

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

**POLITICAS DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE GUATEMALA,  
PERIODO 1985-1998. ANALISIS DE LA CRISIS Y PERSPECTIVAS**

**TESIS:**

Presentada a la Honorable Junta Directiva de la  
Escuela de Ciencia Política de la  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por:

**BRENDA NINETTE DEL ROSARIO GUTIERREZ MARTINEZ**

al conferírsele el Grado Académico de:  
**LICENCIADA EN SOCIOLOGIA**

y el Título Profesional de:  
**SOCIÓLOGA**

Guatemala, octubre de 1999

D2  
28  
T(151)

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTOR: Dr. Vinicio González González  
VOCAL I: Lic. José Luis Domínguez Quintanilla  
VOCAL II: Lic. Mario Luján Muñoz  
VOCAL III: Br. Ana Lucía Ramazzini Morales  
VOCAL IV: Br. Alejandro Manuel Flores Aguilar  
VOCAL V: Br. Pablo Zárate Santano  
SECRETARIO: Lic. Byron Guillermo Castillo Paz

## TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN PRIVADO

EXAMINADORA: Licda. Lyuba Méndez de Linares  
EXAMINADOR: Lic. Edgar Amado Saenz  
EXAMINADORA: Licda. María Elena Ponce  
EXAMINADOR: Lic. Fernando Molina  
EXAMINADOR: Dr. Vinicio González

Nota: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis". (Artículo 25 de Reglamento para los Exámenes Técnico Profesionales y Público de Tesis).

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA: Guatemala, diez de junio de mil novecientos noventa y  
nueve.**\_\_\_\_\_

ASUNTO: El (la) estudiante: BRENDA NINETTE DEL ROSARIO GUTIERREZ

MARTINEZ \_\_\_\_\_ Carnet No. 92-17209 \_\_\_\_\_

Solicita aprobación del Plan de Tesis, del Tema de Tesis y del nombramiento  
del Asesor.

Pase al Coordinador del Area de Metodología Dr. César Agreda

Godínez \_\_\_\_\_ para que se sirva emitir dictamen acerca del Plan de Tesis  
presentado por el (la) estudiante.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

  
Dr. Vinicio González González  
Director

Se adjunta expediente completo.

c.c. archivo

1/ seb



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Guatemala, 16 de junio de 1999

Licenciado:

Vinicio González González  
Director Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos

Estimado Licenciado:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del (la) estudiante Brenda N. Gutiérrez Martínez \_\_\_\_\_ Carnet No. 92-17209 \_\_\_\_\_ titulado: "POLITICAS DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, PERIODO 1985-1998. ANALISIS DE LA CRISIS Y PERSPECTIVAS". \_\_\_\_\_

El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Dr. César Agreda Godínez  
Coordinador Área de Metodología

Se regresa expediente

c.c. archivos

2/ seb

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA, Guatemala, veintiuno de junio de mil novecientos noventa y  
nueve. \_\_\_\_\_

Se admite el Tema de Tesis y se nombra como Asesor (a) del (la) estudiante:  
BRENDA NINNETTE DEL ROSARIO GUTIERREZ MARTINEZ \_\_\_\_\_

Carnet No. 92-17209 al (a la) Licenciado (a) CARLOS ENRIQUE LOPEZ CHAVEZ.-  
\_\_\_\_\_

Atentamente,  
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Dr. Vinicio González González  
Director

Se devuelve expediente  
c.c. archivos

3/ seb



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



*Vinicio*  
*28/7/99*  
*13:45 hrs*

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Centroamérica

Guatemala, 27 de julio de 1999.

Doctor  
Vinicio Gonzalez  
Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria

Señor Director:

Por medio de la presente procedo a informarle que asesoré el proyecto de tesis de la Bachiller Brenda Ninette del Rosario Gutiérrez Martínez, Carnet No. 9217209, el cual se titula **"POLITICAS DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE GUATEMALA. Período 1985-1998. Análisis de la Crisis y Perspectivas"**.

El trabajo de tesis mencionado constituye un importante diagnóstico de las políticas estatales orientadas hacia la vivienda de los sectores sociales marginales de la sociedad guatemalteca, lo cual constituye un valioso aporte al conocimiento de los fenómenos sociales.

Además el estudio de la Bachiller Gutiérrez permite conocer la importancia de analizar las políticas estatales y su relación con los grupos sociales, por lo que considero pertinente dictaminar favorablemente para que continúe el trámite a donde corresponda.

Atentamente.

*Carlos*  
Lic. Carlos López Chávez  
Asesor

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.  
Guatemala, veintiocho de julio de mil novecientos noventa y nueve.-----

ASUNTO: Expediente de Tesis del (la) estudiante ---BRENDA  
NINETTE DEL ROSARIO GUTIERREZ MARTINEZ  
Carnet No. 92-17209

Habiéndose cumplido por parte del Licenciado (a) Carlos Enrique López  
Chávez Asesor (a) de Tesis, con haber emitido el  
dictamen correspondiente pase a: LIC. JUAN FERNANDO MOLINA MEZA

PARA QUE PROCEDA A SU REVISION.

Atentamente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Dr. Vinicio González González  
Director.

Se envía el expediente

c.c. archivos

4/  
seb



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA  
Instituto de Investigaciones Políticas  
y Sociales  
GUATEMALA, CENTROAMERICA

Juan Fernando  
19/10/1999

Guatemala, 19 de octubre de 1999

Doctor  
Vinicio González  
Director  
Escuela de Ciencia Política

Señor Director:

De conformidad con la resolución emitida por la Escuela de Ciencia Política, procedí a revisar el trabajo de tesis de la estudiante Brenda Ninnette Rosario Gutiérrez Martínez, Carné 9217209, titulado, ***"Políticas de vivienda en la ciudad de Guatemala. Período 1985-1998. Análisis de la crisis y perspectivas"***.

Dicho trabajo resulta interesante ya que la estudiante aborda la temática antes citada desde una perspectiva sociológica, vinculando las diferentes acciones de políticas públicas hacia el sector vivienda de los últimos periodos gubernamentales.

Este tipo de estudios hacen reflexionar en torno a la ausencia de institucionalización de la política pública hacia el sector vivienda por parte del Estado en beneficio de la sociedad guatemalteca.

En tal virtud, emito dictamen favorable a la presente tesis por reunir los requisitos exigidos por la Universidad de San Carlos de Guatemala, a través de la Escuela de Ciencia Política.

Sin otro particular, se despide de usted muy atentamente,

"D Y ENSEÑAR A TODOS"

Lic. Juan Fernando Molina Meza  
Revisor



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA, Guatemala, diecinueve de octubre de mil novecientos noventa  
y nueve.-----

Con vista en dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del  
trabajo de Tesis del (la) estudiante: BRENDA NINNETTE DEL ROSARIO GUTIERREZ  
MARTINEZ Intitulado: "POLITICAS DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE GUATE-  
MALA. PERIODO 1985-1998. ANALISIS DE LA CRISIS Y PERSPECTIVAS".-----  
-----  
-----  
-----

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Dr. Vinicio González González  
Director.

Se regresa expediente completo.

c.c. archivos.

5/ seb



## *DEDICATORIA*

### *A mi madre*

Cristina Martínez, mujer admirable, ejemplo de fortaleza, dignidad y amor. A ella especialmente le dedico este logro por el apoyo que me ha brindado siempre.

### *A mis hijos*

Claudia María, José Manuel, Boris Adolfo y Marian Cristina, por ser lo más hermoso que la vida me ha dado.

### *A mis hermanos*

Especialmente a Juan Carlos, por brindarme su apoyo y compañía en las buenas y las malas.

### *A mi esposo*

Rolando Salguero, con amor.

### *A toda mi familia*

### *A la Universidad de San Carlos*

Por todas las oportunidades que me ha brindado

### *Al Departamento de Estudio de Problemas Nacionales, y a la Facultad de Ciencias Económicas*

Especialmente a Roberto, Adolfo, Rebeca y Edgar, quienes con su educación y simpatía, me han permitido laborar en un ambiente único.

### *A la Escuela de Ciencia Política*

### *A mis compañeros y amigos*

### *A usted*

# INDICE

Página

	<i>Introducción</i>	1
	<b>CAPITULO I</b>	
1.	Justificación	2
2.	Planteamiento del Problema	3
2.1	Definición	3
2.2	Antecedentes	5
2.3	Indicadores	6
2.4	Legitimidad de problema	7
2.5	Resumen del problema	7
3.	Delimitación espacial y temporal	9
4.	Aspectos conceptuales	9
5.	Hipótesis de trabajo	12
6.	Operacionalización	12
7.	Objetivos general y específicos	13
8.	Métodos	13
9.	Técnicas	13
	<b>CAPITULO II</b>	
	MARCO HISTORICO	15
2.1	Evolución de la Ciudad de Guatemala	
2.2	La urbanización	18
2.3	Asentamientos marginales	25
	<b>CAPITULO III</b>	
	ESTADO Y POLITICAS DE VIVIENDA	30
3.1	Antecedentes	30
3.2	Marco general de las acciones sobre vivienda realizadas en el 1985-1999	32
3.3	Propuesta de Política Pública sobre Vivienda de 1980	34
3.4	Período 1985-1990, gobierno del Presidente Marco Vinicio Cerezo Arévalo	36
3.5	Período 1990-1994, Gobierno de los Presidentes Ing. Jorge Serrano Elías y Lic. Ramiro de León Carpio	41
3.6	Período 1995-1999, Gobierno del Presidente Alvaro Arzú Irigoyen	45
4.	Resultados de los tres períodos 1989-1998	
	<i>Conclusiones</i>	63
	<i>Bibliografía</i>	64
	<i>Anexos</i>	66

## INTRODUCCION

De observar en los alrededores de la ciudad de Guatemala los asentamientos precarios y la forma como ésta crece desordenadamente, surge la inquietud de realizar éste trabajo de tesis sobre políticas públicas de vivienda en la ciudad de Guatemala.

Uno de los objetivos de la investigación se orienta al análisis de las políticas y acciones que han impulsado los gobiernos en los últimos años para contribuir a la solución de ésta problemática, considerando que tener un lugar donde vivir es una de las necesidades básicas que todo ser humano debe satisfacer y que todo Estado debe garantizar para que sus ciudadanos tengan la oportunidad de desarrollarse adecuadamente.

Al identificarse con las necesidades de las personas que no tienen donde vivir, se puede imaginar la desesperación que causa el no poder pagar una vivienda, menos comprarla, percibiendo el desamparo y la aflicción de todas ellas, obligándolos a habitar en cualquiera de los asentamientos precarios de la ciudad para proteger a su familia, sin encontrar una respuesta gubernamental a sus necesidades.

Tomando en cuenta lo anterior, en el siguiente estudio se realiza en la primera parte, un enfoque metodológico del problema, donde se plantean todas las cuestionamientos que se investigarán; luego se aborda la parte histórica de la evolución de la ciudad de Guatemala, conociendo de ésta manera los orígenes de la problemática, concluyendo con el análisis específico de las políticas de los últimos tres periodos de gobierno.

En esta parte final, se estudia la importancia que los últimos gobiernos le han brindado al sector de la vivienda, sus políticas, las soluciones y lo que no se ha realizado para disminuir el déficit acumulativo que se trae de más de dos décadas atrás. Concluyendo que se debe de dejar de tomar medidas emergentes con relación al problema que crece cada día en este sector, y que afecta grandemente a la población de menores ingresos; de manera que si se busca lograr una mejor organización en la sociedad guatemalteca, se debe brindar la debida importancia al crecimiento acelerado de la ciudad y a las áreas marginales, donde se puede encontrar el origen de otros problemas sociales.

**POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE GUATEMALA,  
PERÍODO 1985-1998, ANÁLISIS DE LA CRISIS Y PERSPECTIVAS**

## **1. JUSTIFICACIÓN**

La vivienda es una de las necesidades básicas que todo ser humano tiene que cubrir; el poseerla proporciona seguridad, bienestar, tranquilidad, salud, entre otras cosas.

La Constitución de la República de Guatemala en el Capítulo Uno, Artículo 2, sobre la Protección de la Persona, menciona que “Es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”; significando que si alguien no tiene la dicha de tener una vivienda digna, el Estado no le ha brindado la oportunidad y las facilidades necesarias para obtenerla, lo que se convierte en un obstáculo para que un ser humano se desarrolle y viva en paz, incurriendo en injusticia social.

Así mismo, en la Sección octava, Artículo 105 de la Carta Magna, refiriéndose a los trabajadores afirma que “El Estado a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas 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”.

Lo anterior, muestra que según la ley, todas las personas tienen derecho a que se les proporcionen las facilidades necesarias para la obtención de vivienda adecuada, con los servicios esenciales que les brinde comodidad, tranquilidad, que se encuentren ubicadas en áreas de fácil acceso al trabajo, la escuela y que cuente con un ambiente saludable.

Además, menciona claramente que el Estado por medio de sus instituciones apoyará a los trabajadores y “obligará” a los empresarios para que proporcionen todas las facilidades a los empleados para que puedan adquirir una vivienda digna, lo que hasta la fecha no se ha llevado a cabo aumentando el déficit habitacional en el país y agudizando esta problemática que tienen consecuencias negativas para el país.

La necesidad de conocer como se ha tratado este problema en los últimos años, el interés que los diferentes gobiernos de turno le han brindado a este sector, verificar si se han cumplido con los requerimientos en vivienda de la mayoría de la población, tal como lo que indica la Constitución de la República, así como el tipo de políticas que se han llevado a cabo en este período, se convierte en las razones que motivan la realización de una tesis sobre el tema.

## **2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

---

### **2.1 DEFINICIÓN**

---

El crecimiento poblacional de la ciudad de Guatemala ha sido acelerado desde el traslado de la capital al valle actual, debido a causas como las migraciones, terremotos, el desempleo en el área rural, conflicto armado, concentración de lugares de trabajo, ocasionando la migración de muchas familias, quienes han tenido que ubicarse en viviendas provisionales de la capital.<sup>1</sup>

Las condiciones económicas de las personas que ingresan a la ciudad, aunado a la falta de apoyo estatal, ha hecho que se establezcan lugares carentes de servicios básicos tales como agua potable, drenajes, energía eléctrica, etc., causando que proliferen las enfermedades gastrointestinales, la mortalidad infantil y la violencia.<sup>2</sup>

El déficit habitacional es un gran problema de la ciudad de Guatemala, el cual a la fecha ha sido estimado de unas 900 mil viviendas por año, o sea un 45.4% del total de la población. Esto muestra que para el año 2,000, se tendrán muchos problemas en este sector, ya que la falta de hogar impide el desarrollo de los individuos.<sup>3</sup>

Así mismo, se estima que para fin de siglo el 50% de la población, no poseerá vivienda propia, lo que causara problemas de invasiones de terrenos –situación que se da constantemente- con construcciones sencillas, donde en la mayoría de los casos se corren muchos riesgos debido a que se encuentran en las orillas de los barrancos.

Se puede mencionar que han existido políticas públicas de vivienda en los distintos períodos, motivadas por lo grave de la problemática que se originó desde principios de siglo, las que se podría decir, han demostrado debilidad para la mayoría de la población.

---

<sup>1</sup> Montenegro P. Jorge. Reformas al IVA versas Vivienda para los más pobres. Revista de la Construcción, marzo 1995. Pag. 5

<sup>2</sup> Gellert, Gisela. Ciudad de Guatemala. Factores determinantes para su desarrollo urbano.

<sup>3</sup> Rivera, Victor. Como formar y administrar una cooperativa de vivienda en Guatemala.

Después de los terremotos de 1917, la ciudad inicia su reconstrucción sin una política definida y solamente las personas que tenían recursos económicos tuvieron la posibilidad de levantar sus viviendas, surgiendo los primeros asentamientos marginales para familias de bajos ingresos como el Gallito, Gerona y la Palmita.

En el período 1944-54, se crea el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), debido a que la carencia de suelo urbano se había manifestado en la toma de tierras y en la proliferación de viviendas precarias. La producción total de unidades habitacionales producidas por el INFOP en el área metropolitana de la ciudad en un período de 5 años fue de 1,708 unidades.

En 1955-1965, se creó el instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda (ICIV), por acuerdo presidencial No. 26, administrado por la Dirección General de Obras Públicas.

El 13 de mayo de 1965, según Decreto Ley 365, se transforma el ICIV en el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), como parte de la suscripción del convenio con la Alianza para el Progreso, dirigida la mayor parte a los sectores medios, empleados públicos y en general hacia la demanda efectiva.

En 1973, con la finalidad de tener recursos financieros necesarios para desarrollar aceleradamente la construcción de viviendas, el INVI se transformó en el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) con el objeto de “realizar programas de desarrollo urbano y de construcción de vivienda que satisfaga las necesidades de la población de menores ingresos”.<sup>4</sup>

En 1980 se realiza una Política Nacional de Vivienda bien estructurada, que pretende solucionar esta problemática, agudizada por el terremoto de 1976, cuya versión consensada del BANVI, BANDESA y la Secretaría General de Planificación Económica –SEGEPLAN-, con la cooperación técnica del Proyecto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- denominado “Reconstrucción de la Vivienda, Zona Afectada No. UNCHS/GUA/76/106.

