que tienen mayor o menor amplitud. No obstante teniendo en cuenta una serie de autores, status o nivel de vida se puede definir como "el nivel de consumo por la población de bienes materiales y de servicios y el grado de satisfacción de las necesidades materiales del hombre con esos bienes".²⁴

La medición del nivel de vida se hace sobre la base de todo un sistema de indicadores que caracterizan el nivel de vida alcanzado por la población de un país en su conjunto, por grupos sociales, sectores económicos, niveles de ingresos, etc.

Para este estudio se ha limitado el marco de referencia a un conjunto de indicadores en lo relativo a ubicación residencial de la vivienda como reflejo del status o nivel de vida.

La vivienda ha sido considerada como el más claro bien, símbolo de estratificación social. Las colonias en las que habitan las clases de altos ingresos se caracterizan por viviendas de lujo; en éstas las expresiones exteriores reflejan el lucro, la autosatisfacción emocional. En contraste la expresión de las zonas habitacionales destinadas a los sectores

²⁴ KASPUTIN E. I. El modo de Vida Socialista. Moscú. Edit. Myel 1976 pág. 165.

de escasos recursos es la de vivienda de interés social precaria, hacinada y sin servicios.

El problema habitacional en este sentido se expresa a través de la inadecuada planeación de los programas promovidos por el sector público; aunque la ubicación de los conjuntos habitacionales están localizados dentro de los límites geográficos del mercado de trabajo en el A.M.G. existen deficiencias en la dotación de equipamiento, infraestructura y problemas de contaminación que afectan a los habitantes de esas zonas. Esto, en relación a la escasa solución gubernamental, ahora bien en cuanto a la solución espontánea de la gran mayoría de la población este indicador (status) no tiene mayor relevancia porque a la población afectada solo le interesa tener un lugar donde estar establecido sin las más mínimas condiciones.

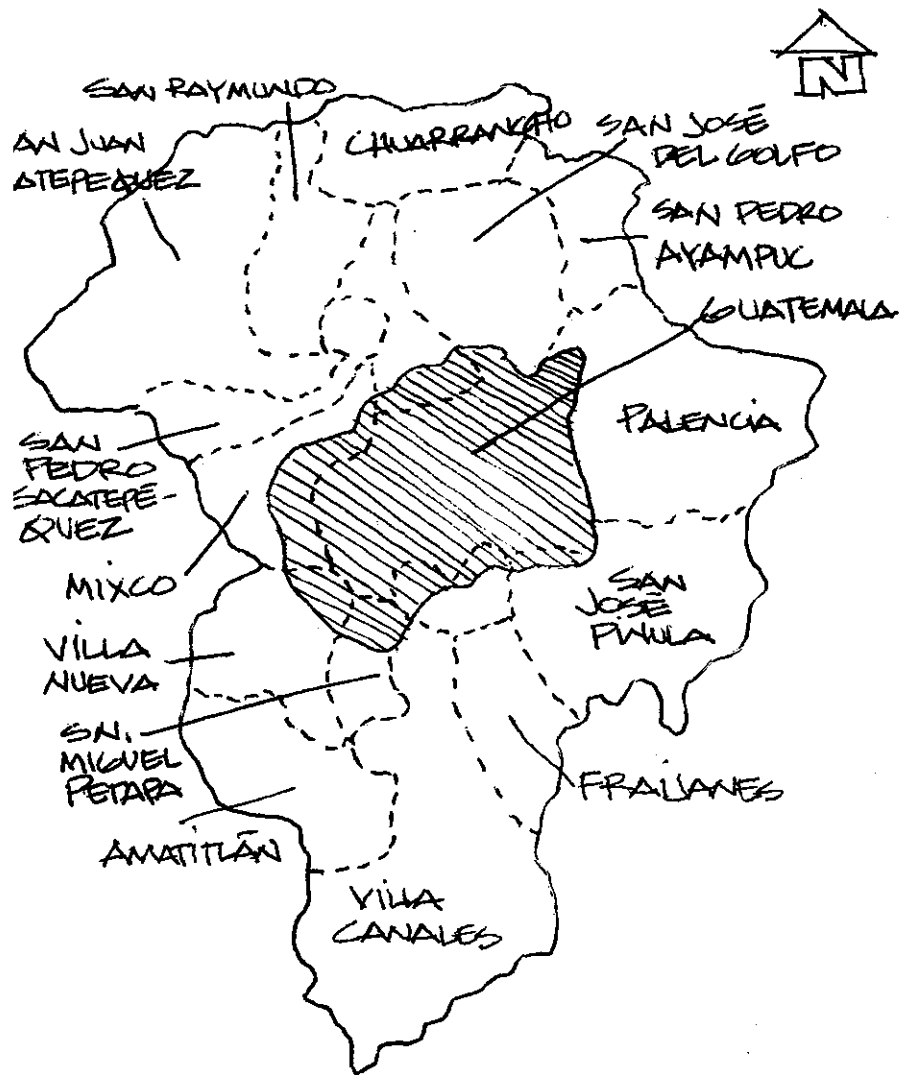
3. PROBLEMAS DEL SUELO URBANO PARA VIVIENDA.

El desarrollo económico se basa en la concentración de la industria productiva, de la fuerza de trabajo y de la estructura técnica y financiera en el centro urbano o sea en el Área Metropolitana de Guatemala; siendo esta situación determinante para que exista migración campo-ciudad.

En el A.M.G. una gran cantidad de terrenos de uso agrícola se transformó en zona industrial, residencial y de servicio por ello el proceso de desarrollo económico deviene particularmente consumidor del suelo urbano y en este sentido el costo y el valor del suelo urbano alcanzado niveles extraordinarios. El aumento del valor del suelo urbano producido fundamentalmente por la migración y la urbanización encuentran también una de sus causas en la selección de terrenos urbanos para el Sector Público porque esto produce el alza de los precios de los terrenos circunvecinos, sin que por lo tanto el Estado tome medidas de control.

La contracción de la oferta del suelo urbano por la vía de la especulación con el objeto de mayor aprovechamiento debido al aumento de la demanda da como resultado el aumento del precio del suelo disponible y esto consecuentemente influye en el precio final de la vivienda. Por este hecho los empresarios se vuelven prioritariamente hacia la construcción de viviendas para la población de altos ingresos, y he aquí la imposibilidad de los estratos populares de obtener vivienda considerando el porcentaje del salario que debe destinarse para el rubro en mención.

LOCALIZACIÓN DEL AREA METROPOLITANA



FUENTE: ARAUJO, ANGEL LEONEL
ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN
ESPACIAL Y ADMINISTRATIVA DE
LA CIUDAD DE GUATEMALA Y
SU AREA DE INFLUENCIA
TESIS DE GRADO FEB/1985

CAPITULO V

RESPUESTA SOCIOESTATAL AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA POPULAR
EN GUATEMALA

1. SITUACION DE LAS POLITICAS GUATEMALTECAS DE VIVIENDA.

El Urbanismo está relacionado con la planificación de las ciudades "se refiere al conjunto de conocimientos referentes al estudio de la creación, desarrollo, reforma y mejora de los poblados y ciudades en orden a su mejor adaptación material, a la realización de las necesidades colectivas de vida humana".²⁵

En este apartado se ha considerado muy importante, lo expresado por el autor Manuel Castells, quien manifiesta que la cuestión urbana debe reducirse a la cuestión de la vivienda y que esta es, sobretodo, una cuestión política.

En Guatemala, es aplicable esta expresión, ya que no se cuenta con políticas en este orden, pues cuando se revisaron los instrumentos que contienen las políticas en la Secretaría General de Planificación Económica, se encontró que no se concibe el urbanismo como integrado a un problema de planificación de ciudades, sino se ha considerado como incluido en la Política de Vivienda. Esta concepción difiere teóricamente de la que se maneja en la Municipalidad capitalina, ya que aquí sí se cuenta con un Plan General de Desarrollo Urbano que es la expresión de la planificación urbana en el crecimiento de la ciudad. Este instrumento contiene leyes y reglamentos de construcción de viviendas, sistemas de transporte, comunicaciones y otros servicios que competen a la Municipalidad.

Ante esta situación, en Guatemala, la política de Urbanismo no tiene existencia formal en los planes generales y se considera que tiene que existir con carácter realista y enmarcarse dentro del contexto de la planificación nacional; viene a ser "análisis del proceso puesto en marcha e iniciativa de la administración frente a un problema como, por ejemplo, el planteado por la penuria de vivienda".²⁶

²⁵ Diccionario de Sociología. Fondo de Cultura Económica. España.

²⁶ CASTELLS, MANUEL. Problemas de Investigación en Sociología Urbana, Siglo XXI editores, pág. 200.

2. EL CRECIMIENTO URBANO Y EL DESARROLLO ECONOMICO CAPITALISTA EN GUATEMALA.

El proceso de Urbanización y el Desarrollo Económico Capitalista aparecen ligados; ya que el crecimiento industrial permitió el desplazamiento del campo a la ciudad (migraciones sin que éstos tuvieran un horizonte definido. En Guatemala se dio esta situación, pues es en el Area Metropolitana donde se monopoliza la localización de la actividad industrial. este éxodo y la reproducción de la fuerza de trabajo determinó que sectores populares construyeran barracas o champas por todos lados de la ciudad creando lo que conocemos como áreas marginales o precarias. En estas encontramos miseria, marginalidad, desempleo y grandes desequilibrios entre la miseria y la opulencia. Por lo que se considera que la "ciudad constituye una forma de la socialización capitalista de las fuerzas productivas. Ella misma es el resultado de la división social del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre las unidades de producción. En otros términos, para el capital el valor de uso de la ciudad reside en el hecho de que es una fuerza productiva porque concentra las condiciones generales de la producción capitalista. Estas condiciones generales a su vez son condiciones de la producción y la circulación del capital y de la producción de la fuerza de trabajo. Son además el resultado del sistema espacial de los procesos de producción, de circulación, de consumo; procesos que cuentan con soportes físicos, es decir, objetos materiales incorporados al suelo (los inmobiliarios).²⁷

A) Desequilibrios Intraurbanos.

El problema de la vivienda es uno de los más agudos. La ciudad constituye prácticamente el escenario en donde se presentan los máximos conflictos de la sociedad; la ciudad es la síntesis de las contradicciones en todos los órdenes de la vida. El área metropolitana de Guatemala se urbaniza en una dialéctica insoslayable, consagra la desigualdad, la conciencia y la inconsciencia, la miseria y la deshumanización; enajenación no sólo de clase sino de vida, tensiones sociales, contaminación ambiental, insalubridad, falta de higiene, etc.. al mismo tiempo, es el lugar para la ciencia, el arte, las cosas exclusivas y el mercado propicio para todo.

²⁷ Valverde, Jose Manuel. El Estudio de lo Urbano en Centroamérica, pág. 104. Sociología Teoría y Métodos, Oscar Fernández, Compilador. EDUCA.

Las contradicciones de la sociedad y la lucha de clases más marcada se da en la ciudad y, en fin todos los problemas que una sociedad pueda presentar; en un mismo lugar se da una especie de matrimonio entre el poder político y el poder económico que se expresa como lucha de partidos políticos, concesiones del poder público para quienes tienen poder económico, dotación de servicios sin límites en detrimento de muchos; prostitución y corrupción; grupos de presión y de interés que el poder tiene en cuenta para tratar de mantener el orden, etc.

B) Desequilibrios Producidos Por Desarrollo Desigual.

Este tipo de desequilibrios se refiere básicamente a diferencias de calidad de vida de la población de las diferentes colonias o asentamientos humanos, se reduce al análisis geoeconómico-social, tales diferencias se deben a falta de inversiones por parte de los gobiernos para proporcionar infraestructura física a los diferentes proyectos en las áreas precarias.

En este tipo de desequilibrio, los mecanismos institucionales que ordenan la producción de viviendas y la distribución de este bien, no actúan, por cierto, de modo espontáneo sino siguiendo una lógica política de poder que lleva a un tratamiento diferenciado de la población afectada.

3. PROPUESTAS OFICIALES DE LAS POLITICAS HABITACIONALES.

"En este análisis vamos a entender como política de vivienda, al conjunto de intervenciones del Estado a través de sus distintos organismos, instituciones y agentes sociales sobre los diferentes elementos y etapas del proceso de producción, distribución, intercambio y consumo de vivienda. Las intervenciones pueden ser acciones económicas, jurídicas, políticas e ideológicas, interviniendo en la adquisición de tierras, la promoción y/o producción directa de vivienda, concesión de créditos, legislación sobre la propiedad de la tierra, normas sobre alquileres, sistema de ahorro y préstamo, estímulos a la producción de materiales de construcción, difusión de nuevas tecnologías constructivas etc."²⁸

²⁸ USAC - CEUR. INVASIONES DE TIERRAS, 1,986 - 1,990. Un desborde Popular en tiempos de Democracia. Noviembre 1990/No 9

Existe una serie de factores que determinan la puesta en práctica de las políticas habitacionales entre ellos: intereses económicos, valorización del suelo urbano y la presión ejercida por los sectores sociales menos favorecidos de satisfactores individuales y de consumo colectivo.

3.1 POLITICA DE VIVIENDA.

Según instrumento elaborado para el período 1,987 - 1,991 por la Secretaría del Consejo de Planificación Económica; después de hacer un análisis general de la situación de vivienda en Guatemala, en el inciso IV) aparece la propuesta de Política Nacional de Vivienda, la cual se introduce manifestando que el Gobierno producirá vivienda accesible a "toda" la población y con características de habitabilidad dignas del ser humano. Para ello se plantearon las siguientes políticas:

3.1.1 Política de Apoyo y Fortalecimiento Financiero para el Desarrollo Habitacional.

"Para el cumplimiento de esta política se establecerá un sistema nacional de financiamiento para vivienda, que concentre y mejore los distintos mecanismos financieros que operan en el sector y se apoyarán las gestiones para la obtención de financiamiento externo; que consideren créditos con bajas tasas de interés para beneficiar a las familias de menores ingresos".²⁹

Además de lo anterior, en este componente se establecen políticas bancarias como fortalecer los mecanismos de financiamiento externo, captar recursos para vivienda a través de los siguientes mecanismos: deducción salarial, fondo de garantía por servicios prestados, estructuración del fondo social para vivienda con aportes patronales, laborales y estatales, cajas de ahorro y crédito. En otro orden indica el instrumento que reorganizará la estructura del Banco Nacional de la Vivienda con el objeto de que sus funciones sean financieras bancarias.

²⁹ Guatemala, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. La política Nacional de Vivienda en el Contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1,987 - 1,991. Pág. 5

3.1.2 Política de Apoyo y Fortalecimiento Jurídico al Desarrollo Habitacional.

En este apartado luego de hacer estudios al respecto, se conducirá a la regulación del suelo para proyectos de vivienda de bajo costo. Derivado de esto se promulgarán leyes para garantizar la habitabilidad dentro de las cuales se mencionan las siguientes: ley de vivienda, ley de inquilinato, de fondo social para la vivienda y de asentamientos humanos.

3.1.3 Política de Apoyo Tecnológico al Desarrollo Habitacional.

"Se desarrollará y adecuará la tecnología de preferencia con la utilización de los recursos locales para reducir los costos y facilitar la construcción y responder así a las condiciones especiales del medio ambiente, respetando la identidad cultural de sus pobladores".³⁰ Se estimularán las investigaciones que propicien la reducción de los costos de producción específicamente de vivienda popular; se establecerán normas y procedimientos constructivos que hagan atractiva la inversión de todo tipo de soluciones habitacionales.

3.1.4 Política de Apoyo y Fortalecimiento Administrativo al Desarrollo Habitacional.

En esta línea se fortalecerá la coordinación interinstitucional e intersectorial a través de la institucionalización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Vivienda que se apoye en el establecimiento de una estructura administrativa eficiente para el Sector Vivienda. Igualmente se organizarán sistemas de promoción y divulgación para la adjudicación y hacer así más expedita la construcción de viviendas; también se aprovechará la experiencia del recurso humano capacitado en el sector vivienda a la vez que se flexibilizarán los mecanismos de calificación de sujetos de crédito.

³⁰ Ibid. pág. 6

3.1.5 Política de Apoyo a la Participación Popular en el Desarrollo de Proyectos Habitacionales.

Aquí se manifiesta el apoyo antes descrito a través de la autoconstrucción con modalidad de esfuerzo propio y ayuda mutua, crédito en materiales y otros y fomentará la participación de los constructores nacionales y organismos no gubernamentales.