En el período 1985-1990, existe una clara tendencia de las empresas constructoras ligadas a grandes financieras hacia la construcción de viviendas para sectores de más altos ingresos, el Estado apoya financieramente la producción privada de vivienda y en el año de 1986, con el gobierno demócrata-cristiano se presenta un Plan de Vivienda que fomenta la autoconstrucción.

---

<sup>4</sup> CEUR-USAC. Situación de la Vivienda en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala.

En febrero de 1990, surge la iniciativa del Banco de Guatemala de integrar una comisión para realizar un Anteproyecto de Ley tendiente a ordenar al sector vivienda y dotarlo de recursos financieros.

Finalmente, el 24 de febrero de 1992, se creó el Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI- cuya Junta directiva se contempla igual que la del BANVI, este fondo se encarga actualmente de atender este sector y propone la estructuración de un Sistema Nacional de Vivienda el cual ejecuta proyectos con fondos privados y estatales.

Lo anterior muestra que es necesario investigar la forma como se han llevado a cabo las políticas de vivienda en la ciudad de Guatemala, especialmente la correspondiente a los últimos gobiernos de 1985 a 1998, analizando a fondo la problemática para comprender y proponer posibles soluciones a este fenómeno.

## 2.2 ANTECEDENTES

---

Después de los terremotos de “Santa Marta” en 1917, el Presidente de la República Manuel Estrada Cabrera, llevó a cabo las primeras medidas de urbanización de campamentos. Esta constituye la primera política gubernamental con respecto a este problema, la cual duró hasta aproximadamente el año de 1926.<sup>5</sup>

En el período del General José María Orellana, ven la necesidad de donar tierras de la finca nacional “Los Llanos de Palomo”, para lotificación y construcción de hogares, este procedimiento de otorgar algunas tierras se institucionalizó en otras administraciones como política de vivienda.

El General Jorge Ubico, implementó el programa de “Viviendas económicas”. Concluyendo con la formación de la colonia “Jorge Ubico” de 128 casas. Este programa benefició a familias de medianos ingresos, porque las casas tenían cuotas mensuales de Q.13.50 y un maestro ganaba Q.20.00 al mes, lo que indica que, quienes tuvieron acceso a una casa, en esta época, fueron personas con un nivel de vida mas alto que el de la mayoría de la población.<sup>6</sup>

En el periodo de Juan José Arévalo, se impulsaron dos proyectos habitacionales, uno beneficio a 181 familias y el otro a 620, lo que muestra que también en este período no existió una política de vivienda que satisficiera las necesidades de los mas necesitados.

<sup>5</sup> Cardona, Rokaël. Thillet Braulia. Políticas de Vivienda en Guatemala. Medidas de Corto Plazo y Poco Alcance. Revista Centroamericana de Administración Pública. Pags. 20-23

<sup>6</sup> Ibidem.



El Coronel Jacobo Arbenz, planificó realizar tres proyectos de vivienda, de los cuales solamente se logró realizar uno que benefició a 104 familias de las cuales 100 eran de militares.

El expresidente Carlos Castillo Armas, creó adscrito a la Presidencia, el Instituto de Vivienda Urbana de Guatemala (IVUG), luego por un convenio de cooperación se transformo en el Instituto Cooperativo Interamericano de Vivienda (ICIV). El objetivo principal, fue crear programas de “Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua”, constituyendo los proyectos 4-4 en la zona 6, sin lograr mayores resultados.

En 1973, se creó el Banco Nacional de la Vivienda -BANVI-, encargado de planificar y ejecutar los programas de construcción de viviendas destinadas a familias de ingresos moderado y de construir viviendas de bajo costo. Los requisitos para brindar los prestamos no se encontraban al alcance de la mayoría de la población.

Finalmente, en 1995 en el gobierno de Alvaro Arzú, se creó el Fondo Guatemalteco de la Vivienda -FOGUAVI-, el cual ha creado proyectos habitacionales para personas que tengan un ingreso no mayor de Q.1,800.00, y las mensualidades van desde Q.500.00.

### 2.3 INDICADORES

---

La población de la ciudad de Guatemala ha aumentado constantemente; por ejemplo en 1,880 habían 55,728 habitantes; para 1,893 eran 67,818; en 1,950 aproximadamente 284,276; en 1,980 se duplicó a 1,076,725; y a partir de 1,995 hay mas de dos millones de personas.<sup>7</sup>

Otro indicador es la inversión en vivienda como Producto Interno Bruto (PIB). En los países desarrollados el PIB de vivienda constituye de un 20 a un 70 por ciento; los países latinoamericanos, que atienden este sector, invierten entre el 2 y 10%, y en Guatemala, es aproximadamente de un 0.7 por ciento.<sup>8</sup>

Según datos proporcionados por el PNUD, Guatemala se encuentra en el en uno de los últimos lugares en lo que se refiere a atención y aplicación de políticas de vivienda orientadas a satisfacer esta necesidad en los sectores de menores ingresos,<sup>9</sup> lo que indica que, si no se implementan políticas inmediatas, para fin de siglo, la ciudad se enfrentará a problemas

<sup>7</sup> Gellert, Gisela.

<sup>8</sup> Siglo Veintiuno. Martes 2-2-93.

<sup>9</sup> Informe Sobre Desarrollo Humano 1996. PNUD

- Es necesario conocer como han funcionado y se aplican las políticas de vivienda en Guatemala, cuales han sido los logros y las deficiencias.
- Se deben conocer las posibilidades que posee una familia para adquirir su vivienda propia y el apoyo que les han brindado los gobiernos.
- Se pretende encontrar soluciones viables a esta problemática y aporta algunas propuestas que podrían implementarse.
- Es necesario que para que un país se desarrolle, debe asegurar un techo digno a sus habitantes, de lo contrario esto difícilmente se logra.

Al respecto se plantean las preguntas:

- Se han llevado a cabo políticas de vivienda en los últimos tres periodos de gobierno orientadas a favorecer a la mayoría de la población?
- Cuáles han sido los resultados de estas políticas?
- Han cumplido los gobiernos guatemaltecos con el deber de garantizar vivienda propia a las familias proporcionándoles facilidades para adquirirlas?

2.6 UNIDADES DE ANALISIS	2.7 ATRIBUTOS
1. Familias de bajos ingresos	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El bajo Ingreso de los grupos sociales mayoritarios</li> <li>➤ Familias numerosas con bajos salarios</li> <li>➤ Familias emigrantes con poca capacitación</li> <li>➤ Profesión y empleo de las familias.</li> <li>➤ Familias beneficiadas y no beneficiadas por los proyectos habitacionales.</li> </ul>
2. Sector Gubernamental de la Vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Políticas de Vivienda popular de los Gobiernos</li> <li>➤ Tipos y componentes de las políticas.</li> <li>➤ Planificación, realización y ejecución de las políticas.</li> <li>➤ Presupuestos asignados.</li> <li>➤ Recursos materiales y humanos utilizados.</li> <li>➤ Cobertura de las políticas.</li> </ul>
3. Sector privado de la Construcción	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tipo y tamaño de los Proyectos</li> </ul>

más complejos, porque la vivienda es una necesidad básica que causa angustia y desesperación a quien no la posee.

## **2.4 LEGITIMIDAD DEL PROBLEMA**

---

Para poder lograr el desarrollo de un país, es necesario que la población cubra sus necesidades físicas y psicológicas y que constantemente eleve su nivel de vida. La falta de vivienda, perjudica directamente al individuo, la familia y a la sociedad en general. Si en un país se pretende disminuir los índices de mortalidad, las enfermedades, la violencia, la contaminación, es necesario que se implementen políticas de vivienda que favorezcan a los sectores más necesitados de los habitantes del país.

Mientras que en Guatemala se ignore el déficit habitacional o de vivienda y no se implementen políticas que ayuden a mejorar el problema, no es posible hablar de que se está construyendo la democracia, ya que es necesario que se lleven a cabo propuestas concretas y viables que ayuden a la mayoría a solucionar las dificultades que causa el no tener un lugar digno donde vivir.

Se le debe dar importancia al sector de la vivienda, porque el desarrollo sostenible de la sociedad depende de que las familias se encuentren seguras y protegidas, en lugares habitables, con ambiente sano que les brinde estabilidad física y emocional, esto seguramente se los proporciona una vivienda adecuada.

## **2.5 RESUMEN DEL PROBLEMA**

---

La vivienda es un problema que ha preocupado al ser humano en todos los tiempos, desde la era primitiva hasta los tiempos modernos. En Guatemala, este problema preocupa aun más, porque la mayoría de la población posee bajos ingresos y familias numerosas, lo que les dificulta adquirir un lugar propio donde vivir, ya que esto se convierte en un lujo.

Se considera importante conocer el problema de la vivienda, porque:

Existe un déficit de más de 900 mil unidades y el incremento anual es de 45 mil, debido al deterioro de las viviendas existentes y a la formación de nuevas familias.

	ejecutados ➤ Materiales utilizados en las viviendas ➤ Costo, financiamiento, y ubicación de los proyectos ➤ Requerimientos de las empresas.
--	--

### 3. DELIMITACIÓN ESPACIAL Y TEMPORAL

Este estudio se realizó tomando en cuenta las políticas de vivienda aplicadas en la ciudad de Guatemala, en los últimos tres periodos constitucionales de gobierno, o sea el del Lic. Vinicio Cerezo, Ing. Jorge Serrano Elias, Lic. Ramiro de León y el Sr. Alvaro Arzú, correspondientes a los años 1985-1997.

Este trabajo se basó principalmente en investigación de campo de las distintas políticas de vivienda que se han implementado en la ciudad de Guatemala, lo que permitirá conocer la forma como los últimos gobiernos han atendido las necesidades del sector.

### 4. ASPECTOS CONCEPTUALES (MARCO TEÓRICO)

El concepto de “política estatal”, se refiere a “la manera como se organiza el conjunto de acciones y decisiones que le dan orientación a la actividad del Estado, las cuales se concretizan por medio del aparato administrativo del mismo”.<sup>10</sup>

**Oszlak y O’Donnell analizan el concepto puntualizando que “...si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al termino Política Estatal (o publica), en esta definición se concibe como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con la cuestión que concita la atención, interés, o movilización de otros actores en la sociedad civil. En este sentido, el concepto de Política Estatal, se entiende como un conjunto de iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten conocer la posición predominante del Estado frente a los problemas, necesidades y demandas de la sociedad en su conjunto”.<sup>11</sup>**

<sup>10</sup> Beteta, Vazquez, Luis.

<sup>11</sup> Ibidem

Las políticas estatales, como se puede interpretar en las definiciones anteriores, son aquellas que se utilizan específicamente para orientar acciones en la búsqueda de lograr algunos objetivos. Son los gobiernos los que deciden la forma como se pueden llevar a cabo, el lugar y como realizarlas.

Desde que la ciudad de Guatemala se traslado al valle actual, los gobiernos han establecido distintas medidas habitacionales, algunas para urbanizar y poblar, después del terremoto de 1917 para ayuda y reconstrucción, hoy el problema que enfrenta la ciudad es el aumento de la población carente de vivienda, la proliferación de asentamientos sin los servicios necesarios en los cuales las familias corren peligro.

El sector de vivienda, es el sistema o el conjunto de actividades e interacciones que nacen de la necesidad elemental de alojamiento, tanto en el área rural como en la urbana.<sup>12</sup> Este sector, representa un renglón importante que la fracción de la producción que le corresponde suele separarse de otros tipos de construcción, tales como fabricas, edificios de oficina, y obras publicas. Se sabe que al no existir políticas de vivienda orientadas a los sectores mas necesitados, que se encarguen de solucionar esta problemática, se incrementan los problemas sociales, debido a que el déficit habitacional desencadena una serie de efectos negativos hacia la sociedad y el Estado.

Una política estatal de vivienda popular, es aquella que va orientada a los grupos sociales mayoritarios y con bajos ingresos. Para el estudio de las políticas de vivienda, deben de conocerse los lineamientos, objetivos y metas, que se esbozan tanto en los planes nacionales de desarrollo como en las formulaciones explícitas de las instituciones gubernamentales directamente involucradas.

Para implementar una política de vivienda, se debe tomar en cuenta una buena planificación, los recursos humanos, financieros y materiales, además de la capacidad de acción de las instituciones. La mejor forma de comprobar que una política esta teniendo buen resultado, es observando y comprobando los beneficios sociales que esta puede brindar.

Para la formulación de una política de vivienda, se debe "tener fundamento en los preceptos constitucionales y lineamientos generales de

---

<sup>12</sup> Smith, Wallace. Sociología y Economía de la Vivienda.

la política contenidos en los Planes Nacionales de Desarrollo, así como en los principios generales recomendados por la comunidad internacional”.<sup>13</sup>

Así mismo, la Constitución de la República en el artículo 105 “Viviendas de los trabajadores” señala que “El Estado, a través de las entidades específicas apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad. 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”.

Lo anterior muestra que existe el derecho constitucional para la familia de poseer una vivienda digna y la obligación del Estado de garantizarla. Tomando en cuenta que la mayoría de la población en Guatemala es de escasos recursos económicos, es necesario conocer que políticas de vivienda se han llevado a cabo y en que porcentaje han beneficiado al país.

Es necesario que se le otorgue la debida importancia al problema de vivienda en Guatemala, ya que con esta la población tiene mayores oportunidades de elevar su nivel de vida, de poder cubrir una necesidad básica indispensable y lograr mayor desarrollo del país.

Según lo que expone la Constitución, el Estado debe intervenir aplicando políticas de vivienda popular, orientadas a los sectores de menores ingresos, así como controlar el proceso de crecimiento metropolitano y el mercado de tierras, lo mas importante es aumentar el presupuesto que se le asigna a este sector, ya que orientando correctamente los fondos, se lograra beneficiar a mas sectores de la población.

Es necesario que se estructuren políticas de Estado que tengan continuidad gubernamental para lograr mayores resultados y beneficios sociales, ya que es inconstitucional que los gobiernos evadan el problema, que omitan conscientemente la creación de políticas que favorezcan a la mayoría de grupos sociales del país así como es negligencia de estos que no se controle la corrupción y el desvío de fondos que es una practica que se ha realizado en todos los periodos gubernamentales, afectando grandemente a la sociedad guatemalteca.

<sup>13</sup> CEUR-USAC. La situación de la Vivienda en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala. VIII Congreso de Profesionales de las Ciencias Económicas. P. 5

## 5. HIPÓTESIS DE TRABAJO

---

**LAS POLITICAS DE VIVIENDA QUE SE HAN LLEVADO A CABO EN LOS ULTIMOS TRES PERIODOS DE GOBIERNO HAN SIDO DEFICIENTES, PORQUE NO SE HAN ORIENTADO A LA MAYORIA DE LA POBLACIÓN SATISFACIENDO INTERESES DE LA INICIATIVA PRIVADA.**

## 6. OPERACIONALIZACIÓN

---

<p><b>A. VARIABLES DEPENDIENTES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la mayoría de la población</li> <li>• la iniciativa privada.</li> <li>• deficiencia</li> </ul>	<p><b>B. VARIABLE INDEPENDIENTE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Políticas de Vivienda de</li> <li>• los últimos tres periodos de gobierno</li> </ul>
---	---

### INDICADORES

- Pobreza
- Ingreso
- Empleo
- Nivel educativo
- Falta de Vivienda
- Necesidad de Vivienda
- Viviendas sencillas e insegura
- Falta de Políticas
- Falta de planificación y ejecución
- Condiciones inadecuadas e insanas
- Asentamientos humanos

## 7. OBJETIVOS

---

### 7.1 GENERAL

- Conocer y analizar las políticas de vivienda que se han llevado a cabo en Guatemala, en los últimos tres períodos gubernamentales.

### 7.2 ESPECÍFICOS

- Conocer y comprender la forma como se han implementado las políticas de vivienda en Guatemala y los sectores a los que ha beneficiado.
- Conocer la posibilidad que tienen los sectores de bajos ingresos para adquirir vivienda propia.
- Proponer elementos básicos para una política de vivienda acordes a la realidad guatemalteca.
- Plantear la manera como pueden implementarse políticas de vivienda que sean orientadas a los sectores de bajos ingresos, sin privarlos de cubrir otras necesidades básicas.

## 8. METODOS

---

- **Bibliográfico:** Se realizará la recopilación de la información existente sobre el tema para analizarla y sintetizarla.
- **Observación:** Se hará investigación de campo para conocer de cerca la realidad objeto de estudio.
- **Histórico:** Se realizará un breve análisis histórico de la forma como los gobiernos se han interesado en el sector de la vivienda en Guatemala, con énfasis en los últimos períodos.

## 9. TECNICAS

---

### TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

#### A. Técnicas de Recopilación de Información Secundaria

- Análisis de documentos de instituciones que se dedican a trabajar en el sector Vivienda.
- Revisión de Planes de Gobierno de los tres períodos mencionados.
- Análisis de las Memorias e Informes de los tres gobiernos.
- Fichaje de documentos y estudios relacionados con el tema.



**B. Técnicas de Recolección de información Primaria**

- Inventario de Proyectos Habitacionales (públicos y privados) en los tres periodos de gobierno, correspondientes de 1985 a 1997.
- Observación directa y registro de información de Proyectos habitacionales.
- Se entrevistarán a 25 personas que laboren en puestos de dirección en el sector de vivienda.
- Se encuestarán 50 personas que no poseen vivienda propia.

**TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS**

- Se procesará la información por medio de un test, el que se pasará a las personas que se dedican a dirigir el sector vivienda.
- Se utilizará la encuesta para las personas que no poseen vivienda propia.
- Se procederá a ordenar la información recopilada estadísticamente, basándose en las variables y unidades de análisis que se muestran en este plan.
- Se ordenará y analizará la información en forma electrónica.
- Se elaborarán cuadros y gráficas
- Se interpretará la información, la cual se incluirá en el informe final.

## II. MARCO HISTÓRICO

### 2.1 EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD DE GUATEMALA

En el año de 1524, el conquistador Pedro de Alvarado fundó la primera capital llamada "Santiago de Guatemala", debido a algunos levantamientos de los indígenas de la región, en 1527 se trasladó al "Valle de Almolonga", en las faldas del Volcán de Agua, hoy Ciudad Vieja. En éste lugar se realizaron las primeras construcciones de tapial, bahareque, caña y techos de paja, destruida por un incendio en 1538.

Por este incidente se emitió orden de que las viviendas se construyeran con materiales como piedra y ladrillo, con techos de teja, salas amplias y patios con sol. En el año de 1541, fuertes lluvias causaron que en el Volcán de Agua acumulara grandes cantidades de agua que bajaron arrasando con la ciudad, esta tragedia que causó muchas muertes obligó que a finales de ese mismo año la capital guatemalteca se trasladara al "Valle de Panchoy", hoy Antigua Guatemala, rodeada de los volcanes de Agua, Fuego y Acatenango, empezando a funcionar en 1543 y en el año de 1566 recibió el nombre de "Muy Noble y Muy Leal Ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala".

En los primeros años del traslado, las familias españolas se establecieron alrededor de la Plaza Mayor y la numerosa población indígena se asentó en los barrios marginales. En el año de 1676, se fundó la Universidad de San Carlos, se establecieron distintas órdenes religiosas y la población de Santiago alcanzó de 1680 a 1689 un total de 26,750 habitantes para la ciudad y 37,500 para el área de influencia urbana.

Un aspecto importante de resaltar que fue en la periferia de la ciudad, donde aparecieron los primeros asentamientos humanos, formado por grupos humanos indígenas, mestizos, mulatos y negros. El centro de la ciudad era la Plaza Mayor en la que se realizaba el mercado al aire libre y los barrios periféricos también tenían pequeños mercados.

Debido a los "Terremotos de Santa Marta" el 29 de julio de 1775, todos los sectores e instituciones decidieron que la ciudad debía trasladarse al "Valle de las Vacas" o sea el "Valle de la Ermita" a 28 kilómetros, buscando protegerse de las catástrofes naturales y mejorar los intereses económicos de la elite de Santiago, ya que en esta región existían importantes plantaciones de caña de azúcar, trigo y pasto para ganado, esta ciudad fue llamada "Guatemala de la Asunción", que conservó el diseño y modelo de segregación social de ciudad española establecidas por Felipe II en 1573.<sup>14</sup>

El traslado oficial se realizó a finales del año de 1775 como asentamiento provisional del Ayuntamiento en el área donde hoy se encuentra ubicada la Parroquia, tres años después en 1778, según un censo realizado, había 11,000 habitantes en la ciudad, además se trasladaron varios pueblos indígenas.

Las características de la ciudad eran, la Plaza Mayor en el centro, el doble de tamaño que la de Antigua; las calles divididas en manzanas y solares; las viviendas de un solo nivel, con patio interior predominando la influencia neo-clásica y el marcado declive centro-periférico en el status social.

En el año de 1791, se dio la primera subdivisión administrativa, los edificios de los poderes seculares y eclesiásticos se levantaron alrededor de la Plaza Mayor: al lado norte el Ayuntamiento, al poniente el Palacio Real, la Catedral con el Palacio Arzobispal se construyeron en la manzana éste de la Plaza Mayor. Cuadra al sur de la Plaza de planearon los edificios de correo y administraciones del tabaco y aduana pero la mayoría de esa cuadra la ocupó el Marqués de Aycinena e Irigoyen. No se levantaban grandes edificios por el temor a los terremotos.

Los solares particulares se distribuyeron según el asiento de la propiedad que dejaron en Antigua, el tamaño y la ubicación se realizó conforme a la posición de la Plaza Mayor. La construcción de esta ciudad se realizó con el trabajo forzado de indígenas y debido a las condiciones tan duras muchos enfermaron y murieron.

---

<sup>14</sup> Gellert Gisela. Pinto Soria Julio. Ciudad de Guatemala. Dos estudios sobre su evolución urbana. Pags. 6-25

El comercio se realizó en la Plaza Mayor y las tiendas del Portal de Comercio pertenecientes a los Aycinena. El principal eje vial fue la calle real entre la Plaza Mayor y el Calvario, la actual sexta avenida.

El estilo arquitectónico de las viviendas era con uno o más patios interiores y pasillos alrededor del patio principal con estilo español. Basándose en un plano de la ciudad de 1842, que muestra la subdivisión de las manzanas, donde los lotes de esquina eran diez y veinte veces más grandes que las áreas interiores; se colocaron las primeras nomenclaturas en 1855, las que se basaron en nombres propios como "calle del olvido".

Algunas de las construcciones importantes realizadas en ese período se encuentra el edificio de la Universidad de San Carlos de Guatemala (1786-1849), templos católicos, dos fuertes para protegerse de las guerras civiles centroamericanas, el de "San José" en 1846 y el de "Rafael de Matamoros" en 1858; también se construyó el primer teatro de la ciudad, inaugurado en 1859 y el edificio de la "Sociedad Económica de Amigos del País" en 1855, hoy el "Congreso de la República".<sup>15</sup>

En un plano de 1870, se hace notar que debido a la falta de fondos las únicas mejoras se realizaron en algunas calles céntricas, aceras y se colocó alumbrado público en forma de faroles alrededor de la Plaza Central privilegiando a las familias económicamente pudientes quienes vivían en el área.

El cementerio principal se encontraba atrás de la Catedral, con el brote de la enfermedad del Cólera en 1837 lo trasladaron atrás del Hospital San Juan de Dios, situado en la periferia de la ciudad, éste se inauguró en 1871 con la llegada de las tropas liberales.

Durante el gobierno de Mariano Gálvez (1831-37), debido a la crisis financiera se vendieron y arrendaron todos los edificios nacionales. Gálvez debió prestar una habitación en el Palacio Arzobispal para su despacho; en ese momento la renta era barata, así como los salarios muy bajos y no había una moneda específica y constante.

---

<sup>15</sup> Ibidem

En la época de la Independencia (1821), la población era de aproximadamente 28,000 habitantes aumentando para mediados del siglo XIX a 40,000. El censo de 1880 mostró que habían un total de 55,728 habitantes en la ciudad.

## 2.2. LA URBANIZACION

La urbanización de la ciudad de Guatemala inició a finales del siglo XIX con la política reformista de los gobiernos liberales la que reorientó la economía nacional al cultivo de café, estimuló la inmigración europea y crearon las condiciones financieras para introducir en la ciudad una infraestructura parecida a la vida urbana europea de ese siglo, el café condicionó los ferrocarriles a las regiones del país económicamente más importantes para el mercado mundial.<sup>16</sup>

El centro de la ciudad recibió nuevos impulsos funcionales a través de la fundación de los primeros bancos y del establecimiento de factorías y agencias comerciales extranjeras.

El gobierno liberal realizó cambios y reformas como la expropiación de bienes eclesiásticos, introduce la enseñanza pública y creó nuevas instituciones administrativas en el centro y algunas en la periferia de la ciudad. En éste período, debido a las inmigraciones se crearon nuevos barrios en la periferia del plano original de la ciudad dentro del área urbana medida al principio.

Con la emisión del Decreto 170 en 1877, fue eliminado el control de la Municipalidad sobre los antiguos ejidos pasando a ser propiedad privada; se sacaron los terrenos a subasta pública debiéndolos cancelar en 18 meses. Este dinero fue recaudado por el Banco Nacional, correspondiéndole el 4% a las municipalidades.

Este decreto se emitió para favorecer a los cafetaleros atacando el sistema comunal de tierras, resultando negativa para la ciudad guatemalteca, porque la privó de ingresos constantes y se perdió el control definitivo sobre los ejidos de su propiedad.

---

<sup>16</sup> Gellert, Gisela. Ciudad de Guatemala. Dos estudios sobre la evolución urbana (1524-1950)

En la primera fase de urbanización no se tuvo un alto grado de crecimiento de la población urbana, a finales del siglo XIX se frenó la urbanización por el estancamiento de la economía nacional, porque la inversión extranjera principalmente estadounidense se concentró en la región atlántica.

El área urbana empezó a desarrollarse durante los gobiernos de Justo Rufino Barrios, Lisandro Barillas y José María Reyna Barrios (1873-1920), con excepción de una pequeña suburbanización para la clase alta en el norte de la ciudad, solamente se poblaron las nuevas urbanizaciones.

En la fase de expansión se crearon nuevos cantones (1870-1880) para la inmigrante mano de obra, necesaria para la construcción y el mantenimiento de las nuevas instalaciones, establecimientos e instituciones capitalinas. En los años de 1890, se expandieron los suburbios del sur para estratos privilegiados nacionales y extranjeros de la ciudad.

Con algunos de los terrenos que se le expropiaron a la iglesia y otros que compró el Estado se crearon nuevos cantones dentro del límite urbano, delimitados y rodeados por profundos barrancos. Los nuevos asentamientos de la clase media baja, así como las incorporaciones de pueblos cercanos representaron los núcleos de las principales zonas urbanas 2,3,4,5,6, y 8 que rodearon el área central.

Hasta finales del siglo XIX, la distribución espacial de población según status y prestigio social aún no había cambiado, solamente sufrió una densificación en la parte central y una ampliación en la periferia.

En el año de 1877 se sustituyeron los nombres propios de las calles céntricas por una nomenclatura sistemática: las "avenidas" conducían de norte al sur y las "calles" de oeste al este, subdivididas por la 8ª. calle y la 6ª. avenida en sus respectivas partes, norte, sur, poniente y oriente y los callejones conservaron su nombre propio. En 1879, una parte del sector central recibió adoquinado y aceras, alumbrado público de gas y en 1885, alumbrado eléctrico.

El transporte urbano comenzó a funcionar desde 1882 con tranvías tiradas por caballos y más tarde con motor, lo que provocó que se establecieran comercios en las cinco líneas, esto contribuyó a crear nuevos edificios para estaciones y aduanas y a urbanizar la periferia sur y éste. En 1884, se introdujo el teléfono en la ciudad y en el Directorio Nacional de 1908 habían 781 líneas telefónicas, concentrándose el 93% (728) en el sector central.

En el año de 1894 se realizó el primer directorio de la capital, con diez cantones para la ciudad, en 1917 aparecen otros tres cantones como se muestra en el cuadro siguiente:

I. CANTON O BARRIO	UBICACION	No. DE CASAS
Cantón Centro	Parte central zona 1	3159
Cantón Candelaria	Parte central zona 1	454
Cantón Jocotenango	Sector de la zona 6, la Parroquia	163
Cantón Libertad	Núcleo histórico, zona 2	163
Cantón Elena	Parte meridional zona 1	70
Cantón Barrios	Parte de la actual zona 3	388
Cantón Barillas	Parte de la zona 3	
Cantón La Paz	Toda la zona 8	440
Cantón Independencia	Parte sur zona 5 y 10	77
Cantón Exposición	Hoy zona 4	
Cantón Urbana	Parte de la zona 1	
Cantón Las Charcas	Hoy zona 12	
Cantón Pamplona	Hoy zona 13	

Fuente: Directorio de la Ciudad de Guatemala 1886<sup>17</sup>

El 75% de la población se encontraba viviendo en sectores tradicionales del Centro Candelaria y Jocotenango. El Presidente José María Reyna Barrios (1892-98) dio inicio a la urbanización de las zonas 9 y 10. Decretó en 1892 la creación de un "Jardín Público" para asentar en éste terreno instalaciones para una "Exposición Centroamericana" invitando para éste ambicioso evento a todas la naciones importantes del mundo.

En 1894 se realizó un plan regulador para el futuro desarrollo del área urbana, con éste proyecto se amplió el jardín público lotificando los terrenos de ambos costados del paseo, complaciendo las aspiraciones de miembros de la clase alta. Se construyó un hipódromo, un templo y el parque a Minerva o "del Hipódromo" (hoy Simeón Canas", que se prolongó de la 6a avenida al "Parque Estrada Cabrera, hoy Parque Morazán". Durante este período se creó un área recreativa en el suburbio sur y se remodelaron varias

<sup>17</sup> Ibid.

plazas del área central, convirtiéndolas en parques públicos. Después del asesinato de Reyna Barrios en 1898, durante los próximos 22 años de dictadura de Estrada Cabrera, el desarrollo de la ciudad fue más lento.

En 1890, se crearon los edificios del Registro de la Propiedad Inmueble, en la 9a. Calle y 10a. Avenida y el Palacio Presidencial en la 8a. Calle entre 4a. Y 5a. Avenida con estilo del renacimiento francés; La Aduana, ubicada al costado sur de la plaza central, el Cuartel de Artillería; el Instituto Nacional Agrícola de Indígenas; el Palacio Reforma, utilizado como Museo Nacional al final del mismo en el lugar del Obelisco. Después de inaugurarse la primera fábrica de cemento en 1901, se construyeron edificios de dos o más niveles.

Los terremotos de Santa Marta en 1917, dañaron la mayor parte de construcciones en la Ciudad, ya que el 43% de los edificios eran barracas. Los palacios coloniales alrededor de la plaza central se desplomaron y la mayoría de edificios públicos. Las viviendas se vieron muy afectadas en todos los sectores, solamente los que se encontraban económicamente bien pudieron construir sus casas y negocios después del terremoto.

La construcción retornó a edificios con un solo nivel, se utilizó bahareque con concreto armado, lamina de zinc que sustituyó a la teja y terraza compuesta y los estratos acomodados se mudaron al sur, levantando casas importadas de madera. Esto impulsó la urbanización hacia la "Reforma", donde los menos favorecidos solucionaron su problema formando los primeros asentamientos en terrenos baldíos al éste y oeste del sector central. El tranvía se sustituyó por un sistema privado de buses y contribuyó considerablemente a una creciente integración de los barrios periféricos a la vida urbana.

Durante la dictadura de Jorge Ubico (1931-1944), se construyeron nuevos edificios administrativos: el actual Palacio Nacional en la manzana de la antigua Municipalidad, la Policía en la sexta avenida, el Correo en la séptima avenida, la Sanidad Pública en la novena avenida, el edificio de la Aduana, que se construyó en el mismo sitio y estilo, el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y el Aeropuerto en el terreno de la finca "Aurora".



Como se mencionó, la primera fase de urbanización comenzó a finales del siglo XIX y la segunda a mediados del presente siglo (XX), en ambas persistieron las tradicionales estructuras urbanas con la estructura social-espacial de la población. Los servicios modernos que se implementaron como los desagües, asfalto, buses, aeropuerto, teatros, negocios, hoteles, etc. siempre privilegiaron al estrato social de mayores recursos económicos.

### **Período de 1944-1980<sup>18</sup>**

Los cambios revolucionarios que se dieron en 1944, eran con visión progresista, realizados en el ámbito político, económico y social. Se debe mencionar que se creó el Seguro Social, el Banco Nacional, el Instituto de Fomento a Producción, el Departamento de Fomento Cooperativo, el Código de Trabajo así como, se autorizó la sindicalización de los trabajadores en la ciudad y el campo, se declaró la autonomía universitaria y en 1952 se decretó la Ley de Reforma Agraria.

Las municipalidades recuperaron su autonomía y en la ciudad se elaboraron varios proyectos de ley para regular el desarrollo urbano. Los proyectos realizados eran sobre zonificación y planificación, se reglamentaron las lotificaciones, numeración de calles y casas, arrendamiento y edificación de inmuebles y otros.

Debido al crecimiento demográfico, la migración y la disminución de la mortalidad, se dio un aumento explosivo de la población capitalina y se rompieron los límites urbanos definidos con la fundación de la ciudad, así como sus estructuras postcoloniales y se iniciaron corrientes sociales intraurbanas de grandes dimensiones.

En las décadas de 1950-60, la clase alta abandonó el sector central y se trasladó a las zonas 9 y 10, expandiéndose para las zonas 13 y 14. Cuando la ciudad se siguió expandiendo buscaron residir en el sudeste de la ciudad o sea en la zona 15.