El Estado apoyará la participación popular y la institucional, con acciones de asistencia técnica y financiera que permitan la organización y funcionamiento de grupos y organizaciones dedicados a la vivienda.

Se promoverá la organización de la producción de vivienda, para que a través de ella sea la comunidad autogestora de su desarrollo económico y social.

3.1.6 Política de Apoyo al Incremento de los Ingresos de la Población.

Se logrará a través del apoyo preferencial a los proyectos de vivienda de bajo costo; considerando la producción de vivienda como factor de desarrollo económico y social; dando preferencia a la localización de la vivienda con las fuentes de trabajo y se promoverá por tanto que su proceso de construcción, como su uso incidan en que se favorezca el aspecto económico de las familias; además se promoverán actividades como la pequeña y mediana empresa que aseguren el incremento de los ingresos familiares.

4. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE VIVIENDA.

Llamamos Sistema Institucional de Vivienda, al número de instituciones públicas y privadas que se dedican a resolver la problemática habitacional, siendo nuestro interés objeto de estudio el Sector Público Nacional que atiende particularmente a los Sectores Populares.

En 1,948, se creó el departamento de vivienda popular del Instituto de Fomento de Producción (INFOP), dando inicio de esa manera a la actividad institucional en el campo de la vivienda. Así mismo, ese mismo año el Congreso de la República aprobó la Ley de Bancos de Ahorro y Préstamo para Vivienda Popular, sin que dicha ley haya tenido aplicación directa en alguna institución particular.

En el año 1,958 operaban en el país varias instituciones privadas, estatales y semiautónomas dedicadas a la construcción de viviendas económicas, pero trabajaban todas independientemente y sin ninguna coordinación entre sí. Los programas desarrollados por estas instituciones estaban orientados al Área Urbana de la Ciudad Capital.

Pero anteriormente en el año 1,956 se creó el INSTITUTO COOPERATIVO INTERAMERICANO DE VIVIENDA (ICIV), promovido por la acción internacional a través del Programa Alianza para el Progreso y dirigido en su División Técnica por personal estadounidense.

Al inicio de la década de 1,960 y paralelo al ICIV, se creó el Instituto de la Vivienda en Guatemala (IVUG), que se constituyó en la unidad ejecutora de los programas de vivienda del Gobierno. Su producción y su permanencia como institución, tuvo poca influencia en el proceso de producción de viviendas del país.

En 1,965, el ICIV, se transformó en Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) y estuvo a cargo de técnicos nacionales. Los programas desarrollados fueron fluctuantes y sus alcances de relativa y poca extensión ante la magnitud de la demanda.

Los programas del INVI, tampoco obedecieron en su totalidad a una política y estrategia claramente definida, dada la inexistencia de un plan de vivienda nacional. Aparte de ello las limitaciones del ICIV, para captar recursos financieros que permitieran un amplio y adecuado financiamiento en sus programas conllevaron a la transformación del instituto en el Banco Nacional de la Vivienda "por medio del decreto legislativo 2-73 Ley Orgánica del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI). De acuerdo con esta ley, en el Artículo 2o., señala entre sus objetivos: que el Banco Nacional de la Vivienda es un órgano financiero del Estado que tiene por objeto la realización de programas de desarrollo urbano y de construcción de viviendas que satisfagan las necesidades de la población de menores ingresos. A tal fin aplicará sus recursos y los que capte u obtenga de conformidad con lo preceptuado en esta ley; con los mismos

fondos obtendrá la demanda de recursos para vivienda y otras actividades" ³¹. Sin embargo, dicho cambio significó el nacimiento y fortalecimiento de una institución como entidad bancaria, lo cual dio lugar a la desaparición del INVI principalmente de departamentos como el de estudio socioeconómicos y planeamiento con que contaba el INVI, además de la falta de una estructura adecuada del sector y las limitaciones de recursos; han determinado deficiencias en la institución, no le permiten responder adecuadamente a la amplia y creciente demanda de vivienda a que se ve sometido. Otro factor determinante en la crisis de el BANVI, ha sido la politización del enriquecimiento ilícito de parte de varios funcionarios específicamente fue notorio durante el Gobierno demócratacristiano que bajo la forma de "anticipos de dinero para obras", se financiaban constructoras fantasmas sin que existieran documentos de garantía real para su recuperación.³²

Las causas antes mencionadas han sido parte de una deficitaria situación en que se encuentra el BANVI.

5. ORGANIZACION DEL SECTOR INSTITUCIONAL DE VIVIENDA POPULAR

En Guatemala, no ha existido hasta ahora un organismo público, un ministerio, que norme, planifique, promueva, coordine, controle o evalúe de manera integral, las acciones en el campo de la vivienda realizadas por diversas instituciones públicas y privadas. De esa cuenta los diferentes esfuerzos que se han realizado en el campo de la vivienda han respondido más a situaciones coyunturales y esfuerzos aislados que a acciones planificadas, los cuales han resultado dispersos y faltos de efectividad si consideramos la magnitud y tendencias de las necesidades habitacionales del país.

Los antecedentes más remotos en cuanto a planificación del desarrollo nacional en Guatemala, se remontan al año 1,950 y fue sino hasta el segundo Plan de Desarrollo Económico (1961-1964) cuando aparece un programa específico dedicado a pensar en la construcción de viviendas.

³¹ USAC - CEUR. La Situación de la Vivienda.....pág. 8

³² Ibid. pág. 11

En el plan de desarrollo económico y social del siguiente quinquenio (1965 - 1969) también aparecen referencias a un "plan de inversión pública" en vivienda un poco más amplio. En el mismo se recomienda que el Sector Público no se dedique a solucionar el problema de vivienda de aquellos grupos de población con ingresos relativamente altos; sino a los sectores populares que son los verdaderamente afectados.

Dentro del Plan de Desarrollo 1,971 - 1,975, se incluyó a la vivienda dentro del sistema nacional de planificación, pero no se le dio la importancia debida. Muchas veces tales referencias aparecen ligadas a la industria de la construcción y no referidos de manera particular al campo de la vivienda como necesidad humana o como derecho de los guatemaltecos.

En el plan de 1,975 - 1,979, la atención del sector vivienda se ve incrementada, y efectivamente hubo más construcción de viviendas; sin embargo, este incremento ocurre ligado a la construcción por el terremoto de 1,976; por lo cual se trató, no de resolver "el problema de la vivienda", sino de "reconstrucción" de lo destruido, de recuperar la situación existente.

Luego de estos han existido planes de Gobierno que corresponde a los gobiernos electos como el caso del Presidente Vinicio Cerezo y el Ingeniero Jorge Serrano, quienes utilizaron las políticas sociales para enriquecimiento personal, y ciertos correligionarios.

Los proyectos estatales han sido financiados tanto con recursos internos como aportes del Ministerio de Finanzas y externos, entre los cuales se mencionan: financiamiento del BID-BCIE, Cooperaciones Italianas. El sector privado ha llegado a formar empresas constructoras y urbanizadoras con niveles de tecnología propios de empresas fuertes, capaces de llegar a producir viviendas en serie. A partir de 1,961 las empresas privadas de la construcción se fortalecieron con la creación del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), que les sirve para asegurar la inversión en caso de desastres naturales y/o los adjudicatarios no cumplan con el compromiso de pago.

Los demandantes potenciales del mercado de vivienda están formados por las familias que carecen y necesitan de vivienda y esta demanda aumenta anualmente con el incremento de nuevas

familias producto del crecimiento vegetativo de la población. demanda por vivienda se hace sentir más en los principales centros urbanos hacia donde emigra la población en busca de trabajo y de satisfacción de sus necesidades, siendo el principal mercado el área metropolitana de Guatemala.

A manera de resumen y con el objeto de formarnos una idea de qué instituciones públicas y privadas, actualmente y en mayor o menor grado, se relacionan con el sector y debieran ser sujetas de coordinación sistemática, sin pretender agotar la lista, pueden mencionarse las siguientes:

BANCO NACIONAL DE LA VIVIENDA:

Órgano financiero del Estado, considerado como el único en el país encargado de solucionar la problemática de los sectores populares; actualmente está casi inexistente por razones políticas descritas en apartado especial.