En los sesenta se ampliaron las principales salidas de la ciudad en forma de calzadas, se construyeron varios puentes para atravesar los profundos barrancos al este y oeste del sector central

---

<sup>18</sup> Ibid

y un anillo periférico para la comunicación directa entre las arterias del Atlántico y Pacífico, creándose otras colonias para la clase media en las zonas 6,7,11, 12 y 18.

Los más pobres y los inmigrantes, a mediados del siglo, se ubicaron en los asentamientos, cuartos de alquiler (palomares) donde viven varias familias y a partir de 1959 se realizaron varias invasiones a terrenos baldíos y barrancos en las zonas 5,3 y 6.

Después del terremoto de 1976, el que afectó a las personas más pobres, que destruyeron las viviendas de adobes, las ubicadas en los barrancos, surgieron 126 asentamientos provisionales con unas 19,399 familias. Aproximadamente unos 150,000 damnificados de las áreas rurales, migraron a la ciudad buscando alojamiento. Después del terremoto algunas familias fueron ubicadas en asentamientos planificados, donde se proporcionaron lotes con servicios básicos, fomentando la autoconstrucción.

Entre los años 1964 y 1978, la población de Guatemala ha crecido con una tasa anual de 2.9%. En cantidades absolutas, el crecimiento va de 4.446,759 habitantes en 1964 a 6.620,503 en 1978. La ciudad mostraba un promedio de 691 habitantes por KM2, el fuerte crecimiento de la capital que, de contener el 13% de la población del país en 1964, llegó a representar el 16%, en 1978 y el 17% en 1982, con cerca de 1.300.000 habitantes.<sup>19</sup>

Esta forma de distribución de la población tuvo consecuencias no sólo en el acceso, uso y conservación de los recursos naturales, sino que también, ha producido efectos sociales entre los cuales pueden señalarse la existencia de una importante subocupación y desocupación abierta, la ciudad presenta grandes problemas de saneamiento ambiental, salud, educación, vivienda y transporte, afectando especialmente a las personas de menores ingresos.

Se presenta además una tendencia a la concentración de las actividades más dinámica y de la población en el área metropolitana, así como los servicios de apoyo y la producción. En el año 1973, la ciudad contaba con 1,201 establecimientos industriales de los 1, 922 censados en el país, generando más del 70% del valor bruto de la producción de la industria fabril,

---

<sup>19</sup> Pinto Soria Julio. Dos estudios sobre evolución urbana. Pags. 10-30

establecimientos comerciales y gran parte de la oferta de servicios y obras de infraestructura.

Aunque la tasa de natalidad rural es mayor que la urbana, por efecto de las migraciones, las tasas de crecimiento de la población en los centros urbanos son mayores que en las áreas rurales, pudiéndose observar en el país una gran movilidad de su población. Esto se explica, entre otras causas, por los factores de atracción que ejercen las grandes ciudades sobre los jóvenes rurales por las expectativas de mejores oportunidades de empleo, educación y servicios y por la expulsión que ejercen las propias áreas rurales más densamente pobladas, debido al proceso de concentración de la propiedad y bienes de producción, la baja potencialidad agrícola de algunas zonas y/o la incorporación de nuevas técnicas de cultivo que tienden a sustituir la mano de obra.

En los aspectos de salud, concentraba el 52.5% de las camas disponibles en hospitales, centros y puestos de salud y el 62% de las consultas médicas reportadas en el país. En educación, la situación se presentaba semejante; la tasa de analfabetismo era del 21.2%, en comparación con el 5.8% promedio del país. Consecuente con lo anterior, la cobertura de educación primaria para el Departamento era del 70%, en comparación con el 46% promedio del país, así como el 45% de las escuelas de nivel medio y el 55% de la población atendida a éste nivel.<sup>20</sup>

En 1980, la incapacidad de las instituciones públicas y la falta de voluntad para atender las demandas básicas en el sector de vivienda, motivó a unas 50,000 familias a invadir terrenos periféricos, los barrancos céntricos se extendieron y densificaron hacia el fondo, donde existen mayores riesgos y contaminación, cerca de aguas negras y basureros.

Hasta la fecha el sector de la vivienda no había contado con políticas y planes nacionales, recursos necesarios ni con una estructura institucional congruente con esta prioridad; como consecuencia esto se tradujo en niveles de producción por debajo de los requerimientos del propio crecimiento vegetativo de la población, llegando a acumularse un déficit estimado de 560,000

<sup>20</sup> Política Nacional de Vivienda. Gobierno de Guatemala UNCHS No. GUA./76/106. Comisión de Trabajo No. 1 Feb. 1980.

unidades, considerándose que para fin de siglo sería de un millón de unidades.

La escasa producción está dirigida a los sectores sociales de ingresos medios y altos del país, exceptuando los programas de reconstrucción nacional por el terremoto del 76, que dieron cobertura a los estratos de ingresos bajos, quedando aún por resolver las necesidades de las familias de ingresos mínimos, quienes representan el 50% de la población del país.

El promedio anual del quinquenio 1973-77 en el sector formal, corresponde a una producción de 3,174 viviendas en las cuales el aporte del sector público corresponde a un 53% y el sector informal en éste lapso se realizó una construcción promedio anual de 23.000 unidades. En el Plan Nacional de la Vivienda 1979-82, se propuso mantener un incremento en la producción de las metas físicas, programando una producción anual media de 26,100 soluciones habitacionales, las que no se cumplieron.

Según cifras de la Dirección General de Estadística, en lo que se refiere a edificación en la ciudad capital, el sector privado produjo durante los años 1972 a 1975, entre 2,100 y 2,612 unidades anuales, dentro de una tendencia estable de producción. En el año 1976, debido al terremoto, se incremento llegando a producir 8.042 unidades de las cuales muchas corresponden a reconstrucción de viviendas.

En 1977 se reduce el volumen total de reconstrucción y en 1978,, se vuelve a registrar la producción original normal de éste sector , como se puede observar con la cifra de 2,269 unidades.

En el año de 1986, existían en la capital 130 asentamientos precarios, con unas 450,000 personas y a finales de 1991 ascendió a 230 asentamientos con 750,000 habitantes.

### **2.3 ASENTAMIENTOS MARGINALES**

Los asentamientos humanos son un problema social estrechamente vinculado a la problemática de la vivienda en la ciudad de Guatemala, por lo que no puede dejarse de mencionar en

el presente trabajo. Debido a que es necesario que se implementen políticas integrales que ayuden a mejorar el problema de la vivienda, se considera importante que para la realización de éstas políticas se cuente con todos los sectores que se encuentran relacionados con el tema y su problemática.

En los capítulos anteriores se menciona brevemente el origen de estos asentamientos en la capital, el cual se da desde el momento que ésta se traslada al actual valle, compuesto por todas aquellas personas que fueron traídas para la construcción de casas, calles y todo lo necesario en la nueva ciudad, constituyendo desde ese momento, la mayoría de la población.

Otro aspecto natural que influyó fueron los terremotos de "Santa Marta", en 1917, debido a las soluciones parciales ante catástrofes naturales. Uno de los asentamientos que se creó con autorización de un acuerdo gubernativo del 23 de enero de 1918, que permitía construir viviendas provisionales en terrenos estatales y particulares, fue el de "San Diego", situado en la 13 calle y Avenida Elena.

A consecuencia de este terremoto, se formaron los nuevos barrios para sectores de bajos ingresos como El Gallito, Gerona y la Palmita. Los campamentos La Recolección y Gerona, asentados en suelo estatal, fueron loteados por la Dirección General de Obras Públicas y adjudicados gratuitamente. El excedente de población de los campamentos anteriores, fue desalojada y trasladada a El Gallito, al comprar el Estado esta finca en el año de 1927 (Q.900,000) con un préstamo que se realizó al Banco Central, hipotecando la misma. Este lugar se fraccionó en lotes, de igual manera se realizó con la lotificación La Palmita (zona 5), en donde fueron alojados obreros pobres en 1928 en lotes de mayor extensión. El precio de los lotes se determinó de acuerdo con la localización: Q.0.50, Q.0.35 y Q.0.20 por vara cuadrada, con pagos mensuales de Q.1.67, Q.1.17 y Q.0.67.

A partir del año de 1944, se crearon otras áreas marginales por causas muy particulares, que en todos los casos se relacionan por la necesidad y los problemas de distinto tipo. Se pueden mencionar a "La Verbena" (1944), "La Limonada"(1958), "El

Botadero", "Santo Domingo La Chácara"(1957), y "Santa Luisa el Milagro" (1955)".<sup>21</sup>

El crecimiento urbano de la ciudad se debe, entre otras causas, a un fuerte proceso migratorio que cada día adquiere mayor intensidad, estableciendo un flujo constante de individuos que migran de las áreas rurales de la ciudad, así como también de otros centros urbanos a la capital, la que debido a la concentración de servicios y de fuentes de trabajo que en ella existen, se presenta como un fuerte incentivo migracional para estos individuos que abandonan su lugar de residencia, en busca de mejores expectativas de vida.

Otras causas que deben mencionarse son el acelerado crecimiento poblacional, la pobreza, el bajo ingreso, la falta de educación y capacitación, el alto costo de las viviendas y alquileres así como, familias numerosas, la dificultad de adquirir financiamiento, entre otras.

La población que migra, al llegar a la ciudad, advierte que las oportunidades de trabajo son escasas, que por la complejidad de los trabajos disponibles se necesita cierta especialización que ellos no poseen, debiendo por tanto realizar cualquier labor para sobrevivir, ocupando terrenos baldíos, generalmente barrancos o áreas de propiedad estatal, levantando viviendas provisionales, que con el tiempo se hacen estable y definitiva. La vivienda se caracteriza por ser precaria provocando el deterioro de los sectores urbanos adyacentes, y sectores recreativos, deteriorando y afectando el ambiente de la comunidad urbana.

Estas viviendas poseen características comunes en sus estructuras, tales como el encontrarse ubicadas en áreas que no cuentan con servicios urbanos básicos tales como aceras, asfaltos, drenajes, desagües que se encuentran a flor de tierra; el agua potable se da a través de pequeñas tomas diseminadas y contaminadas donde hay que hacer turno desde muy temprano, las calles se conforman por una línea de vivienda que deja solamente el espacio para transitar y existen varios basureros cerca de las viviendas.

---

<sup>21</sup> Rojas Azurdia, Elmar René. Marroquin T. Darío Rolando. Asentamientos Marginales en el Área Metropolitana de Guatemala.

El material de construcción es variado tales como adobe, madera, cartón, lámina, material de desecho, block y en algunos casos ladrillo y cemento, diseñado por el propietario o un albañil. Son viviendas muy pequeñas por lo que existe hacinamiento y promiscuidad, ya que, el 85% de las viviendas albergan a 5 miembros y el tamaño de la vivienda es de aproximadamente 6 metros cuadrados.

Los habitantes se encuentran marginados de la vida urbana por la falta de atención y servicios que se les deben prestar. La mayoría de los migrantes, son personas que poseen valores rurales, además de falta de educación y capacitación para trabajar. Ellos se entusiasman de llegar a la ciudad, porque tienen la esperanza de encontrar empleo y mejorar su nivel de vida. Experimentan la nulidad de su personalidad, por tener que adaptarse a costumbres contrarias a las de su pueblo, extrañan el cariño y las amistades de su localidad. Su salario no les permite llevar una vida paralela al nivel de la ciudad, causándoles frustración.

Debido al estancamiento de las economías urbanas de las ciudades latinoamericanas, cuya generación de empleos está muy por debajo de la tasa de incremento demográfico, en las áreas marginales, la crisis del empleo urbano es muy crítica, ya que más del 48% del total de la población esta desocupada en términos formales, realiza una ocupación temporal ó se encuentran laborando en el sector informal.

El crecimiento poblacional es acelerado, se calcula que es del 6.6% anual. El 61.4% de estas personas trabajan en el renglón de servicios de la ciudad, en actividades como tortillería, costurería, cocina, domésticas, lustradores, peones, etc. El 36% se ocupa en la construcción y la industria, con ingresos mínimos igual que sus posibilidades de mejorar.

Se ha calculado que el 31% de la población masculina estuvo sin trabajo más de 3 meses, el 58%, siempre tiene trabajo y el 2 y 3% se encuentra empleado en industrias manufactureras.

Uno de los hechos más característicos y que tienen mayores implicaciones en el futuro, es el incremento demográfico de éstos grupos cuyas tasas de crecimiento son muy altas. Si consideramos

que la tasa de crecimiento de la población en el país es de 3.1% anual y la del municipio de Guatemala de 5.2%, podemos comparar la tasa de crecimiento de la población marginal que alcanza al 6.7% anual, es decir, duplica la tasa de crecimiento nacional.

El movimiento migratorio de las áreas marginales puede considerarse como regular y constante; las invasiones se caracterizan por ser de dos tipos interna y externa. La mayoría de inmigrantes no acuden a las áreas marginales en una fase primaria de ocupación, son las necesidades como la falta de empleo o sus bajos ingresos, lo que los obliga a radicarse en dichas áreas. El 58% de la migración proviene de la propia ciudad o sea es la interna y el 19% al departamento de Guatemala.

Desde cualquier punto de vista, ya sea económico, político, legal y social, los asentamientos no pueden eliminarse. El traslado pasivo o parcial, significa la desintegración repentina de las pequeñas conquistas que como conglomerados han logrado a través de los años. Debido a que las áreas se encuentran dentro del sector metropolitano, las personas gozan de los servicios que existen en las zonas urbanizadas, contando con escuelas, hospitales, transporte urbano, etc., el pretender desaparecerlos tiene además, implicaciones de carácter legal, porque las familias poseen derechos de propiedad.

Se debe tomar en cuenta que es imposible cambiar la estructura actual de los asentamientos, esto no quiere decir que no se implementen las mejoras convenientes tales como, introducción de servicios básicos como drenajes, luz, agua potable y otros.

Se pueden brindar facilidades para que los propietarios remodelen y aseguren sus viviendas brindándoles facilidades de pago a largo plazo para adquirir materiales y una vivienda mínima funcional.

Estas áreas se deterioran constantemente debido al hacinamiento de las familias que las obliga a crear y buscar otras áreas marginales en lugares próximos, esto se podría evitar si se pusieran en acción políticas de vivienda popular que beneficien directamente a las familias de menores ingresos, apoyándolas y facilitándoles la adquisición de vivienda digna.



### CAPITULO III

## 3. ESTADO Y POLITICAS DE VIVIENDA

### 3.1 ANTECEDENTES

Entre las más importantes funciones estatales se encuentran: a) la función económica en la producción de bienes y servicios, como en la dotación de un marco de estabilidad política y económica para el sector empresarial que ejerce mayor presión y b) En sociedades con estructuras concentradas del ingreso, el Estado debe asignar el gasto público bajo criterios redistributivos.

Las políticas de vivienda son parte de la política económica y están constituidas por “el conjunto de intervenciones sobre los diferentes elementos del proceso de producción, intercambio, distribución y consumo de la vivienda”.<sup>22</sup>

Para llevar a cabo una política de vivienda es necesario que se tomen en cuenta los aspectos siguientes:

#### 1. Agentes ejecutores

Las intervenciones pueden ser llevadas a cabo a través de:

- a) **Los organismos del Estado.** Ejecutivo y sus Ministerios; Congreso de la República en su conjunto y las comisiones de Economía, Trabajo y de Vivienda en particular; el Organismo Judicial, (tribunales y cuerpos policiales). Estos trabajan conjuntamente para elaborar políticas, llevarlas a cabo, y el Organismo judicial debe velar porque se respeten las leyes.

---

<sup>22</sup>CEUR-UAC. La situación de la Vivienda en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala. Agosto 1993

- b) **Instituciones Autónomas, descentralizadas u oficinas, etc. que forman parte del sector público relacionadas con la problemática habitacional.**
- c) **Otros agentes sociales que constituyen el Estado.** Por ejemplo la burocracia, que favorece o entorpece el proceso administrativo en torno a la dotación de viviendas, los partidos políticos que ejercen el poder político.

## 2) **Acciones**

La intervención del gobierno a través del Estado puede ser concretada a través de:

- a) **Acciones Económicas:** Son las que se refieren a la inversión directa del Estado en la compra de tierras, producción directa de viviendas o materiales de construcción, subsidios a las personas, grupos de pobladores, para la adquisición de viviendas, créditos estatales a instituciones financieras o promotoras de vivienda, incentivos a la producción de materiales de construcción, etc.
- b) **Acciones Jurídicas:** son las que conllevan a la regulación de las relaciones sociales, a través de la emisión de legislación sobre: propiedad de la tierra urbana, tierras ociosas, "contribución por mejoras" tendientes a recuperar parte de la valorización de terrenos o inmuebles por inversión pública venta y alquiler de la vivienda, relaciones entre el capital-trabajo en el sector de la construcción, sistemas de ahorro y préstamo, flujos de financiamiento hacia el sector de la construcción de vivienda, crédito bancario, fijación de montos, plazos, tasas de interés.
- c) **Acciones Políticas:** manipulación, cooptación o enfrentamiento de los movimientos reivindicativos por la tierra y la vivienda, desalojos de pobladores que han tomado tierras públicas o privadas, reubicaciones de pobladores, defensa del derecho de propiedad, formulación y ejecución de políticas integrales de vivienda.
- d) **Acciones Ideológicas:** reproducción de determinados valores sobre la vivienda, engrandecimiento publicitario de la acción real de las instituciones, demeritación de las acciones reivindicativas

de los pobladores, de organizaciones e instituciones a través de los medios de comunicación.