BANCO NACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA (BANDESA):

Igual que el Banvi, forma parte del sistema bancario nacional, su proyección es a través de financiamiento y asesoría, principalmente en el interior del país -vivienda rural- y dentro de destinos agrícolas.

INSTITUTO DE FOMENTO DE HIPOTECAS ASEGURADAS (FHA):

Esta institución nace únicamente con el fin de garantizar a los bancos y entidades privadas que otorgan préstamos para vivienda, la recuperación del capital por medio del seguro de hipoteca. Con esto se ha encarecido cada vez más el costo de la vivienda por los gastos financieros, lo que refleja que no es útil para personas de escasos recursos tal como inicialmente fue creado.

CREDITO HIPOTECARIO NACIONAL:

Institución bancaria de carácter estatal, con filosofía de proyección social, pero en la práctica únicamente autoriza créditos para vivienda a personas con una garantía sólida para la recuperación del crédito. Lo que nos pone manifiesto que sus créditos no son accesibles para los sectores populares.

**BANCOS: INMOBILIARIO, GRANAI & TOWNSON,
CONSTRUCCION, VIVIBANCO:**

Y casi la totalidad de los bancos del sistema que inclusive tienen publicidad para la promoción de créditos para la construcción, pero las tasas de interés son comerciales y repercuten en incremento incalculable de las cuotas mensuales; sin contar el resto de requisitos para la autorización de un crédito; por lo que, en el sistema bancario tampoco caben los sectores populares que desean vivienda, pues regularmente no tienen ni siquiera un ingreso fijo.

OTRAS ENTIDADES:

CAMARA GUATEMALTECA DE LA CONSTRUCCION (CGC);
ASOCIACION NACIONAL DE CONSTRUCTORES DE VIVIENDA (ANACOVI);
ASOCIACION GUATEMALTECA DE CONTRATISTAS DE LA CONSTRUCCION;
FEDERACION NACIONAL DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA (FENACOVI);
MOVIMIENTO NACIONAL DE POBLADORES (MONAP);
COORDINADORA DE ASENTAMIENTOS (CODA);
SINDICATO DE OBREROS DE LA CONSTRUCCION;
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE AMERICA LATINA (IDESAC);
CENTRO DE INVESTIGACIONES DE INGENIERIA (CII);
CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES (CEUR) DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA;
HOGAR Y DESARROLLO (HODE); etc..

Que contribuyen al estudio, promoción, orientación y producción de vivienda, aunque en pequeña escala y con fines muy determinados.

CAPITULO VI

ESTUDIO DE LA VOLUNTAD POLITICA REFERIDA A LA VIVIENDA
POPULAR EN GUATEMALA.

A efecto de establecer una visión realística, no meramente referencial, se decidió hacer un estudio que intentara captar la voluntad Política gubernamental en torno al problema de vivienda popular, he aquí los resultados, expresados en tres formas: la expresión de los Organismos Legislativo y Ejecutivo; la inversión como manifestación material y la coordinación como manifestación institucional de tal voluntad política.

METODOLOGIA.

Diversos fueron los factores que me motivaron hacer una investigación que consistiera en conocer y analizar la Voluntad Política Gubernamental referida a la realidad en que se encuentra la vivienda popular en el área metropolitana de Guatemala, a través de la cual se llegará a establecer cuantitativa y cualitativamente la demanda y la oferta institucional en materia de vivienda destinada exclusivamente a los sectores populares.

Un principio muy importante, lo constituyó haber trabajado como Trabajadora Social en la institución que se constituía como la rectora de la planificación y ejecución de proyectos populares de vivienda, -el BANVI-, misma en la cual fui testigo de como en diversos momentos se enfrentó parcialmente el problema para la clase media baja de la sociedad guatemalteca.

Desde allí participé en investigaciones, proyectos de recuperación de capital, formulación de préstamos internacionales que todavía son los recursos que se están invirtiendo para las pocas soluciones habitacionales que a la fecha se ofrecen por parte del sector institucional del Gobierno. Teniendo el conocimiento de la magnitud del problema y la falta de respuesta proporcional, vimos la necesidad o conveniencia de examinar el problema a la luz del nivel de decisión política o sea específicamente medir la intervención del Gobierno.

Ubicada en esta posición, pensé siempre en qué han hecho qué harán los gobernantes para superar el problema de vivienda? problema que no afecta a un sólo sector, ya que afecta tanto a las clases bajas como a las familias con ingresos estables y que materialmente podrían responder, si se les facilitan las condiciones para que resuelvan sus problemas. Así, el afectado estaría pagando una cuota por su vivienda, y no pagando alquileres que hacen que el ingreso se reduzca considerablemente, y que, por lo tanto, la familia se encuentre en una posición segura. Así, a partir de la interrogante qué es voluntad política y como se manifiesta, se elaboró una guía de investigación que facilitara el proceso de indagación. Se debe reconocer que el proceso fue más lento de lo previsto, por diversas razones; en un primer momento se consideró que hablar de problemática de Vivienda y Asentamiento Poblacional era un tema muy amplio y que por lo mismo nos arriesgábamos a quedar sin poder precisar el problema de fondo como lo es "la magnitud del problema y la propuesta de solución a la crisis de vivienda, dada por el sistema institucional de vivienda". para evitar ese riesgo se reorientó en enfoque de investigación teniendo como brújula el marco institucional de vivienda, respecto al cual se haría una descripción de su organización y funcionamiento para evaluar su eficiencia y eficacia.

Finalmente, se decidió restringir el alcance del estudio a definir la situación de la problemática habitacional y establecer cómo el Gobierno ha asumido su papel de garantizar a la sociedad la seguridad y el desarrollo integral de la persona a través del fomento de la construcción de viviendas, es decir, a caracterizar la voluntad política del Gobierno para deducir qué esperar y qué es necesario corregir.

Se pensó que lo idóneo para definir la problemática habitacional era hacer un trabajo teórico, que permitiera interpretar en base a observaciones la existencia y calidad de la Voluntad Política de Gobierno referida a la vivienda.

Para lograrlo se decidió utilizar la técnica de la entrevista estructura a personas determinantes del quehacer político estatal en materia de vivienda: en el caso de la legislación, se consideró idóneo acudir al órgano productor de leyes, el Congreso de la República de Guatemala, específicamente a su Comisión de Vivienda, la cual en 1,993 estaba integrada por cinco diputados, de los cuales fue posible entrevistar a tres (César Porres Lessing. Camilo

Rodas y Jaime Enrique Recinos); los otros dos (Luis Pedro Quezada y Carlos Arroyave) no fue posible entrevistarlos, pues es práctica común en nuestros diputados no presentarse, en forma sistemática a las sesiones del recinto legislativo.

El propósito de la entrevista era establecer el grado, orientación y expectativas de solución del problema de la vivienda popular, lo cual estratégicamente se pensó lograr a través de respuestas a las preguntas: Qué es Voluntad Política? (concepto, no definición) Cómo se manifiesta? a) en general, y b) en relación a la vivienda y específicamente en lo que se refiere a la institución que expresa el interés gubernamental en relación a la vivienda popular: EL BANVI.

Como expresión máxima del sistema institucional, en su calidad de rectora y representante gubernamental del Sector vivienda, se consideró al BANVI y en él, como máximos exponentes de la política institucional a su expresidente en ese momento Licenciado Mario Smith Angel y al director de los programas de vivienda, Ingeniero Marco Tulio Paez. Este último manifestó que "no estaba dispuesto a responder" "porque" le podía afectar su posición frente al Gobierno y que temía comprometerse. También se pensó idóneo aplicar tal cuestionario a profesionales de las ciencias políticas, dos politólogos consultados manifestaron que ignoraban la existencia formal del concepto de "voluntad política" en lo que desarrollaron o conocieron académicamente en su formación profesional. Tal investigación se consideró suficiente pues se logró la definición de la problemática investigada.

Para lograr calidad y suficiencia, las entrevistas se efectuaron a través de un valioso auxiliar muy confiable, todo se grabó en cinta magnetofónica; por la naturaleza e importancia de la responsabilidad de dichas personalidades se necesitaba aprovechar al máximo lo manifestado, por lo que se debía captar lo más posible y en corto tiempo. Tal medio de registro permite, además, que tales opiniones puedan ser consultadas o ser objeto de análisis, como lo hicimos en cualquier momento posterior.

Verdaderamente la problemática de vivienda se agudiza cada vez más, nos lo demuestra la demanda existente, empero no se ve la propuesta política de soluciones concretas, en vez de ello se observa su burocratización; lo cual agrava el problema porque tal abordaje significa más que todo una elusión, una irresponsabilidad pública.

Solucionar el problema de la vivienda implica no sólo estudios; sin embargo, confiamos en que este proceso de análisis de la problemática habitacional y de prueba de falta de voluntad política, ponga de manifiesto la gravedad de la crisis de vivienda y un importante factor determinante de la ineficiencia del Gobierno para enfrentar tal crisis.

2. RESULTADOS DE LA INVESTIGACION.

El Estado, tiene una concepción que determina la existencia de una corporación territorial, la que a su vez está dotada de un poder que constituye el Gobierno. El territorio es el elemento estructural que nos ocupa para estudiar el problema de la vivienda.

En este sentido, el Estado tiene un papel predominante y no sólo el de ser regulador, a través de ordenamientos legales del crecimiento ordenado de las ciudades, sino va a ser el ente público que dotado de los elementos inherentes a él, lleve a los habitantes las medidas tendientes a promover el desarrollo integral de sus habitantes mediante los elementos administrativos, jurídicos, financieros, políticos, etc. de que disponga.

No podemos perder de vista que la situación de la vivienda se agrava sino se producen las decisiones políticas adecuadas y oportunas; de ahí que en ningún momento se puede fragmentar estado-política; por el contrario se debe añadir aspectos políticos, económicos, culturales y sociales. Por lo tanto se considera que el Estado es el ente público que dotado de los elementos corporativos que su investidura le otorga, se encarga de regular y vigilar a través de sus disposiciones legales emanadas del Gobierno la solución de la problemática de las ciudades: la vivienda.

Para profundizar lo anteriormente descrito, se efectuaron las siguientes entrevistas estructuradas:

A) La Voluntad Política de Gobierno respecto a la Vivienda Popular.

Muchas veces, hemos escuchado o quizás ha sido parte de nuestro desarrollo teórico la palabra voluntad política; ésta debe ser entendida según opinión de personalidades que tienen bajo su responsabilidad las decisiones políticas, como querer hacer o no una decisión nacional un plan y/o proyectos de ley.

Para efectos de estudio se consultaron legisladores que están en íntima relación con la definición y elaboración de la ley de vivienda en el Congreso de la República e igualmente contamos con la opinión de funcionarios que han tenido responsabilidad en la decisión de hacer proyectos habitacionales para los sectores más afectados. De la misma manera, se tratará de integrar un concepto de voluntad política según diccionario o libros de política a nivel general y particularmente como se manifiesta en organizaciones como el Banco Nacional de la Vivienda.

Los diputados entrevistados integran la Comisión de Vivienda (año 1,994).

El diputado Jaime Enrique Recinos manifestó que la voluntad política es estrictamente tratar de hacer las cosas bien: ésta se manifiesta a nivel general en que todos debemos poner nuestra colaboración para tratar de resolver el problema. En organizaciones como el BANVI no ha funcionado porque fue creado para resolver el problema de la vivienda pero ejerciendo el papel de banco; por lo que resulta más difícil ya que necesita disponer de muchos recursos y únicamente el BANVI fue y es un buen negocio para los funcionarios de turno. Por último manifestó el diputado Recinos que el Congreso no puede hacer mayor cosa, únicamente recomendaciones.

Siguiendo con los resultados obtenidos de la entrevista estructura, el diputado Camilo Rodas quien también integra la Comisión de Vivienda en el Congreso de la República, vertió sus conceptos en relación a lo que es voluntad política manifestando, que está orientada en una buena fe, gana o deseo de hacer o de resolver un problema que atañe a decisiones que deben de tomar personas que se eligen en una organización política o que están en una situación de poder, tal como el Congreso de la República.

En esta dirección manifiesta que ha faltado voluntad política en la decisión de resolver el problema de la vivienda porque hay que tomar una serie de medidas para llegar al fondo del problema y no sólo medidas superficiales como hasta la fecha se han tomado; como ejemplo, indicó que en Guatemala el déficit habitacional sobrepasa el millón de viviendas y, sin embargo la creación de nuevas viviendas es tan insignificante que no representa nada en relación al número de viviendas que se necesitan, es decir que en lugar de disminuir la necesidad de vivienda va en aumento.

Manifestó que la voluntad política no es sólo anunciar que se va a resolver; sino que la solución de la problemática debe enfocarse no sólo en construir vivienda sobre la tierra, sino debe resolver el problema de propiedad; porque aparte del déficit habitacional en Guatemala, no existen títulos legales de propiedad o hay tal multiplicidad de formas que las personas que han ido adquiriendo, que no tienen carácter legal y que por tal razón no reúnen las condiciones legales para construir ni para que una institución bancaria les haga un préstamo para construir.

El problema de la vivienda en Guatemala, no se puede resolver creando soluciones en cantidades por parte del Gobierno, porque jamás se solucionará el mismo. Un ejemplo de solución se dio en Chile, donde el Estado se convirtió no en un creador de vivienda sino en un facilitador de recursos que la gente necesita para resolver su problema y comprobaron que si a alguien se le entrega una vivienda ya construida donde apenas tiene que pagar una cuota o no tiene que pagar; muy poco uso hace de ella y hay casos que le quitan láminas, ventanas, inodoros y los sustituyen por otros más acordes a su necesidad. Cuando el Estado se convierte en una persona consciente, va a obtener el recurso si esta dispuesta a construir su vivienda ya sean las cuatro paredes y un techo, sean los nylon y cuatro paños y que allí habiten tres o cuatro personas.

Indicó además que los Gobiernos han utilizado la problemática de vivienda como argumento para el discurso político, para quedar bien y ganar votos, pero la verdad es que quien quiera resolver el problema teniendo voluntad debe hacer un llamado a la conciencia política de los sectores políticos que existen en el país, ya que cualquier ley que pase por el Congreso que no cuente con el consenso de los grupos políticos fracasaría por muy buena que esta sea; porque se comienza a ver que la solución va a beneficiar a un determinado partido político y los demás por el celo, pensando más en el proceso eleccionario (electorismo) que en solucionar problemas (demagogía) de fondo no lo aprueban.

Puntualizó que en Guatemala se debe mejorar el Sistema de Registro de la Propiedad Inmueble ya que está desfasado, no tienen controles adecuados tal es el caso de si hubiera un incendio las personas se quedan sin sus títulos y por otro lado se tienen que legitimar la tenencia de la propiedad de la tierra en el interior del país; porque hay personas que tienen en tercera generación el uso y disfrute de la propiedad de un terreno sin que haya formalidad en las

negociaciones. Este régimen de propiedad hay que modernizarlo, ya que no existe catastro municipal y por eso no existen controles de límites y valores de su jurisdicción.

Manifestó que la voluntad política la ve como falta o carencia al tratar un asunto porque en el caso de la vivienda de lo que se trata es de hacer soluciones. En el caso del Banvi estamos refiriéndonos a una respuesta partidista, porque ésta institución se politizó ya que los de turno no pensaban en la solución de los problemas habitacionales a nivel nacional sino en ponerse al servicio de los intereses del Gobierno y de ellos mismos. Han habido grandes pruebas de corrupción de quienes siendo dirigentes sacaron préstamos y no los cancelaron entre ellos un candidato a alcalde capitalino en las anteriores elecciones, quien utilizó medio millón de quetzales para propaganda; en tanto el Banvi se burocratizó, muchos gastos de administración y no inversión; no cumplió ninguna misión.

Entrevistado el Arquitecto César Augusto Porres Lessing, manifestó que la voluntad política es un término acuñado en los últimos años y que se entiende como la capacidad para resolver un problema socioeconómico que afecte a la población. Esta voluntad política se manifiesta cuando un equipo integrado trata de resolver una situación. En el caso de la vivienda podemos decir que no se manifiesta la voluntad política porque se considera que no se quiere resolver el problema aún considerando que debe ser de urgencia atender a la población afectada; no se aprueba la ley de vivienda acá en el Congreso de la República.