### **3. Determinantes para la implementación de Políticas de Vivienda**

La puesta en marcha de Políticas de Vivienda en un país están determinadas por factores, entre los que se destacan:

- a) La integración del gobierno en el ejercicio del poder.
- b) La concepción que se tenga en cuanto a la intervención del Estado en la economía.
- c) La interpretación que se sustente sobre las determinantes del problema de vivienda.
- d) Las exigencias concretas del proceso de reproducción del capital global.
- e) Las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo.
- f) Las exigencias de la reproducción del capital involucrado en el proceso de la producción y comercialización de la vivienda, tales como los intereses de los propietarios de la tierra, las empresas constructoras de vivienda, financieras, promotoras inmobiliarias, etc.
- g) La presión ejercida por los pobladores, quienes demandan suelo urbano, vivienda y servicios básicos.<sup>23</sup>

### **3.2 MARCO GENERAL DE LAS ACCIONES SOBRE VIVIENDA REALIZADAS EN EL PERÍODO 1985-1999**

#### **Principales acciones realizadas en materia de vivienda de la ciudad de Guatemala en años anteriores**

Después de los terremotos de 1917, la ciudad inicia su reconstrucción sin una política definida y solamente las personas que tenían recursos tuvieron la posibilidad de levantar sus viviendas, surgiendo los primeros asentamientos marginales autorizados en la ciudad.

En el período 1944-54, se crea el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), debido a que la carencia de suelo urbano se había manifestado en la toma de tierras y en la proliferación de vivienda precarias. En diciembre de 1949 se emite el Decreto 593 "Ley de Arrendamientos y edificaciones de inmuebles". La producción total de

<sup>23</sup> Ibidem.

unidades habitacionales producidas por el INFOP en el área metropolitana de la ciudad en un período de 5 años fue de 1,708 unidades. En 1948 se creó la Ley de Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar con el Decreto No. 541 del Congreso de la República.

En 1955-1965, se creó el Instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda (ICIV), por acuerdo presidencial No. 26, administrado por la Dirección General de Obras Públicas. Por decreto No. 1448 del Congreso de la República en junio de 1961, se creó el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA).

El 13 de mayo de 1965, según decreto Ley 365, se transforma el ICIV en el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), como parte de la suscripción del convenio con la Alianza para el Progreso, dirigida la mayor parte a los sectores medios, empleados públicos y en general hacia la demanda efectiva.

Más adelante, se analiza todo lo relacionado en materia de vivienda, específicamente sobre las políticas de los gobiernos objetos de estudio.

El 20 de julio de 1973, con la finalidad de tener recursos financieros necesarios para desarrollar aceleradamente la construcción de vivienda, mediante el Decreto 2-73, se transformó el INVI en el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), con el objeto de “realizar programas de desarrollo urbano y de construcción de vivienda que satisfaga las necesidades de la población de menores ingresos”.

Los conjuntos habitacionales desarrollados por el Banco Nacional de la Vivienda BANVI, ya sea con recursos propios o provenientes de los fideicomisos que éste administra, fueron planificados con sus respectivas áreas de equipamiento comunal, o áreas de cesión, tales como áreas verdes, áreas de reforestación, áreas para mercado, escuela, guardería, salón comunal, deportes, etc.<sup>24</sup>

Estas áreas de equipamiento o cesión, debían ser trasladadas a las municipalidades jurisdiccionales o instituciones encargadas, para su administración, traslados que se llevaron a cabo, en mínima parte, porque la mayoría se envió al Ministerio de Educación, las áreas destinadas para escuela, así como algunas áreas deportivas y de reforestación no fueron trasladadas, esto debido a que las municipalidades jurisdiccionales, en un principio exigían una infraestructura completa y con requerimientos

<sup>24</sup> Cáceres de Herrador, Lillian. Banco Nacional de la Vivienda, BANVI. Entrevista junio-99.

técnicos superiores a los que se utilizaron en la construcción de dichos proyectos. Esto provocó que poco a poco las áreas de cesión, que aún no habían sido utilizadas para el fin para el cual fueron concebidas, fueron objeto de invasiones, algunas veces individuales y en muchos casos, en forma masiva.

En 1992 se creó el Fondo Guatemalteco para la Vivienda – FOGUAVI- mediante Acuerdo Gubernativo No. 759-92, que posteriormente fue modificado y ampliado el 15 de diciembre de 1993, por el Acuerdo Gubernativo No. 765-93, que legaliza el traslado del FOGUAVI de la Presidencia de la República al Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural. El 25 de octubre de 1993 se creó, por medio del Acuerdo Gubernativo No. 608-93, el Consejo Nacional de la Vivienda –CONAVI- con el objeto de desarrollar una propuesta integral para solucionar el problema de la vivienda en el país.

El 20 de febrero de 1995 se instituyó el FOGUAVI, por medio del Acuerdo Gubernativo No. 101-95, el cual básicamente reestructuró el FOGUAVI y lo trasladó administrativa y presupuestariamente al Ministerio de Economía. El 23 de diciembre de 1996 el Congreso de la República emitió el Decreto No. 120-96, que contiene la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos. Esta ley creó el FOGUAVI como una institución financiera de segundo piso, adscrita al Ministerio de Economía, con el objeto de otorgar subsidios directos y facilitar el acceso al crédito a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, que carecen de una solución habitacional adecuada, a través de las entidades intermediarias aprobadas. A partir del 2 de octubre de 1997 el Congreso de la República, mediante Decreto No. 74-97, decidió que el FOGUAVI quedara adscrito al Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda – MCTOPV-.<sup>25</sup>

### **3.3 PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE VIVIENDA DE 1980**

En febrero de 1980 se realiza por primera vez una Política Nacional de Vivienda, que pretende solucionar esta problemática, agudizada por la crisis habitacional causada por el terremoto de 1976, cuya versión consensada del BANVI, BANDESA y la SGCNPE, con la cooperación técnica del Proyecto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –

<sup>25</sup> Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-. Lineamientos de Política Económicas y Social 2000-2003. Julio 99. Pag. 8

PNUD- denominado: Reconstrucción de la Vivienda, Zona Afectada No. UNCHS/GUA/76/106.

La anterior política esta compuesta por cuatro partes; la primera titulada “Antecedentes para la formulación de la Política de Vivienda” contiene tres capítulos: El primero muestra la Justificación y Metodología de Trabajo; el segundo, describe aspectos sobre la Situación Habitacional del País; y último plantea las consideraciones inmediatas sobre los aspectos que fundamentaron los preceptos de la Política y sus medidas de implementación.

La segunda parte es la “Política Nacional de Vivienda” también cuenta con tres capítulos; el primero trata sobre los fundamentos y principios generales de la Política; en el segundo se encuentran los objetivos, alcances, responsabilidades y prioridades de la Política; concluyendo; con el tercer capítulo que se refiere a los preceptos de la Política.

La parte tercera, “medidas directoras y complementarias al Corto, mediano y largo plazo para implementar la política nacional de vivienda”, posee dos capítulos; el primero explica las medidas directas para implementar la Política y el segundo las medidas complementarias para implementar la Política.

Finalmente, la cuarta parte contiene los “anexos”, el glosario de términos, las siglas, los créditos y la bibliografía.<sup>26</sup> Esta política estaba concluida para febrero de 1980 y debió de ponerse en práctica, empero según entrevista realizada a la Licda. Cáceres, Asesora en Vivienda del BANVI, se llevó cabo parcialmente, debido a la poca atención que se le ha brindado al sector de la vivienda en Guatemala.

Se considera que uno de los obstáculos que tuvo esta política y la razón por la que no se obtuvieron los resultados deseados, fue el no utilizarse a largo plazo, o sea que se le debió enriquecer y darle seguimiento en los períodos gubernamentales posteriores, empero al no existir una institución rectora que vele por que se le brinde la atención necesaria a la problemática de vivienda a largo plazo, en cada periodo gubernamental se realizan acciones propias.

<sup>26</sup> Política Nacional de Vivienda. UNCHA/GUA/76/106/1

### **3.4 PERIODO 1985-1990, GOBIERNO DEL PRESIDENTE MARCO VINICIO CEREZO ARÉVALO**

#### **POLITICA DE VIVIENDA DE ESTE PERIODO**

Este gobierno, canalizó los recursos del sector de la vivienda para obras de infraestructura, (Ver cuadro # 3 y 4) capacitación de alumnos, artesanos, obreros, promotores, así como preparación y formulación de proyectos de desarrollo comunitario.

En el período 1985-1990, el gobierno le brinda todo el apoyo a las empresas constructoras ligadas a grandes financieras, las cuales realizan proyectos de vivienda para los sectores de mayores ingresos. (Ver cuadro # 2)

Específicamente, en el año de 1986 se inaugura una nueva modalidad cuando el gobierno Demócrata-Cristiano, presentó un Plan de Vivienda encaminado a “mejorar las condiciones habitacionales en el país” mediante el fomento de la autoconstrucción, mejoramiento de la infraestructura y equipamiento en áreas urbanas carentes de ella.

El Plan de Gobierno del Lic. Cerezo, planteó el nuevo papel del Banco Nacional para la Vivienda – BANVI- ya no como ejecutor sino como promotor financiero estatal. Esta nueva línea se inicia con programas de “inversión, financiamiento y asistencia técnica”, entre los que se incluyen el “Programa de Mejoramiento de Areas urbanas Progresivas” (MAP), dirigido a Asentamientos Precarios impulsado con Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s) y ejecutado con la mano de obra de los pobladores, bajo la supervisión técnica del BANVI.

En este período, el Estado apoyó financieramente la producción privada de la vivienda, por medio de la disponibilidad de recursos para la vivienda en bancos estatales, tales como el Crédito Hipotecario Nacional, Banco de Desarrollo Agrícola -BANDESA- que apoyaba programas de financiamiento en el interior del país.

El BANVI disminuyó la construcción o administración directa de “proyectos habitacionales”, limitándose a un escaso programa de créditos para la construcción de viviendas; al programa “llave en mano” en el cual compraba soluciones habitacionales a constructoras privadas para

adjudicarlas a terceros. Además el “Programa de Financiamiento para Urbanización y Construcción de Conjuntos Habitacionales”, conocido como “capital de trabajo” en el que facilitó recursos financieros para la producción de conjuntos habitacionales.

Esta modalidad permitió a funcionarios del Banco bajo la forma de “anticipos de dinero para obras” el financiamiento de “constructoras fantasmas”, sin que existieran documentos de garantía real para su recuperación, beneficiando a algunas personas individuales y jurídicas. (Siglo XXI 11-11-91). Esta es una de las causas que explican la situación deficitaria de esta entidad bancaria.

Los programas habitacionales estatales sirvieron de apoyo al sector empresarial privado de la construcción, a través de la contratación de empresas constructoras para la adecuación de terrenos, movimientos de tierra, dotación de infraestructura, tratamiento del sistema vial y construcción total o parcial de la vivienda, de acuerdo con las particularidades del proyecto e indirectamente con la valorización del suelo urbano.

La dotación de infraestructura vial y servicios básicos por los Ministerios de Comunicaciones y Obras Públicas, de Desarrollo Urbano y Rural, Banco Nacional de la Vivienda, Municipalidades con recurso públicos, promovió la valorización de dichos terrenos, generando rentas diferenciales urbanas, aprovechadas por los propietarios y los promotores inmobiliarios.

Existe una clara tendencia de las empresas constructoras ligadas a grandes financieras hacia la construcción de viviendas para los sectores de más altos ingresos, con viviendas de lujo, denominadas “condominios”, “townhouses” y “apartamentos” en las zonas 9, 10 13,14, 15 y en municipios como San José Pinula y Santa Catarina Pinula, tipos de construcción a los que no pueden acceder los sectores medios.

En 1987, a través del Decreto Legislativo 50-87, se reforma la ley del FHA y su reglamento, generándose la posibilidad de: 1. La inversión de sus disponibilidades en Fideicomisos. 2. La emisión de seguros de hipoteca para aquellos financiamientos con destino a la adquisición (la construcción) de servicios comunales como mercados, iglesias, clínicas médicas y otras edificaciones que estén localizadas dentro de los complejos habitacionales y 3. La implementación del Seguro de Desgravamen Hipotecario, que tenía como objeto, liberar la hipoteca en caso de fallecimiento del deudor



principal para garantizar de esa manera la permanencia del patrimonio familiar. (Memorias FHA, 1984.1987).

El cuadro siguiente muestra los únicos proyectos habitacionales que se concluyeron en este periodo; las características de cada proyecto variaba según la clase y el lugar donde se encontraba ubicado. Se debe reconocer que estos proyectos no fueron orientados al sector de menores ingresos o sea los más pobres. Estos cuentan con todos sus servicios, además de necesitar un fideicomiso para su adquisición ya que este era uno de los requisitos del BANVI.

Cuadro # 1  
PROYECTOS HABITACIONALES CONCLUIDOS  
EN EL PERIODO 1985-1989

PROYECTO	LOCALIZACION	LOTES
1. 17 DE OCTUBRE	II. Zona 1	33
2. 10 DE MAYO	Zona 1	138
3. MULTIFAMILIARES	ZONA 3	160
4. FERROCARRILERA	ZONA 5	130
5. MONJA BLANCA	ZONA 5	102
6. EL QUINTANAL	ZONA 6	595
7. MARTINICO	ZONA 6	226
8. SAN JUAN DE DIOS I	ZONA 6	297
9. SAN JUAN DE DIOS II	ZONA 6	157
10. LA BRIGADA	ZONA 7	27
11. MONTE DE LOS OLIVOS	ZONA 12	224
12. EL EXODO	ZONA 12	1608
13. TRES BANDERAS	ZONA 12	113
14. LA ESPERANZA	ZONA 12	1389
15. EL ESFUERZO	ZONA 12	234
16. EL PINTO	ZONA 17	55
17. LOS PINOS	ZONA 18	309
18. LA LEYENDA	ZONA 18	159
19. GALILEA	ZONA 18	172
20. RES. ATLANTICO	ZONA 18	200
21. LOS CAÑAVERALES	ZONA 18	800
22. NIMAJUYU II	ZONA 21	384
23. STA. MA. DE LA PAZ	ZONA 21	16
24. EL ROCONAL	MIXCO	133
25. VILLAS CLUB EL DORADO	MIXCO	48
26. LOMAS DE SAN FCO.	MIXCO	96
27. 1ro. DE JULIO	MIXCO	4014
28. 1ro DE JULIO FASE II	MIXCO	115
29. 1ro DE J. COMERCIALES	A) MIXCO	18
30. SAN FCO. UNIFAMILIARES	MIXCO	450
31. SANTA ISABEL II	VILLA NUEVA	2800
32. RENACIMIENTO	VILLA NUEVA	61
33. TERRANOVA	VILLA NUEVA	300
34. CIUDAD PERONIA	VILLA NUEVA	2811
35. CIUDAD DEL SOL	VILLA NUEVA	570
36. TERRAZAS II	VILLA NUEVA	100

37. EL GRAN MIRADOR	VILLA NUEVA	600
38. CARMEN DEL MONTE	VILLA NUEVA	37
39. VILLA HERMOSA	SAN MIGUEL PETAPA	279
40. LOMAS DE STA. CATARINA	SANTA CATARINA	84
41. LOMAS DEL FISCAL	PALENCIA	65
42. VILLAS DEL ORIENTE	PALENCIA	14
43. NUEVA MINERVA	CHINAUTLA	138
44. NUEVA CHINAUTLA	CHINAUTLA	401
45. NUEVA CHINAUTLA II	CHINAUTLA	60
46. SANTA FAZ	CHINAUTLA	1117

FUENTE: BANCO NACIONAL DE LA VIVIENDA -BANVI-

Los cuadros siguientes muestran la inversión geográfica pública y privada del sector de la construcción correspondiente a este período. La información es general porque en ella va incluida la construcción de viviendas, infraestructura vial, edificios, etc. en todo el país, debido a que no se encuentran registrados datos específicos referentes al sector de vivienda.

Cuadro # 2

**INVERSION GEOGRAFICA BRUTA  
AÑOS: 1985-1989  
EN MILLONES DE (Q) DE CADA AÑO**

AÑO	INVERSION		
	TOTAL	PRIVADA	PUBLICA
1985	1,224.9	986.4	238.5
1986	1,593.2	1,290.1	303.1
1987	2,188.3	1,716.1	472.2
1988	2,747.2	2,156.9	590.3
1989	3,254.9	2,500.3	754.6

Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción

Cuadro # 3

**INVERSION GEOGRAFICA BRUTA PUBLICA Y PRIVADA DEL  
SECTOR CONSTRUCCION  
AÑOS: 1985-1989  
EN MILLONES DE (Q) DE CADA AÑO**

**INVERSION SECTOR CONSTRUCCION**

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>PRIVADA</b>	<b>%</b>	<b>PUBLICA</b>	<b>%</b>
1985	356.1	144.7	40.6	211.4	59.4
1986	438.8	189.8	43.3	249.0	56.7
1987	552.1	226.8	41.1	325.3	58.9
1988	734.2	305.9	42.7	428.3	58.3
1989	875.7	375.5	42.9	500.2	57.1

**Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción**

Cuadro # 4

**PORCENTAJE DE TASA DE CRECIMIENTO**

<b>AÑO</b>	<b>PUBLICA</b>	<b>PRIVADA</b>
1985	37.94	12.57
1986	31.17	17.79
1987	19.49	30.64
1988	34.88	31.66
1989	22.75	16.79

**Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción**

### 3.5 PERIODO 1990-1994, GOBIERNO DE LOS PRESIDENTES ING. JORGE SERRANO ELIAS Y LIC. RAMIRO DE LEON CARPIO

#### POLITICAS DE LOS GOBIERNOS

En febrero de 1990 surge la iniciativa del Banco de Guatemala, de integrar una comisión para elaborar un anteproyecto de ley tendiente a ordenar al sector vivienda y dotarlo de recursos financieros. La comisión se integró con representantes del Banco de Guatemala, la Secretaría de Planificación Económica, el Comité de Reconstrucción Nacional, el FHA, La Comisión de Vivienda del Congreso de la República y la Cámara de la Construcción.

Dicha comisión elaboró un anteproyecto de Ley General de Vivienda, el que se discutió al interior del Congreso de la República, en el año de 1990. Dicho proyecto llevaba implícita la concepción de que “el problema de la vivienda es por la falta de recursos financieros”.

En ella se contemplaba entre sus considerandos, que el desarrollo de los programas de vivienda demanda recursos financieros que no siempre pueden ser obtenidos debido al costo de los mismos, la falta de instrumentos y garantías adecuadas, por lo que es necesario estimular la creación de mecanismos financieros que aseguren, mediante la utilización selectiva de los fondos, el máximo aprovechamiento del efecto multiplicador que las inversiones, los créditos y sus garantías en beneficio social...”.

Entre sus objetivos principales, planteaba a) la estructuración del Sistema Nacional y Vivienda, b) la creación de la Comisión Nacional para la Vivienda (CONAVI), como el órgano rector que regula el funcionamiento del sistema, a través de la aprobación de las políticas de vivienda, c) la creación del Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI) con aportaciones estatales y privadas que no podía financiar, ni ejecutar en forma directa proyectos habitacionales, sino que desarrollará las políticas aprobadas por CONAVI, en lo que a financiamiento habitacional se refiere, d) crear el Fondo de Garantía para la Vivienda y e) el establecimiento de los fundamentos para la formulación de la *Política Nacional de Vivienda*.

De acuerdo con el Artículo 35°. de dicho proyecto de ley, señalaba: “Del Aporte Patronal al FOGUAVI. Se establece un aporte patronal para la vivienda, constituido por la asignación obligatoria que, del 1.5% de los salarios de los trabajadores, deberán hacer los patronos indicados por esta ley, en la forma y bajo las condiciones que en la misma se establecen, los recursos así obtenidos, serán recibidos por le Fondo Guatemalteco de la Vivienda –FOGUAVI- para su uso en el financiamiento habitacional, preferentemente para los trabajadores de los patronos cotizantes, que se encuentran al día en sus cuotas”.

Mientras que en el Artículo 36°. Señalaba el ámbito de Aplicación. “Las disposiciones de esta Ley, referentes a la aportación patronal son aplicables sin excepción a todos los patronos no agrícolas de la república, que cuenten con tres o más trabajadores en los otros departamentos. El aporte del Estado será enterado por el Ministerio de Finanzas Públicas, en efectivo, directamente al FOGUAVI”.

En cuanto a la integración de la Junta Directiva del FOGUAVI se contemplaba –al igual que el BANVI- de la siguiente manera: a) Un presidente y un Vicepresidente, nombrados por el Presidente de la República, para un período de dos años, pudiendo ser reelectos.

El sector vivienda en Guatemala, se ha caracterizado por ser una de las actividades menos atendidas, en proporción a las necesidades, del desarrollo nacional comparado con los otros países centroamericanos. Por ejemplo: en 1993 en Costa Rica se producían 8,500 viviendas por millón de habitantes por año, en Panamá 5,000, El Salvador 3,200; Honduras 1,200 y Guatemala apenas alcanzaba la meta de 850 viviendas por millón de habitantes. En total ese mismo año produjeron solamente un total de 7,600 unidades habitacionales.<sup>27</sup>

*En 1993 se incrementó el Fondo Privativo del FOGUAVI con aproximadamente Q. 30.0 millones. El monto de inversión del fondo fue de Q. 21,657,5 en viviendas. Se autorizaron un total de 4,204 licencias para vivienda y en el año de 1994, se aprobaron 4,204.*<sup>28</sup>

El número de unidades de construcción privada autorizada en el área metropolitana en 1993 fue de 6,744 y en 1994 de 8,808.

<sup>27</sup> Cámara Guatemalteca de la Construcción.

<sup>28</sup> Ibidem

La Política de Vivienda llevada a cabo por este gobierno, igual que el anterior, fue la de invertir la mayoría de los fondos en trabajos de infraestructura, lo que disminuyó considerablemente la inversión en vivienda. Otro aspecto relevante que afectó para que la vivienda tuviera menos atención fue el rompimiento constitucional en 1993, ya que el gobierno de Lic. Ramiro de León en su Plan de Trabajo ignora la problemática de vivienda.

A continuación se muestra la inversión pública y privada que se llevó a cabo en el país en este período, igual que en los cuadros anteriores, los datos son generales o sea que en ellos se encuentra lo invertido en edificios, viviendas, infraestructura vial, etc., debido a que no se encuentran datos específicos con respecto al sector de vivienda.

Cuadro # 1

**INVERSION GEOGRAFICA BRUTA**  
**AÑOS: 1990-1994**  
**EN MILLONES DE (Q) DE CADA AÑO**

AÑO	TOTAL	PRIVADO	PUBLICO
1990	4,454.9	3,522.9	932.0
1991	5,760	4,736.3	1,023.9
1992	8,445.2	6,822.8	1,622.4
1993	10,334.5	8,589.1	1,745.4
1994	10,621.9	8,712.8	1,909.1

**Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción**

En el cuadro anterior, se puede notar que en este período hubo mayor inversión del sector privado de la construcción, aunque no se encuentra registrado la cantidad que se destinó a proyectos habitacionales.

**Cuadro # 2**

**INVERSION GEOGRAFICA BRUTA PUBLICA Y PRIVADA DEL  
SECTOR CONSTRUCCION  
AÑOS: 1990-1994  
EN MILLONES DE (Q) DE CADA AÑO**

<b>INVERSION SECTOR CONSTRUCCION</b>
--------------------------------------

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>PRIVADA</b>	<b>%</b>	<b>PUBLICA</b>	<b>%</b>
1990	1,119.6	431.3	38.5	688.3	61.5
1991	1,424.2	666.6	46.8	757.6	53.2
1992	2,226.8	977.1	43.9	1,249.7	56.1
1993	2,641.9	1,170.5	44.3	1,471.4	55.7
1994	2,685.5	1,281.1	47.7	1,404.4	52.3

Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción

**Cuadro # 3**

<b>PORCENTAJE DE TASA DE CRECIMIENTO</b>
--

<b>AÑO</b>	<b>PRIVADA</b>	<b>PUBLICA</b>
1990	14.86	37.60
1991	54.56	10.07
1992	46.58	64.96
1993	19.79	17.74
1994	9.45	4.55

Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción

### 3.6 PERIODO 1995-1999, GOBIERNO DEL PRESIDENTE ALVARO ARZÚ IRIGOYEN

#### INDICADORES CLAVE DE LA CIUDAD DE GUATEMALA<sup>29</sup>

Los indicadores siguientes son los últimos que se conocen sobre la ciudad de Guatemala, los cuales son importantes que se mencionen ya que, hasta el momento no se manejan datos más recientes.

##### 1. Utilización de la tierra:

La metrópoli capitalina tiene una superficie total de 259.3 Km<sup>2</sup>, de los cuales 115.5 Km<sup>2</sup> son utilizados como residenciales formales; 5.5Km<sup>2</sup> se usa para residenciales informales; 16.5, es utilizado para actividades de uso comercial e industrial; 79.4 Km<sup>2</sup> se utiliza para la agricultura en áreas que rodean la ciudad; el 22.1 Km<sup>2</sup>, se utiliza para transporte y el 20.3 Km<sup>2</sup> a otras actividades.

##### 2. Población

Guatemala es un país multi-étnico, pluricultural, multilingüe, geográficamente heterogéneo, con una población estimada para 1994, en 10,029.414 personas distribuidas en 108,889 Km<sup>2</sup>.

En 1990, el INE estimó en 4.4 millones de guatemaltecos y guatemaltecas Mayas, equivalente al 48% de la población total y los no mayas o ladinos en un 52%. La población Maya guatemalteca conforma el 75% de habitantes indígenas de toda el área centroamericana y está formada por 21 grupos indígenas.

La población rural es de un 62% contra un 38% de población urbana, distribuida en 19,000 pequeñas comunidades.

La población urbana del área metropolitana constituye el 59% del total de la población urbana nacional y la proporción de mujeres se acrecienta a medida que se incrementa la concentración de población a nivel metropolitano el porcentaje de mujeres constituye el 53% del total. (X Censo de Población y V de Habitación, abril de 1994, INE)

<sup>29</sup> HABITAT II. Programa de Indicadores y Control de Asentamientos. Viceministerio de Vivienda, Guatemala, mayor de 1996. Indicadores Clave.



### 3. Hogares

Según la Encuesta Sociodemográfica de 1989 el 16.9% de hogares eran encabezados por mujeres, en la actualidad se considera que ese porcentaje a aumentado considerablemente, no pudiéndose estimar este ascenso por no contar con una encuesta reciente.

A nivel de la ciudad el número de miembros en un hogar es de 4.9 personas y a nivel nacional es de 5.4 personas por hogar; éste índice está ligado al nivel cultural de la sociedad guatemalteca y sus particulares características sociodemográficas.

El crecimiento demográfico urbano anual es de 3.2% a comparación del crecimiento a nivel nacional que es de 2.5%. Como es de esperarse el crecimiento demográfico anual es de 0.5% mayor en la urbe comparado a nivel nacional, como resultado de los procesos migratorios.

La tasa de formación de hogares en la ciudad es de 4.4% y a nivel nacional 4.2%. Difiere en un 0.2% entre la ciudad y la república. Se estima que esta diferencia es producto de migración de los habitantes de área rural a la ciudad en busca de una mejor calidad de vida.

### 1. Ingreso

#### DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS

En la ciudad se observa que los ingresos mensuales del 76% de los hogares oscila en el rango **de \$60.00 a \$404.00**. A nivel nacional el 85% de los hogares tienen un rango de ingreso varía de a siguiente manera **\$0.00 a \$121.00**. El cambio a moneda nacional a junio de 1999, se encuentra a Q.7.50 por dólar.

#### GUATEMALA: SALARIOS MINIMOS

AÑOS	NO AGRICOLA	AGRICOLA
1995	<b>B) Q. 480.00</b>	Q.435.00
1996	<b>Q.532.95</b>	<b>Q.478.50</b>
1997	<b>Q.591.30</b>	<b>Q.585.80</b>

Fuente: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIIES-USAC. Ponencia Colegio Economistas Julio-99

Lo anterior demuestra que los ingresos de la mayoría de la población son muy bajos, no devengando ni lo necesario para cubrir sus necesidades básicas, como son la alimentación, vestuario, vivienda y transporte.

## PRODUCTIVIDAD

Se ha calculado que el producto urbano por persona es de US\$ 4,830.00

## INDICADORES URBANOS

1. Hogares bajo el umbral de pobreza, 1,517,440, o sea el 79.9%.
2. Hogares bajo el umbral de pobreza encabezado por mujeres, 233,980, un 72.9%.
3. Umbral de pobreza (en dólares de los EE.UU.) por mes y por distintos tipos de familias:
  - una persona \$25.57
  - dos personas \$51.14
  - hogar medio \$127.84
  -
4. Empleo informal

En Guatemala las encuestas dan un índice de 5% de empleo informal. Por ser una actividad no definida y por la falta de oportunidad laboral estable, se estima que está arriba de la tasa porcentual.

En este grupo se encuentran 37,000 niñas que se encuentran realizando algún tipo de actividad sin protección laboral, discriminados salarialmente, sin horario ni condiciones de seguridad.

## 4 INDICADORES DE VIVIENDA MANEJADOS EN ESTE PERIODO<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Viceministerio de Vivienda. Plan de Acción Nacional sobre Asentamientos Humanos y Vivienda 1996-2000. Hábitat II. Cumbre sobre la ciudad. Marzo 1996

A nivel nacional el 69% de las familias es ocupante propietario y únicamente el 4% esta en proceso de adquirir una vivienda. Se calcula que el 14.4% posee vivienda alquilada, sin alquiler el 11.5 y otros el 1.8%.

El costo de una vivienda se ha incrementado en forma considerable, llegando a costar una con ambientes mínimos la cantidad promedio de Q150,000.00 una ubicada en el perímetro de la ciudad. El ingreso familiar a decrecido debido a la inflación, teniendo la familia un ingreso medio anual de Q.17,592.00. En junio de 1999, el cambio de moneda se encuentra a casi Q.7.50 por US\$ 1, lo que nos hace imaginar la forma como se ha incrementado el precio de una propiedad habitacional.

De una serie de datos comprendidos en un rango de Q.500.00 a Q.3,000.00 en lo que a alquiler se refiere la media es Q.1250. Siendo el ingreso medios mensual de una familia Q. 1,466.00, tendrían que invertir el 85% de su salario en rentar una vivienda media.

Según la Encuesta Nacional Sociodemográfica del INE en 1989, se realiza el cuadro siguiente:

<b>Tipo</b>	<b>Existentes</b>	<b>%</b>	<b>Precio Q</b>
Vivienda informal	363.198	22.8	30,000
Apto. De Bajo costo	6,640	0.4	88,660
Vivienda unifamiliar	109,581	75.3	208,000
Vivienda de lujo	23,869	1.5	665,300
<b>TOTAL</b>		100	

Fuente: INE

Se estima que el área habitable por persona es de 8m<sup>2</sup>/hab. Para calcularlo se tomó como base una familia de cinco miembros, en un área de 40 M<sup>2</sup> de cubierta, lo cual nos da 8m<sup>2</sup>/hab.

Se estimó un 61.2% en la ciudad, tomando como base las construcciones formales que cumplen con los requisitos legales y técnicos registrados en la Municipalidad de Guatemala.

Tomando como base los datos del catastro municipal de la ciudad capital, el 36% de las viviendas, cuentan con sus registros debidamente inscritos, sin problemas de localización y de propiedad, lo que indica que son legales y el 64% no lo son.

### **Créditos hipotecarios**

El boletín estadístico del Banco de Guatemala requiere que los préstamos concedidos para la construcción tienen un 3.5% de la cartera en

calidad de mora. Lo que refleja un índice bajo de morosidad en los préstamos para vivienda.

### **Producción de vivienda**

De los registros de la Municipalidad Capitalina referentes a las licencias de construcción, se determina que actualmente se producen alrededor de 2.35 viviendas por cada 1,000 guatemaltecos, tomando de base el número de habitantes de la ciudad, siendo esta una producción baja para el déficit habitacional existente.

### **Inversiones en vivienda**

Como porcentaje del Producto Nacional Urbano Bruto se puede inferir un 0.0013 de inversión en vivienda, lo cual refleja la falta de participación que el Gobierno ha tenido en los últimos años en el desarrollo de una política de vivienda.

## **POLITICA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO**

En este período se proponen impulsar los lineamientos del FOGUAVI, para subsidiar la vivienda. La propuesta inicial era que al solicitar una vivienda en los proyectos que ofrecía el gobierno, éste brindaría Q.12,000.00 o sea que, por cada quetzal aportado por el beneficiario el gobierno dará tres de subsidio directo hasta llegar al monto antes mencionado. Los programas de FOGUAVI iniciaron con 160 proyectos y 7,500 soluciones habitacionales.

El monto máximo, por solución habitacional no podrá exceder de Q.60,000.00, entendiéndose por solución habitacional las siguientes modalidades: compra de vivienda, compra de lote con o sin servicios, construcción, ampliación, mejoramiento o reparación de vivienda e introducción de servicios básicos. El ingreso máximo mensual debía ser de Q.2,400.00 mensuales.