En organizaciones como el BANVI se ha tratado de conocer la problemática interna de la institución y considerando el mal funcionamiento de la misma se ha creado el fondo Guatemalteco de la Vivienda, la cual se dedicará específicamente a atender el problema de la vivienda; ya que se ha considerado que aparte de la deficiencia del BANVI fue el combinar la función bancaria con la de servicio de atención a un problema tan grande como lo es el de vivienda para la cual no debería haber una institución sino un ministerio completo para atender dicho problema.

En otro orden el Lic. Mario Smith Angel, presidente del Banco Nacional de la Vivienda en año 1,992 - 1,993, manifestó que la voluntad política es querer resolver un problema y que sí existe mucha voluntad de resolver el problema habitacional del país, dijo estar elaborando

proyectos de acción inmediata en áreas que salen del casco urbano; ésto con el propósito de hacer de inmediato 5,000 viviendas.

Respecto a la manifestación de la voluntad en general, dijo que el Gobierno de turno (1992) tiene mucha voluntad en resolver el problema con planes de acción a corto plazo. (No manifestó en que consistían).

El BANVI, dijo, es una institución que ha sufrido modificaciones desde su formación inicial como Instituto, luego como Banco, y actualmente, se contempla el proyecto de crear un fondo para vivienda, con el objeto de canalizar a través del mismo las soluciones habitacionales.

Para contrastar, según el diccionario de Política de Norberto Bobbio, la voluntad general se define así:

En el contrato Social de Juan Jacobo Rousseau, esta expresión indica la voluntad colectiva del cuerpo político que tiende al interés común. Esta reside en el pueblo y se manifiesta a través de la ley que es votada directamente por el pueblo reunido en asamblea; de este modo se garantiza la libertad misma del ciudadano en lugar de limitarla. Este último en cuanto participe de la voluntad general es, en efecto, soberano y, en cuanto es dirigido, es súbdito, pero súbdito libre, porque al obedecer a la ley que él ha contribuido a crear, obedece a una voluntad que es también su auténtica voluntad, su deseo natural de justicia.

Cuando el hombre y el pueblo no obedecen las leyes deben ser obligados a hacerlo, lo que para Rosseau significa obligarlos a ser libres. La libertad natural se sustituye por la libertad civil, que consiste en obedecer solo a la ley, en doblegarse a la voluntad general y nunca a la voluntad particular. Esto implica una sociedad de pequeñas dimensiones, una ciudad estado (Rosseau pensaba en Ginebra), en la que es posible una democracia directa; sólo aquí puede realizar el hombre su virtud, tanto ética como civil.

Rousseau, distingue la voluntad general como la voluntad particular que tiende al interés particular y la voluntad de todos, que es una mera suma de voluntades particulares, y como éstas tienden al interés privado. La voluntad general se distingue, pues, por la calidad, por su carácter ético, o sea por el interés común que se propone, y no por el número de votos por lo cual teóricamente puede ser expresad aún por una sola persona.

Sin embargo, en el Contrato Social, Rosseau introduce como método empírico para reconocerla, el criterio de mayoría. La voluntad general a pesar de que en rigor de términos no sea la voluntad de los numerosos, se declara en la práctica a través de la voluntad de la multitud, en aquellos lugares en que todos los ciudadanos participan en el voto.

De este modo la voluntad general llega a ser la voluntad racional del pueblo y del individuo, cuya voluntad está de acuerdo con la del Estado, entre la libertad y la autoridad, y fundamenta la teoría moderna de la soberanía popular.

La teoría de la voluntad general se relaciona frecuentemente con el mismo pensamiento marxista y de sus herederos ya que también para éstos la sociedad libre es aquella en la que todos obedecen a la voluntad general; se trata únicamente de encontrar el tipo justo de sociedad, en la que el interés egoísta coincida con el general, en la que se anulen el egocentrismo y el apego individual a la propia utilidad, y en la que el individuo se realiza en la colectividad.³³

Analizando la realidad nacional, vemos la diferencia abismal en que estamos los guatemaltecos en relación al contexto que Rosseau refiere; es de hacer notar que la deficiencia de nuestro sistema institucional de vivienda es porque no prevalece un interés común por resolver tal problema y porque la voluntad general no ha sido representada en los niveles políticos de decisión.

b) La Inversión Pública Urbana en Vivienda.

La inversión en materia de vivienda se ha llevado a cabo, según antecedentes, en el año 1,986 - 1,989, ya que es en ese entonces cuando se tramitó un préstamo de 54 millones ante el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, mismo que tuvo como condicionantes que la ejecución de los mismos fuera en un mayor porcentaje en el interior de república y el resto en el área metropolitana de Guatemala. Además tuvo incidencia en el tipo de solución habitacional, el cual ha sido desarrollado a través de lotes con servicios (unidad sanitaria: baño, inodoros y pila), pues es la solución más económica que hoy tienen los países con graves

³³ Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de política, Siglo XXI editores, cuarta edición en español 1,986. p. 1680

problemas de vivienda. Sin embargo, se consideró que los recursos siempre eran escasos y que la única posibilidad de solución es la incorporación de la población al proceso no solo de construcción y ejecución de viviendas, sino de gestión, control y administración de proyectos.

Según datos suministrados por la Unidad Ejecutora de Proyectos del BID, que funciona en el Proyecto Nimajuyú, zona 21; la inversión pública en la capital es la siguiente:

PROYECTO	No. DE SOLUCIONES	Q. INVERTIDOS
Sta. Faz, Zona 6	1,117	24 Millones
Sta. Isabel Villa Nueva	2,800	58 Millones
Villalobos II	1,136	13 Millones

Obs. Fueron ejecutados en los años 1,992 - 1,994

C) Coordinación Interinstitucional.

En el sector vivienda en Guatemala, no ha existido hasta ahora una estructura, no un organismo que norme, planifique, promueva, coordine, controle y evalúe de manera integral las acciones que en el campo de la vivienda realizan las diversas instituciones. De esta cuenta los diferentes esfuerzos que a la fecha se han realizado en campo de la vivienda, han respondido más a situaciones coyunturales que a acciones planificadas, los cuales han resultado dispersos y faltos de efectividad ante la magnitud de las necesidades habitacionales del país.

Puede decirse que históricamente la acción del Sector Público en el campo de la vivienda, a pesar de las transformaciones sufridas a nivel institucional sigue siendo limitada, ante la problemática que plantea la demanda de vivienda a nivel nacional, alejándose por consiguiente cada vez de la atención de los grupos sociales mayoritarios a que esta llamado a atender.

La oferta de viviendas está representada por entidades constructoras de los sectores públicos y privados que ejecutan proyectos de vivienda tendientes a satisfacer necesidades de vivienda de la población.

Los proyectos estatales, han sido realizados por constructoras del sector privado, mediante contrato con el Gobierno; éstos han sido financiados regularmente con recursos externos (préstamos).

Los demandantes potenciales del mercado de vivienda están formados por las familias que carecen y necesitan vivienda y esta demanda aumenta anualmente con el incremento de nuevas familias, producto del crecimiento vegetativo de la población. La demanda por vivienda se hace sentir más en los principales centros urbanos hacia donde emigra la población en busca de trabajo y de satisfacción de sus necesidades; pero el principal mercado se localiza en la ciudad capital y algunas cabeceras departamentales de importancia.

Según información de integrantes de la Unidad Ejecutora del BID, actualmente no existe coordinación interinstitucional para enfrentar la problemática a nivel estatal; ya que únicamente cuentan con el Ministerio de Finanzas para que traslade los fondos del préstamo e igualmente como unidad fiscalizadora.

D) Limitaciones Para Alcanzar La Coordinación.

La vivienda, al igual que la salud y la educación, es un servicio que el Estado debe proporcionar a la población a fin de mejorar la calidad de vida de las familias de menores ingresos. En consecuencia, el Estado debe ejecutar y fomentar la construcción de viviendas económicas a fin de lograr la cobertura de la mayor parte de la población. En ese sentido, la generación de proyectos habitacionales constituye uno de los principales retos que debe afrontar, no sólo el Gobierno de la República, sino la sociedad guatemalteca en general.

Ante esta situación vemos como el Gobierno no cuenta con una institución formalmente establecida para resolver la problemática y por tal razón no se pueden coordinar esfuerzos institucionales para enfrentar el problema; sino todo lo contrario, conocemos la desaparición del Comité de Reconstrucción Nacional y la casi inexistencia del Banco Nacional de la Vivienda.

CAPITULO VII

EL TRABAJADOR SOCIAL EN EL BANVI

1. CONCEPTUALIZACION.

El problema de la vivienda, ha sido desde hace varios siglos una situación sin resolver; vemos como C. Marx y F. Engels en Obras Escogidas apuntan: "La llamada penuria de vivienda, que representa hoy en día un papel tan grande en la prensa, no consiste en que la clase obrera en general viva en malas viviendas, superpobladas e insalubres. Esta penuria de la vivienda no es peculiar del momento presente; ni siquiera es una de las miserias propias del proletariado moderno a diferencia de todas las clases oprimidas del pasado; por el contrario, ha afectado de una manera casi igual a todas las clases oprimidas de todos los tiempos.³⁴

Si analizamos el momento histórico en que se escribió lo anteriormente anotado, vemos que la situación en relación a ésta problemática no ha variado sino por el contrario se ha agravado ya que los afectados están en un nivel de conformismo que no pareciera una necesidad manifiesta, y vemos como más de un millón de guatemaltecos en el área metropolitana no disponen de un lugar al que puedan llamar suyo... "El verdadero centro de la existencia familiar y moral, la casa y el hogar, es arrastrado a la vorágine social. En este aspecto nos encontramos muy por debajo de los salvajes. El troglodita tiene su caverna, el australiano tiene su caverna de adobe, el indio su propio hogar, el proletariado moderno está prácticamente en el aire, etc.³⁵

2. INTERVENCION DEL TRABAJADOR SOCIAL EN EL PROBLEMA DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTO POBLACIONAL.

Para orientar este estudio se parte de un análisis del marco en que se producen y se desarrollan las relaciones sociales del sistema actual, y la forma en que se manifiestan para el Trabajo Social, en el ámbito institucional.

³⁴ C. Marx y F. Engels. Obras Escogidas Tomo II. Edit. Progreso. pág. 324.

³⁵ Ibid. pág. 330.

La finalidad del Trabajador Social es orientar el análisis de la praxis, ser medio que facilite el conocimiento de la problemática, y reflexionar sobre la organización de la población en relación a la misma.

En el quehacer profesional debe existir una correspondencia con el pensar y la práctica, la cual se establece a partir de la utilización de un método de análisis que busca establecer una actitud científica; aún cuando la teoría y la práctica no se dan en forma simultánea, este proceso de intervención al unirse en el momento de sistematizar y evaluar la acción, proporciona nuevos procedimientos y conocimientos que permiten una retroalimentación.

El Trabajo Social para intervenir en la realidad, se vale de un conjunto de procedimientos, principios, técnica y actitudes, cuya aplicación otorga especificidad a la profesión, este conjunto es conocido como método. La metodología expresa el proceso de reflexión y acción de disciplina profesional.

En relación a las técnicas que aplica el Trabajo Social llevan inmerso los principios fundamentales de la profesión, conforme la población atendida, lo que permite el desarrollo de una intervención planeada de acuerdo a un objetivo.

Las técnicas concebidas como medios al servicio de la acción en una determinada dirección, son usados por el trabajador social, según sus fines, objetivos y necesidades.

La técnica social separada de la ciencia pura, sería como la separación de la teoría y la práctica, en este caso el Trabajo Social no pasa de ser una actividad profesional que se agota en sí misma, un hacer sistematizado parcial y limitado.

El Trabajo Social como ciencia, es profesión está orientada a la acción transformadora, la planificación, la praxiología, investigación motivacional, es decir, en su función de lograr cambios controlados, en base al conocimiento, previsión de los hechos y las relaciones sociales, mediante el uso de procedimientos científicos estructurados por la lógica. En este sentido el Trabajo Social se enriquece con los aportes técnicos suministrados por las otras ramas del saber como la fisiología, morfología, análisis ecológico, psicología, psicopatología, etc. el aspecto cultural, material y espiritual para llegar a comprender al ser humano; para conocer una determinada comunidad utiliza ciencias como economía, geología, sociología rural, etc.

La actividad profesional se desarrolla mediante la aplicación de una serie de técnicas, cuya aplicación no puede ser

mecánica de un determinado nivel de actuación; por lo tanto es importante señalar que la selección de técnicas debe responder a las condiciones de la práctica profesional, tomando como criterio de selección básico el objetivo propuesto.

Los programas de vivienda, además de satisfacer en forma concreta la demanda de habitación y servicios grandes núcleos humanos, constituye, por magnitud de la inversión económica, por la población que atiende y los efectos del impacto, un instrumento de planificación del desarrollo urbano y social.

Como es de nuestro conocimiento, tomamos parte de un Estado que actúa en consonancia con los intereses básicos de las clases dominantes, es el que organiza, planifica y administra los servicios sociales: determina sus orientaciones y establece sus procedimientos. Los trabajadores sociales no pueden manejar ese proceso de producción de las condiciones de reproducción de su propia fuerza de trabajo. Todo esto tiene su expresión a nivel de la vida cotidiana. La realidad de un aparato institucional que se nos impone coercitivamente, produce una experiencia enajenada. El sistema se nos presenta como ya dado como algo verdaderamente ajeno a nosotros donde todo está establecido y frente a lo cual quizá quepa lo más, alguna posibilidad de queja u opinión pero no de real decisión y administración de parte de los trabajadores sociales.

Es necesario anotar, previo a describir la importancia del Trabajador Social en el campo de la vivienda, que actualmente existe rutinización y burocratización del trabajo social en la única institución gubernamental que sobrevive para atender tal problemática, ya que este profesional ni siquiera realiza completamente la atención a nivel de casos.

El Trabajador Social, es un profesional que conoce las relaciones sociales de los comunitarios, por lo que su aporte debe considerarse imprescindible en las políticas de vivienda que se pretendan implementar.

Así mismo, es un elemento indispensable para la investigación de la demanda habitacional, mercado de vivienda, en la investigación de problemas sociales que afecten a una colectividad, en la orientación a usuarios, estudios de factibilidad de aplicación de políticas sociales, en actividades informativas, educativas, de asesoría etc. pero lo más importante es que puede aportar soluciones a los diversos problemas que presentan los conjuntos habitacionales posteriormente a su adjudicación.

Se puede inferir que la participación del Trabajador Social es de suma importancia en la planificación de vivienda, para actuar de forma preventiva, es decir contemplar cualquier problema social que pudiera darse; además, para promover el desarrollo integral de la población, con el objeto de lograr la integración entre individuo, grupo, comunidad y medio ambiente social, lo cual está en relación directa con los objetivos de la profesión, por medio de la aplicación de su metodología durante el proceso de desarrollo habitacional a través de los diversos programas implantados en el sector privado o estatal.

CAPITULO VIII

PROPUESTA

Considerando que la vivienda es un problema nacional y global que depende en mucho de la Voluntad Política del Gobierno, con base en este estudio ofrecemos una propuesta conceptual, que estimamos que es lo que ha hecho falta. Esta propuesta incluye dos elementos, a saber, el concepto orientativo de las reformas necesarias para atender adecuadamente el problema y, los grandes ejes que pueden regir tal voluntad.

1. EL CONCEPTO.

Las reformas políticas, económicas, sociales y administrativas han sido elementos determinantes para que los gobiernos preparen estructuras para resolver el problema de la vivienda. No se trata únicamente de buscar la renovación como un sustituto de los cambios estructurales; sino debe ser el instrumento permanente para lograr una solución a la problemática, sin abandonar el rumbo hacia donde debe de orientarse la vivienda.

Una renovación urbana en el campo de la vivienda es "cómo lograr que se resuelva el problema" y es aquí en donde existe la mayor discrepancia, porque si se tiene claro el fin, así como el rumbo hacia donde la sociedad se debe encaminar, el dilema se plantea en términos de: ¿cómo llegar a ello?.

Algunas sociedades intuyen el problema, otras lo desconocen y la gran mayoría lo siente e incluso lo sufre en función de manifestaciones políticas económicas y sociales. En esta situación hay que dar respuestas que transformen las condiciones de la mayoría afectada.