Así mismo, en marzo de 1996 se llevó a cabo el Plan de Acción Nacional sobre Asentamientos Humanos y Vivienda 1996-2000, Hábitat II, "Cumbre sobre la Ciudad", el cual fue coordinado por el Viceministerio de Vivienda, constituyendo el punto de partida, para, "buscar procesos de desarrollo sostenible en los asentamientos humanos de Guatemala, lo que significa afrontar la provisión de viviendas y servicios adecuados, proteger el ambiente natural y cultural, reducir los desastres y en general mejorar el ingreso, el empleo y la calidad de vida en las concentraciones poblacionales".

Este documento se realizó con la colaboración de varios sectores con la finalidad de llevar a cabo una planificación estratégica incorporando a 50 instituciones públicas y privadas.

El Plan de Acción contiene aspectos sobre ambiente, condiciones actuales y de los últimos veinte años, asentamientos humanos, políticas, objetivos, estrategias, programas, actividades, proyectos, monitoreo y compromisos para ejecutar, el cual sirve de base para trabajar la problemática de vivienda en la ciudad durante este período.

Aborda temas sobre la "organización económica con equidad social", mencionando que la finalidad del desarrollo sostenible es mejorar la calidad de vida de la sociedad, lo que implica el propiciar: una vida prolongada y saludable, con educación, con acceso a los recursos necesarios para alcanzar una vida decorosa, con libertad política, disfrute de los derechos humanos y sin violencia.

Con respecto a la "organización social en democracia para una gestión participativa", hace ver que el desarrollo de los asentamientos humanos como proceso estratégico, participativo y continuo, debe iniciar por promover, fortalecer u organizar la participación de sus administradores (as) y pobladores, especialmente facilitando la comunicación entre ambos.

Otro tema importante es respecto a la "valoración y uso sostenible del patrimonio histórico cultural", en donde es importante los aspectos tales como los valores vivos, que se manifiestan en los modos de vida, tradicionales y costumbres; fortalecen la identidad de la población con los asentamientos humanos, su municipio y su país, lo cual puede ser insumo para la organización social en el trabajo comunitario.

El gobierno emitió una serie de leyes, tales como la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, Decreto 120-97 del Congreso de la República, el Decreto 3-97 y sus reformas contenidas en el Decreto 81-97, que viabiliza la adjudicación de las áreas invadidas.

Luego se emitió el Decreto 89-97 del Congreso de la República, de fecha 1 de octubre de 1997, que es la Ley para la disolución, liquidación y supresión del Banco Nacional de la Vivienda, en el que, entre otras cosas estipula que los bienes derechos y obligaciones del mencionado Banco, al concluirse la liquidación, serán trasladados al Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda. Al final se estableció que para el mes de febrero del año dos mil, este banco ya no deberá existir.

Dentro de este marco legal, se legalizará la tenencia de la tierra a las familias que habitan en asentamientos precarios, ubicados dentro de fincas propiedad del Banco Nacional de la Vivienda, ya sea en su calidad de banco como tal, o bien como fiduciario Gubernamental denominado Fondo Extraordinario Específico de Reconstrucción FEER.

Así mismo, se le da importancia a los recursos culturales cristalizados, que se manifiestan en los monumentos arqueológicos urbanos y arquitectónicos declarados como patrimonio cultural o reconocidos por la comunidad; fortalecen la identidad de la población con sus valores históricos y culturales formando una identidad hacia los asentamientos humanos de los municipios.

Se plantea a la vez la “organización y fortalecimiento de los servicios e infraestructura”, donde los requerimientos de los componentes del plan (ingreso, vivienda, ambiente, etc.) son la base para conducir ordenamientos sectoriales de servicios, y el ordenamiento territorial será la base para su coordinación integral y distribución geográfica.

Las decisiones en la gestión para el desarrollo sostenible, deberán ir acompañadas con acciones de apoyo a las mismas a través de la dotación de servicios e infraestructura identificados como necesarios conjuntamente con la comunidad.

Este documento le brinda especial importancia a lo referente a “protección ambiental y uso sostenible de los recursos naturales”, buscando lograr que la protección ambiental en los asentamientos humanos, forme parte de todas las políticas de gobierno.

En lo relacionado con “reducción de desastres”, menciona que la prevención, mitigación, preparación, alerta, atención, rehabilitación y reconstrucción de desastres, reside en que se incluya intrasectorialmente en los planes de desarrollo humano sostenible que bajo la base de un ordenamiento territorial incorpore lo relativo al manejo ambiental y restrinja el uso en áreas de amenaza natural.

Concluye con la base de la política de vivienda en la ciudad de Guatemala, enfatizando el “ordenamiento territorial “ y el “ordenamiento urbano de los principales asentamientos”, con respecto al primer tema, hace ver que es la expresión geográfica de la estrategia de desarrollo sostenible del gobierno central y de los gobiernos municipales. Tiene por propósito definir sistemas ambientales, a través de un zoneamiento, que armonice los aspectos ecológicos con los sociales, culturales, económicos y políticos, definiendo usos específicos para cada área territorial, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones de los ecosistemas naturales, para las diferentes formas de intervención humana.

Con respecto al desarrollo sostenible menciona, que este se basa en el equilibrio entre la oferta natural y la demanda social del territorio, la demanda no debe sobrepasar la oferta, de otra manera entran en proceso de deterioro los recursos naturales y el desarrollo socioeconómico, no es “sostenible”.

El ordenamiento territorial de los municipios debe enmarcarse dentro de las políticas del ordenamiento territorial adoptadas para el país y bajo una secuencia de abajo hacia arriba desde el nivel municipal, las acciones conjuntas de los distintos municipios deben dirigirse a consolidar el ordenamiento en el ámbito nacional, con el grado de detalle que resulte práctico. Identificadas las potencialidades de las diferentes áreas que conforman el municipio, así como el papel que este juega en la estructura territorial del país, procederá a asumir los roles correspondientes a cada área de manera de lograr su uso más eficiente.

Con respecto al segundo tema “ordenamiento urbano de los principales asentamientos”, este documento contempla el uso sostenible de los sistemas ambientales identificados y dentro de ello jerarquiza el papel de las ciudades en el territorio; el ordenamiento urbano articula las funciones sociales en la ciudad y la arquitectura organiza el espacio interno de los edificios que sustentan cada actividad social.

En este período, se emitió el Decreto 3-97 como el 81-97, con el fin de facilitar la construcción, financiamiento y legalización de la posesión de la tenencia de la tierra de poseedores asentados en fincas propiedad del Estado.

El decreto 3-97, en su Artículo Primero, textualmente dice: “Se autoriza al Organismo Ejecutivo para que en situaciones de pobreza o extrema pobreza, lo cual se determinará a través del estudio socioeconómico respectivo, pueda vender fracciones de terreno que se encuentren inscritos como fincas rústicas o urbanas a nombre del Gobierno, la Nación o el Estado, en los registros de la propiedad, siempre que sean destinadas exclusivamente para la vivienda de personas de escasos recursos económicos que carezcan de bienes inmuebles, mismos que se constituirán bajo régimen de patrimonio familiar”.<sup>31</sup>

Con este decreto y el 81-97, aunque claramente menciona que se pueden vender los terrenos del Estado solamente para beneficiar a personas de escasos recursos, el gobierno tiene la facilidad de privatizar los bienes inmuebles del Estado sin ningún problema.

En el último considerando del Decreto 81-97, se establece que uno de los fines de la emisión del mismo es permitir la venta de las áreas de cesión del Banco Nacional de la Vivienda, por encima de las leyes suplementarias que actualmente impiden la legalización de la gran mayoría de los asentamientos humanos precarios, lo que viabiliza la legalización de dichas áreas a favor de sus poseedores.

Uno de los problemas que hizo que se prestara especial atención al problema de vivienda fue el Huracán Mitch, ya que dejó aproximadamente 258 muertos, 19,000 viviendas destruidas, 108,607 damnificados<sup>32</sup>, lo que demostró lo vulnerable de la situación, porque en Guatemala este huracán no llegó con toda su fuerza sino que solamente la cola. Es necesario mencionar que en la ciudad de Guatemala, las familias mas afectadas fueron las que se encontraban viviendo en las orillas de los barrancos y que debido de los deslaves ocasionados por las lluvias y el viento, terminaran las casas en el fondo de los barrancos, muriendo sus ocupantes.

Otro de los problemas que ha tenido que enfrentar es la concesión (usufructo) de los activos de la Empresa Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA) a la compañía Desarrolladora Ferroviaria S.A. (CDF) para los

<sup>31</sup> Ibid

<sup>32</sup> INFORPRESS C.A. No. 1297. Nov. 13-98. p.7



próximos 50 años. El Estado se ve obligado a asegurar que la CDF goce del llamado “derecho de vía”, el cual permite disponer de 15 metros a la derecha y 15 a la izquierda de la vía ferrea. Este derecho debió estar vigente a partir de octubre de 1998, cuando la CDF inició la primera fase de reconstrucción de la vía, la cual incluye la armazón de Guatemala a Puerto Barrios-Santo Tomás, desde la capital hasta el atlántico cerca de 350 Kms.

Aproximadamente 35 mil familias asentadas desde la ciudad capital hasta el océano Atlántico, deben ser ubicadas en lugares seguros y con todos los servicios. El gobierno les ofreció que los apoyará el plan FOGUAVI, pero estas familias consideran que no tienen capacidad de pago debido a que son muy pobres.<sup>33</sup>

En 1997 el actual gobierno declara el año de la vivienda; se emite la Ley Nacional de la Vivienda y eso permite un crecimiento de la oferta de soluciones habitacionales, dirigidas a los sectores con ingresos medios y altos, ya que el costo sobrepasa el promedio de ingreso de los sectores populares del país; produciendo un promedio de 6,300 viviendas en 1993, 9,000 en 1997 y más de 20,000 en 1998, como se muestra en el cuadro siguiente:

**PRODUCCION DE SOLUCIONES HABITACIONALES  
POR AÑO EN LA REPUBLICA DE GUATEMALA**

AÑO	UNIDADES
1993	6,300
1994	7,600
1995	9,300
1996	7,700
1997	9,000
1998	24,000

**Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción**

**Según el Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI-, los subsidios otorgados al 31 de diciembre de 1998 en la ciudad de Guatemala, para 6,244 viviendas fue el monto de Q.57,763,417.67, o sea**

<sup>33</sup> INFORPRESS C.A. No. 1285 p. 8

un 32.32%. Así mismo, mencionan que para esta fecha se entregaron más de 250 millones de quetzales en subsidios directos vía FOGUAVI.

En el ámbito nacional, los subsidios otorgados al 31-12-98 en toda la república para aproximadamente 19,202 familias, tuvo un valor de Q185.20 millones, siendo el área central del país la que recibió la mayor cantidad, o sea 57.76 millones de quetzales. A continuación se presenta un cuadro que muestra el destino de los subsidios otorgados.

SUBSIDIOS OTORGADOS SEGÚN DESTINO  
Al 31 de diciembre de 1998

DESTINO	No. DE CASOS	MONTO (Q)
Adquisición de lote	6,104	67,447,059.00
Construcción en lote propio	10,090	84,188,526.50
Adquisición de vivienda	1,486	17,777,328.20
Mejoras en viviendas existentes	794	8,486,997.00
Ampliación en viviendas existentes	28	326,000.00
Introducción de servicios básicos	700	472,545.92
<b>TOTALES</b>	<b>19,202</b>	<b>178,698,456.62</b>

Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción. Revista Año 2, número 20-99

*El Instituto de Hipotecas Aseguradas en 1998, emitió 3,003 seguros para viviendas para la capa media, mientras que en 1993 se brindaron 550.*

La Asociación Nacional de Constructores de Vivienda –ANACOVIM– menciona que la oferta presente es alta en comparación a año anteriores. *En la ciudad de Guatemala el total de número de viviendas realizado es de 43,171, lotes 33,629 para un total de 76,800 soluciones habitacionales para los sectores que tienen ingresos medios y altos.* Para todo el país el total de viviendas es de 51,887; lotes 83,273, haciendo un total de 135,160 soluciones habitacionales.

Es importante mencionar, que después de haberse firmado los Acuerdos de Paz, el Acuerdo para la Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, en su capítulo III, que dice “El gobierno se compromete a eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, créditos y a participar en proyectos de desarrollo. El enfoque de género se incorporará en las políticas, programas y actividades de estrategia global de desarrollo”, significando que se le debe brindar todo el apoyo a la mujer para facilitarle la adquisición de una vivienda. Lo anterior, se considera como un avance en el ámbito económico, político y social, ya que existen

muchas mujeres que por varias razones son jefes de hogar y las instituciones tanto públicas y privadas les negaban el poder financiarse una casa.

A continuación se presentarán algunos cuadros que contienen información que incluye aspectos generales como construcción de viviendas, edificios, infraestructura vial, etc. de la inversión privada y pública en este período.

**INVERSION GEOGRAFICA BRUTA  
AÑOS: 1995-1998  
EN MILLONES DE (Q) DE CADA AÑO**

<b>INVERSION</b>			
<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>PRIVADA</b>	<b>PUBLICA</b>
1995	12,360.2	10,235.4	2,124.8
1996	12,727.3	10,354.9	2,372.5
1997	15,979.6	12,845.9	3,133.7
1998	19,080.5	15,534.3	3,546.2

Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción

**INVERSION GEOGRAFICA BRUTA PUBLICA Y PRIVADA  
DEL SECTOR CONSTRUCCION  
AÑOS: 1995-1998  
EN MILLONES DE (Q) DE CADA AÑO**

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>PRIVADA</b>	<b>%</b>	<b>PUBLICA</b>	<b>%</b>
1995	3,185.6	1,434.8	45.0	1,750.8	55.0
1996	3,475.5	1,427.1	41.1	2,048.4	58.9
1997	4,379.1	1,589.5	36.3	2,789.6	63.7
1998	5,197.0	2,135.0	42.1	3,062.0	58.9

Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción

<b>PORCENTAJE DE TASA DE CRECIMIENTO</b>
--

AÑO	PRIVADA	PUBLICA
1995	12.00	24.67
1996	0.54	17.00
1997	11.38	36.18
1998	34.32	9.76

**Fuente:** Cámara Guatemalteca de la Construcción

*Es importante mencionar la tasa de interés, es uno de los principales problemas que se tiene para obtener una vivienda propia. En 1998, para préstamos de Q.100,00.00, a un plazo de 20 años y una tasa de interés de 14% se requerían un pago mensual de Q.1,243 e ingresos mínimos de Q3,110.00. Ese mismo préstamo, al mismo plazo pero con una tasa de interés del 20% requiere un pago mensual de Q.1,698 quetzales y el ingreso por familia, deberá alcanzar los Q. 4,270 quetzales, el incremento es del 37%.*

*Este incremento de la tasa de interés (del 16% al 21%) ha provocado que en 1999 muchas familias que han solicitado préstamos para vivienda hayan sido descalificadas ya que sus ingresos deben estar por arriba de los Q.5,000.00*

***EFFECTOS DEL INCREMENTO DE LA TASA DE INTERES EN EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1999)***

**MONTO: Q.100,000.00**

**PLAZO: 20 AÑOS**

**TASA: VARIABLE (14 – 20%)**

**INGRESO FAMILIAR: De acuerdo al % de Tasa**

%TASA DE INTERES	CUOTA MENSUAL	INGRESO FAMILIAR (40%)
14	1,243.00	3,110.00
15	1,316.00	3,300.00
16	1,391.00	3,500.00
17	1,466.00	3,700.00
18	1,543.00	3,870.00
19	1,620.00	4,070.00
20	1,698.00	4,270.00

**Fuente:** Asociación Nacional de Constructores de Vivienda –ANACOV-  
Junio-1999

Para el 30 de septiembre de 1998, FOGUAVI dio financiamiento para soluciones habitacionales por Q.178.42 millones, dirigidos a 16 mil 457 familias en todo el país. En el departamento de Guatemala, FOGUAVI

benefició a 4,009 familias, invirtiendo Q.36.99 millones.<sup>34</sup> En el cuadro siguiente se pueden observar los créditos otorgados por esta institución hasta marzo de 1997 en la ciudad y en los departamentos.

**CREDITOS OTORGADOS POR FOGUAVI  
DEL 01-02-96 AL 31-03-97  
POR DEPARTAMENTO**

DEPARTAMENTO	CANTIDAD	%	MONTO (MILLONES Q.)	%
1. GUATEMALA	1,149	68	36.6	73
2. Alta Verapaz	4			
3. Baja Verapaz	1			
4. Izabal	1			
5. Chiquimula	1			
6. Zacapa	3			
7. El Progreso	5			
8. Jutiapa	2			
9. Santa Rosa	33			
10. Sacatepequez	58	32	13.7	27
11. Chimaltenango	64			
12. Escuintla	23			
13. Quetzaltenango	229			
14. San Marcos	24			
15. Retalhuleu	2			
16. Suchitepequez	70			
17. Quiché	11			
<b>TOTALES</b>	<b>1680</b>	<b>100</b>	<b>50.3</b>	<b>100</b>

Fuente: FOGUAVI

El cuadro siguiente muestra los créditos otorgados por el Crédito Hipotecario Nacional hasta marzo de 1997, en el que se puede notar que a pesar que es en la ciudad donde se extienden mayores créditos (85%), la cantidad otorgada es baja en relación al déficit habitacional.