Por lo tanto el haber incluido este apartado es para definir niveles en los que el problema de vivienda debe ser analizado adecuando las estructuras y dependiendo de las coyunturas: el objetivo es el desarrollo de la sociedad a través de un bien material: la vivienda... y cómo hacerlo a través de acciones precisas que estén en función de las condiciones reales de cada familia inmersa en la ciudad.

Sintetizando. Sabemos que la teoría y la práctica deben estar conjugadas dentro de un mismo esquema y en un mismo momento históricamente determinado.

2. PRINCIPIOS GENERALES DE RENOVACION URBANA PARA VIVIENDA.

La respuesta se puede orientar dentro del marco social, político y económico del país; debiéndose buscar:

- a- Fortalecer la unidad de los afectados;
- b- Adecuar las estructuras jurídicas, sistemas políticos o modelos económicos, así como las estructuras administrativas de las cuales actualmente en Guatemala carecemos.
- c- Instrumentar políticas y planes concretos de vivienda que tiendan a hacer efectiva la solución del problema habitacional, mediante una estrategia de vivienda con metas precisas a corto, mediano y largo plazo.

Con el primer inciso se busca encontrar la unidad dentro de la diversidad, para así no limitar los acuerdos.
Con el segundo se pretende conjugar la coyuntura con la estructura para lograr parte de la solución.
Con el tercero se pretende tomar acciones concretas en función de la solución del problema estudiado.

CONCLUSIONES

- 1) Nuestra sociedad obedece aún a patrones de vida de tipo colonial. En el Area Metropolitana de Guatemala, se sigue localizando la actividad industrial, razón por la cual no se articula la realidad nacional y por lo consiguiente se incrementa el nivel de pobreza.
- 2) El Estado es el gran rector de la vida nacional, que constitucionalmente tiene la obligación de planificar y construir soluciones habitacionales; pero no ha tenido la Voluntad Política, ni la capacidad financiera destinada a vivienda; razones por las cuales no existe Política Nacional de Vivienda acorde a las necesidades de la población.
- 3) La vivienda, es una necesidad básica, considerada como el producto de la asociación de una serie de factores técnicos y constructivos, que adscriben a un espacio físico una función social (familiar y comunal); a través de la cual se adquiere un determinado prestigio social, según su valor económico y su ubicación social.
- 4) En Guatemala, no existen instituciones gubernamentales que estudien, investiguen, analicen y ejecuten programas de vivienda de interés social; ya que no hay un organismo rector en el caso del problema habitacional.
- 5) En el comportamiento del Sistema Institucional de Vivienda, como regulador de la producción de soluciones habitacionales, no se asume la función de ser los principales actores para que la vivienda sea un factor de desarrollo socio-económico del país.
- 6) La ausencia de Voluntad Política no ha permitido contar con políticas, planes y programas que enfrentan el deficit habitacional.
- 7) El Trabajador Social, que tiene preparación científica y tiene consciencia social, está en capacidad de analizar y proponer soluciones a la problemática de vivienda a nivel político, a nivel administrativo y además a orientar la ejecución de programas de vivienda. Por tal razón debemos estar actualizados acerca de la realidad nacional.
- 8) Para conjugar la teoría y la práctica debemos contar con lineamientos que permitan afrontar concretamente y con acciones inmediatas el problema de la vivienda.

RECOMENDACIONES

- 1) Estructurar el proceso de desarrollo urbano del país en general, sobre una organización institucional a través de la cual funcionen diferentes ámbitos de cobertura nacional.
- 2) Como base fundamental para la creación de condiciones que favorezcan el proceso de producción de vivienda y de servicios habitacionales, con destino específicamente a los estratos populares de la población demandante, es indispensable estructurar, fortalecer y desarrollar al sector vivienda, dotándolo de una estructura institucional acorde a sus fines; de un tratado de legislación habitacional, de un espacio urbano para la implementación de sus proyectos, de un sistema financiero y con recursos humanos calificados capaces de planificar, organizar, ejecutar y evaluar sus políticas, planes y programas.
- 3) Promover, desarrollar y coordinar la solución del problema de vivienda.
- 4) Reconocer el interés colectivo de crear una institución que se constituya en órgano representativo de instituciones, dependencias y asociaciones del sector público, privado y popular; cuyas actividades se ubiquen dentro del sector vivienda y desarrollo urbano.
- 5) Reconocer de interés colectivo la promoción y divulgación del Sistema Institución Actual de Vivienda especificante para el sector popular.
- 6) La Voluntad Política en general debe ser considerada como el nivel de decisión a más alto nivel donde se inicie la solución de los problemas más urgentes del país.
- 7) Determinar las áreas de acción en que corresponde actuar a los Trabajadores Sociales, sean éstas de carácter privado o públicas; con el objeto de que se mantenga un diagnóstico permanente de la situación habitacional del país.
- 8) Tomar las acciones concretas, para impulsar el desarrollo urbano, adecuando desde ya, la nueva estructura institucional y orientar el cumplimiento de políticas, planes y programas.

BIBLIOGRAFIA

- BOBBIO, NORBERTO,
NICOLA, MATTEUCCI DICCIONARIO DE POLITICA,
Editorial Siglo XXI,
Cuarta Edición, 1986
- CASTELLS, MANUEL PROBLEMAS DE INVESTIGACION
SOCIOLOGIA URBANA.
Editorial Siglo XXI,
México 1,981
- CEBALLOS, CELIA ENCARGADA DE ADJUDICACIONES
BANVI - BID, 1993 - 1995
- DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA FONDO DE CULTURA ECONOMICA,
España.
- FERNANDEZ, OSCAR SOCIOLOGIA, TEORIA Y METODOS.
Compilación. Colección Aula.
Editorial Universitaria
Centroamericana
EDUCA, San José C. Rica, 1989
- MARTINEZ PELAEZ, SEVERO LA PATRIA DEL CRIOLLO.
EDUCA, San José C. Rica, 1979
- MARX C. Y F. ENGELS OBRAS ESCOGIDAS.
Tomo II, Editorial Progreso
Moscu 1,986
- NORIEGA CASTILLO, CARLOS LA TEORIA DEL VALOR Y LA PRODUCCION
DE VIVIENDA (ENSAYO DE APLICACION)
Agosto/1993.
Departamento de Investigación y
Tesis. Escuela de Trabajo Social,
USAC
Agosto/1993. DITETS

ORGANIZACION DE LAS
NACIONES UNIDAS

CONSTRUIR PARA LAS PERSONAS SIN
HOGAR.
Naciones Unidas. New York, 1.987

POULANTZAS, NICOS

PODER POLITICO Y CLASES SOCIALES
EN EL ESTADO CAPITALISTA,
Siglo XXI, Editores.

PRESIDENCIA DE LA
REPUBLICA DE GUATEMALA

PLAN DE GOBIERNO PARA EL PERIODO
1994-1995 (Agenda de Trabajo)
Guat. Sept. 1993

SECRETARIA GENERAL DEL
CONSEJO NACIONAL DE
PLANIFICACION, GUATEMALA

LA POLITICA NACIONAL DE VIVIENDA
EN EL CONTEXTO DEL PLAN NACIONAL
1987 - 1991.
Guatemala, Sept. 1986

SOTO R. CARLOS Y
CARLOS A. AGUILAR S.

ESTADO Y DERECHOS HUMANOS
QUE SON Y COMO FUNCIONAN LOS
DERECHOS HUMANOS.
Tercera Lección del Curso,
Instituto Guatemalteco de
Estudios Sociales y Politicos,
Guatemala, Enero 1994

SOTO R., CARLOS ARTURO

VOLUNTAD POLITICA, UNA DEFINICION
Centro de Consultoria, Asesoría y
Servicios. CAS. Guatemala,
Marzo-1995

KASPUTIN E. I.

EL MODO DE VIDA SOCIALISTA.
Editorial Mysl. Moscú, 1976

. UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA -USAC-
CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS
Y REGIONALES -CEUR-

LA SITUACION DE LA VIVIENDA EN AREA
METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE
GUATEMALA. Politicas Sociales y
Neoliberalismo. Guatemala,
Marzo de 1993

. UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA
POLITICA

REVISTA POLITICA Y SOCIEDAD.
Guatemala, Enero-Junio de 1985

. UNIVERSIDAD AUTONOMA
METROPOLITANA

Revista CIUDADES
México, Enero-Marzo de 1989