**CREDITOS OTORGADOS DEL 01-01-96 AL 31-03-97  
CREDITO HIPOTECARIO NACIONAL  
C.H.N.**

DEPARTAMENTO	CANTIDAD	%	MONTO (MILLONES Q.)	%
1. GUATEMALA	563	84	39.8	85
2. EN EL INTERIOR DEL PAIS	108	16	7.2	15
<b>TOTALES</b>	<b>671</b>	<b>100</b>	<b>47.0</b>	<b>100</b>

Fuente: FOGUAVI

<sup>34</sup> Prensa Libre. Suplemento Negocios. 12.11.98 P. 17

Con respecto a las tasas de interés, el señor Francisco Sandoval, vicepresidente de la Asociación Nacional de Constructores de Vivienda – ANACOVİ- manifestó que “es evidente que mientras la tasa de interés puede subir uno o dos puntos en un tiempo corto, los ingresos de la familia suben escasamente cerca del diez por ciento al año”.<sup>35</sup>

Así mismo, según estadísticas de la Cámara Guatemalteca de la Construcción, durante los meses de marzo a junio de 1998, el metro cuadrado de construcción no se incrementó<sup>36</sup>, mostrando que el Plan FOGUAVI no tuvo el impacto buscado, ya que se esperaba mayor demanda de autorización para construcción.

Hay que tomar en cuenta que las solicitudes para licencias de autorización de viviendas ha variado, ya que en 1995 se emitieron 7,041; en 1996 fueron 6,528 y en 1997 se autorizaron un total de 7,878.

El número de unidades de construcción privada autorizada en el área metropolitana en 1995 fue de un total de 9,675; para 1996 fue de 8,974 y para 1997 de 11,847 unidades.

### SUBSIDIOS OTORGADOS EN EL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA POR MUNICIPIO AL 31-12-98

MUNICIPIO	No. POR MUNICIPIO	MONTO POR MUNICIPIO	% DE CASOS	No. DE	% DE MONTO
Guatemala	1,284	8.788.345,62		10,93	7,086
Sta. Catarina Pinula	8	93.000,00		0,07	0,075
San José Pinula	57	666.000,00		0,49	0,537
Chinautla	263	3.153.000,00		2,24	2,542
Mixco	357	4.160.000,00		3,04	3,354
San Pedro Sacatepequez	731	7.107.067,84		6,22	5,730
Fraijanes				0,00	0,000
Amatitlán	201	2.400.000,00		1,71	1,935
Villa Nueva	1,105	12.230.638,23		9,40	9,861
Petapa	241	2.814.000,00		2,05	2,269
Villa Canales	36	432.000,00		0,31	0,348
<b>Sub-Total Area Metropolitana</b>	<b>4283</b>	<b>41.844.051,69</b>		<b>36,44</b>	<b>33,739</b>
San José el Golfo	43	516.000,00		0,37	0,416
Palencia	841	9.970.371,43		7,16	8,039
San Pedro Ayampuc	2,943	34.486.976,51		25,04	27,807

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Prensa Libre. Suplemento Negocios. 25.08.98 P.18

San Juan	3,546	36.054.786,23	30,17	29,071
Sacatepequez				
San Raymundo	96	1.152.000,00	0,82	0,929
Chuarraicho			0,00	0,000
<b>SubTotal por el resto del Depto.</b>	<b>7,469</b>	<b>82.180.134,17</b>	<b>63,56</b>	<b>66,261</b>
<b>Total del Depto.</b>	<b>11,752</b>	<b>124.024.185,86</b>	<b>100,00</b>	<b>100,000</b>

Fuente: FOGUAVI

#### 4. RESULTADOS DE LOS TRES PERIODOS 1989-1998

En el período correspondiente a 1985-1995, no se busca solucionar el problema de vivienda en la ciudad de Guatemala, por lo que solamente se le dio seguimiento algunos de los proyectos que el Banco Nacional de la Vivienda --BANVI- tenía planificados, y a la infraestructura vial, apoyando y dejando que el sector privado se encargara de la vivienda, el cual promueve proyectos para personas de mayores ingresos, demostrando de esa manera poco interés en la problemática y dejando a las personas con pocos recursos económicos pudieran adquirir una casa.

La situación empeora en el período siguiente (1990-1994), donde se pudo comprobar por los Informes Presidenciales que la mayor inversión se dio para la infraestructura, siendo mínima la inversión para proyectos de vivienda. El BANVI solamente se dedicó a administrar las cuentas pendientes de los proyectos ejecutados y FOGUAVI que empezó con pocos recursos, tuvo una mínima ejecución y es interrumpida con el rompimiento constitucional que se dio en 1993 por el Ing. Serrano Elías. El Lic. Ramiro de León en su Plan de Gobierno menciona la problemática de vivienda pero no implementa ninguna propuesta en este campo, por lo que no hubo ningún aporte significativo en su período.

La Política de Vivienda del gobierno del Presidente Arzú se implementa por medio del FOGUAVI, ofreciendo soluciones habitacionales que se comprobó no están al alcance de la mayoría de la población, debido a que los ingresos de estos son muy bajos y los costos de las viviendas más la tasa de interés, hacen difícil su adquisición.

El CIEN presentó el documentos "Vivienda más que un techo" del proyecto Lineamientos de Política Económica y Social para Guatemala 2000-2003, el mes de julio de 1999 en el cual concluye que "No se alcanzaron las metas que el gobierno se propuso para el período 1996-1998, ya que según el documento Estrategia de Desarrollo del Sector Vivienda 1996-2000, la meta de FOGUAVI era financiar 24,400 viviendas

nuevas y mejoradas en el período 1996-1997 y sólo otorgó 4,533 créditos (19% de la meta) para compra de lotes, construcciones, nuevas viviendas, ampliaciones y mejoras en ese mismo período. En 1998 la meta era otorgar 36,000 subsidios directos y se autorizaron 75,478 (con lo que se superaría ampliamente la meta); sin embargo, sólo se desembolsaron 19,818 (55% de la meta)".<sup>37</sup>

Así mismo el CIEN, concluye que "no existe una política integral de sector vivienda con visión de largo plazo, especialmente para la vivienda de carácter social." Aclara que las políticas públicas en vivienda no han sido capaces de detener el crecimiento del déficit habitacional y que el diseño del subsidio directo del FOGUAVI tiene varias limitaciones".<sup>38</sup>

Otro aspecto que se debe mencionar es lo relacionado con los compromisos del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en éste acuerdo firma el compromiso de mejorar y desarrollar al sector vivienda en Guatemala, lamentablemente según un balance sobre el cumplimiento de este acuerdo realizado por INFORPRESS, concluye que "no han habido avances en las normas de salubridad y seguridad para la construcción, además que no hay una política de incremento de la oferta de vivienda y que el financiamiento es a una tasa comercial".<sup>39</sup>

Debe de tomarse en cuenta que la mayoría de los proyectos habitacionales están alejados del centro de la ciudad y para las personas que pueden adquirirlos no es atractivo debido a la distancia de sus centros de trabajo y el alto costo del transporte, buscando otras opciones y las personas pobres y en extrema pobreza no tienen capacidad para poder adquirir una oferta habitacional, comprobando que no se ha tenido el éxito prometido empeorando el problema de la vivienda en el país, ya que se seguirán invadiendo barrancos y áreas verdes, lo que afecta en todos los aspectos a la ciudad de Guatemala y la mayoría de la población, seguirá viviendo en condiciones inadecuadas, teniendo esto graves consecuencias sociales para el país.

En el siguiente cuadro se muestra la forma como ha variado la construcción en la ciudad de Guatemala, en él se puede notar lo afirmado anteriormente, ya que la superficie de construcción privada autorizada en los últimos años tiene la tendencia a disminuir.

<sup>37</sup> CIEN. Lineamientos de Política Económica y Social 2000-2003. Julio 1999. Pag. 14

<sup>38</sup> Ibid. Pag. 14

<sup>39</sup> Inforpress Centroamericana. Septiembre 1999.



**SUPERFICIE DE CONSTRUCCIÓN PRIVADA AUTORIZADA  
AREA METROPOLITANA  
A 1985-1998**

AÑO	METROS CUADRADOS	VARIACION %
1985	409,200	16.6
1986	477,100	14.8
1987	547,500	25.4
1988	686,600	27.2
1989	873,100	-32.3
1990	591,100	56.9
1991	927,200	8.8
1992	990,600	18.5
1993	1.173,595	-4.4
1994	1.122,003	1.3
1995	1.136,573	-13.1
1996	987,905	11.8
1997	1.104,289	
1998	467,702	

- A partir de 1993, en adición a los municipios de Guatemala, Mixco y Villa Nueva, también se incluyeron los municipios de San José Pinula, Santa Catarina Pinula, Villa Canales y San Miguel Petapa.
- A mayo de 1998
- Fuente: Cámara Guatemalteca de la Construcción

## CONCLUSIONES

En el análisis realizado, se pudo comprobar que el déficit habitacional en la ciudad de Guatemala, ha causado que se realicen invasiones ilegales a terrenos del Estado, algunas veces ubicándose en áreas verdes y de recreación, otras en lugares de alto riesgo, dañando el medio ambiente y viviendo en condiciones precarias sin servicios causando graves daños a la salud de sus habitantes.

Este un grave problema para la ciudad, por esa razón los gobiernos deben de brindarle la atención necesaria, proporcionando la debida importancia a las áreas marginales, las que tienen una tasa de crecimiento anual promedio aproximada del 6.7%, así como un acelerado aumento en el número de habitantes, por ejemplo, para 1964, éstos sumaban 27,358; en 1970 la población era de 40,373 y para 1980 fue de aproximadamente 77,218.

Actualmente el problema de vivienda se ha trabajado con políticas emergentes o apaga fuegos, agudizándose cada día debido al crecimiento desmedido de la población. Además, se comprobó que la única política bien estructurada que se ha realizado es la creada en 1980, por los daños que el terremoto de 1976 había causado. Esta política se llevó a cabo parcialmente, lo que causó que el problema se incrementara.

El déficit de los últimos 20 años es de más de un millón de viviendas anuales, problema que se agudizó por el alza de los alquileres, los desalojos y el Huracán Mitch sucedido en octubre de 1998 y que dejó otras 19,000 viviendas destruidas.

Las soluciones habitacionales que se han brindado a la fecha, son insuficientes, siendo necesario realizar una Política Nacional de Vivienda, donde se tome en cuenta a todos los sectores encargados del tema, para crear los mecanismos que solucionen la problemática habitacional, de lo contrario las consecuencias serán nuevos asentamientos precarios, invasiones de áreas verdes y de recreación, pobreza y mayor deterioro de la situación económica, política, social y ambiental de la ciudad y la sociedad guatemalteca.

## BIBLIOGRAFIA

- ❖ Beteta Vásquez, Luis A. Análisis de Resultados de la Política Estatal de Vivienda Popular en el Contexto del área metropolitana de Guatemala, durante 1979-1984. USAC. Escuela de Ciencia Política. 1985.
- ❖ Cámara Guatemalteca de la Construcción. Revistas # 17,18,19,20 y 21. 1999.
- ❖ Cardona, Rokael y Thillet Braulia. Políticas de Vivienda en Guatemala, Medidas de Corto Plazo y Poco Alcance. Revista Centroamericana de Administración Pública. Julio 1987-junio 1988.
- ❖ Cáceres de Herrador, Lillian. Estudio del Marco Legal de la Transferencia de Tierra en los Asentamientos Marginales de la Ciudad de Guatemala. BANVI. 1998
- ❖ Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-. Lineamientos de Política Económica y Social para Guatemala 2000-2003. Vivienda. Más que un techo. Primera edición. Julio 1999
- ❖ CEUR-USAC. La situación de la Vivienda en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala. VIII Congreso de Profesionales de las Ciencias Económicas. 1993
- ❖ CEUR-USAC. La situación de la vivienda en Guatemala. Algunos elementos para su análisis. Agosto 1999.
- ❖ Cisneros Ramiro, Melgar Francisco. Inversión en Construcción 1970-1998. Cámara Guatemalteca de la Construcción. Junio 1999.
- ❖ Centro de Estudios Urbanos y Regionales. USAC. La Situación de la Vivienda en el Area Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Políticas Sociales y Neoliberalismo. Marzo 1993.
- ❖ FOGUAVI. Acciones Ejecutadas y por ejecutar por el Viceministerio de Vivienda. Resumen Ejecutivo. Marzo 1999.
- ❖ Gellert, Gisela. Ciudad de Guatemala, Factores Determinantes en su Desarrollo. Revista de la Construcción. Marzo 1995.
- ❖ INFORPRESS CENTROAMERICANA No. 1285. Agosto 1998. p. 8
- ❖ INFORPRESS CENTROAMERICANA No. 1297. Nov. 13-98. p. 7
- ❖ Montenegro Passarelli, Jorge. Reformas al IVA versus Vivienda para los más Pobres. Revista de la Construcción. Marzo 1995.
- ❖ Morán Mérida, Amanda. Condiciones de vida y tenencia de la tierra en asentamientos precarios de la ciudad de Guatemala. CEUR-USAC. 1997

- ❖ Plan de Gobierno. Presidencia de la República. 1985-1989.
- ❖ Plan de Gobierno. Presidencia de la República. 1990-1993.
- ❖ PNUD. Ciudades al Borde del Desastre. Revista Opciones. Naciones Unidas 1996.
- ❖ Palacios G. J. Antonio. Políticas y Estrategias para el desarrollo de la vivienda. SEGEPLAN. Septiembre de 1984.
- ❖ Pinto Soria, Julio. Gellert Gisela. Ciudad de Guatemala. Dos estudios sobre su evolución urbana. Editorial Universitaria. 1992.
- ❖ Rojas Azurdia, Elmar R., Marroquín T. Darío R. Asentamientos Marginales en el área metropolitana de Guatemala. Fact. de Arquitectura. Tesis. USAC. Mayo 1970.
- ❖ Rosada Granados, Hector. La vivienda como factor dinámico en el proceso de Desarrollo socio-económico de Guatemala. Enero 1982
- ❖ Sistema de Coordinación del Sector Público de Vivienda. Comisión de Trabajo No.1. BANVI, BANDESA, con la Cooperación Técnica del Proyecto UNCHIS NOGUA 76/106. Política Nacional de Vivienda. Guatemala. Febrero 1980.
- ❖ Smith, Wallace. Sociología y Economía de Vivienda. Editorial Pax. México. 1973
- ❖ Viceministerio de Vivienda. Plan de Acción Nacional sobre Asentamientos Humanos y Vivienda 1996-2000. Habitat II. Cumbre sobre la ciudad. Marzo 1996

## ANEXOS

Cuadro # 1

**RESGUARDOS DE ASEGURABILIDAD EN EL AÑO 1,996  
INSTITUTO DE FOMENTO DE HIPOTECAS ASEGURADAS  
-FHA-**

DEPARTAMENTO	CANTIDAD	%	MONTO (MILLONES Q)	%
1. GUATEMALA	1682	98	165.7	98
2. EN EL INTERIOR DEL PAIS	34	2	3.4	2
<b>TOTALES</b>	<b>1716</b>	<b>100</b>	<b>169.1</b>	<b>100</b>

Fuente: FOGUAVI

CUADRO #2

**RESGUARDOS DE ASEGURABILIDAD DEL 01-01-97 AL 31-03-97  
INSTITUTO DE FOMENTO DE HIPOTECAS ASEGURADAS  
-FHA-**

DEPARTAMENTO	CANTIDAD	%	MONTO (MILLONES Q)	%
1. GUATEMALA	429	98	58.4	99
2. EN EL INTERIOR DEL PAIS	9	2	0,8	1
<b>TOTALES</b>	<b>438</b>	<b>100</b>	<b>60.2</b>	<b>100</b>

Fuente: FOGUAVI

CUADRO # 3

**RESGUARDOS DE ASEGURABILIDAD DEL 01-01-96 AL 31-03-97  
INSTITUTO DE FOMENTO DE HIPOTECAS ASEGURADAS  
-FHA-**

DEPARTAMENTO	CANTIDAD	%	MONTO (MILLONES Q)	%
1. GUATEMALA	2111	98	165.7	98
2. EN EL INTERIOR DEL PAIS	43	2	4.2	2
<b>TOTALES</b>	<b>2154</b>	<b>100</b>	<b>169.9</b>	<b>100</b>

**CUADRO # 4**  
**ADJUDICACION DE LOTES**  
**PROGRAMA BANVI/BID, ASENTAMIENTO MEZQUITAL Y**  
**OTROS**  
**DEL 01-01-96 AL 31-03-97**

DEPARTAMENTO	CANTIDAD	%	MONTO (MILLONES Q.)	%
1. GUATEMALA	1639	79	22.2	69
2. EN EL INTERIOR DEL PAIS	441	21	10.0	31
<b>TOTALES</b>	<b>2080</b>	<b>100</b>	<b>32.2</b>	<b>100</b>

Fuente: FOGUAVI