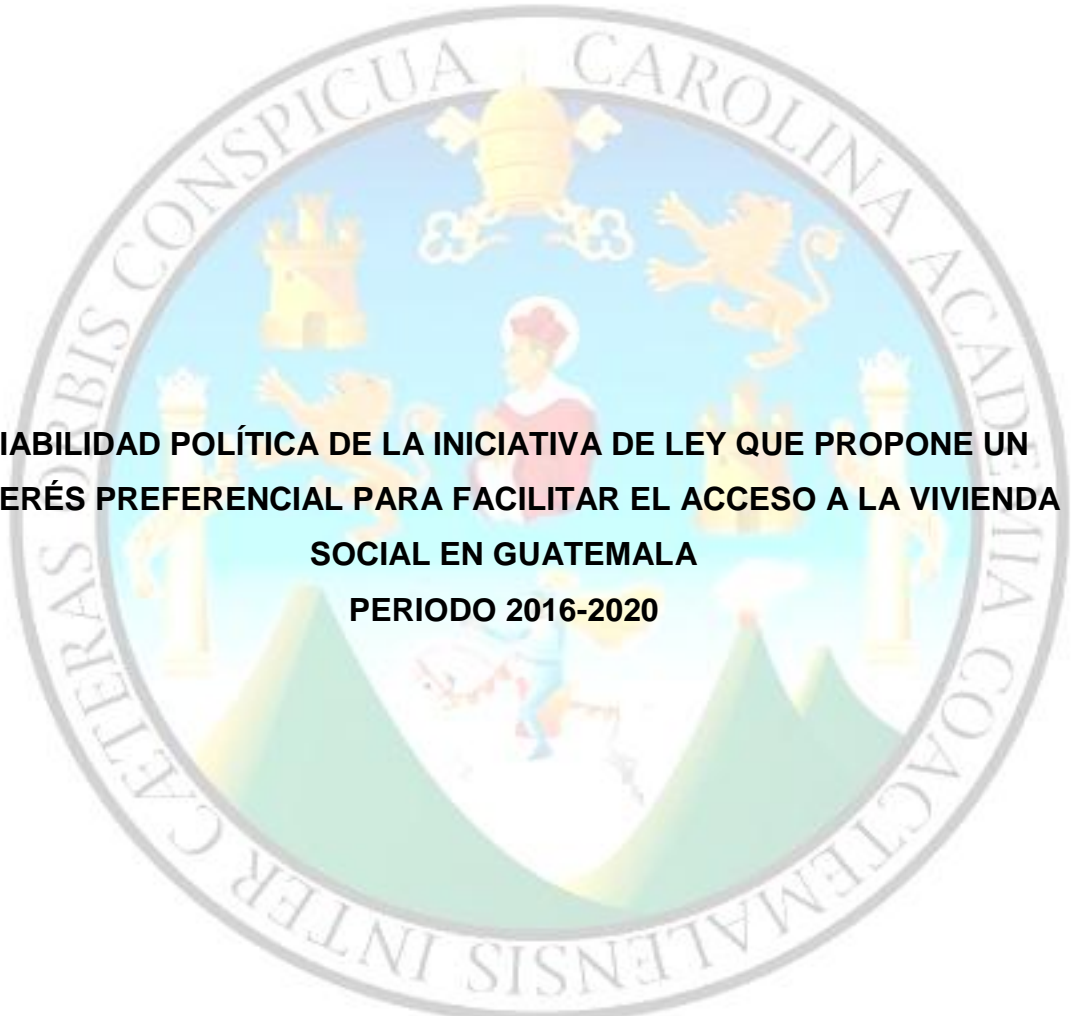


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a man in a red and white robe, possibly a saint or scholar, standing on a white cloud. Above him is a golden crown. To the left and right are golden lions. The background is a light blue sky with a green mountain range at the bottom. The Latin motto "CETERAS ORBIS CONSPICUA CAROLINA ACADÉMIA COACTEMALENSIS INTER" is inscribed around the perimeter of the seal.

**VIABILIDAD POLÍTICA DE LA INICIATIVA DE LEY QUE PROPONE UN
INTERÉS PREFERENCIAL PARA FACILITAR EL ACCESO A LA VIVIENDA
SOCIAL EN GUATEMALA
PERIODO 2016-2020**

Andrea Violeta Díaz Palencia

GUATEMALA, FEBRERO DE 2018

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

**TESIS PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO
DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**

**“Viabilidad Política de la Iniciativa de Ley que Propone un Interés
Preferencial para Facilitar el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala,
Período 2016-2020”**

POR

ANDREA VIOLETA DIAZ PALENCIA

**AL CONFERÍRSELE EL GRADO ACADÉMICO
DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA
Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE**

POLITICÓLOGA

GUATEMALA, FEBRERO DEL 2018

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO
Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL
Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
VOCAL I:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II:	Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III:	Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. María Fernanda Santizo Carvajal
VOCAL V:	Br. José Pablo Menchú Jiménez
SECRETARIO:	Lic. Rodolfo Torres Martínez

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

COORDINADOR:	Lic. Jorge de Jesús Ponce Reinoso
EXAMINADORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
EXAMINADORA:	Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas
EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR:	Dr. Jorge Adalberto Ruano Estrada

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO:	Lic. Rodolfo Torres Martínez
EXAMINADOR:	Lic. Jorge Luis Amado Barrios
EXAMINADOR:	Lic. José Ernesto Javier Duarte Madrid
COORDINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis
(Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de estudiantes
de la Escuela de Ciencia Política)



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, treinta de noviembre del año dos mil diecisiete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“Viabilidad Política de la Iniciativa de Ley que Propone un Interés Preferencial para Facilitar el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala, Período 2016-2020”**, presentada por el (la) estudiante **Andrea Violeta Díaz Palencia**, carné No. **200916223.0**

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Dr. Márcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/10





ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintiocho de noviembre del año dos mil diecisiete, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. **Jorge Luis Amado Barrios**, Lic. **José Ernesto Javier Duarte Madrid** y el Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis: **“Viabilidad Política de la Iniciativa de Ley que Propone un Interés Preferencial para Facilitar el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala, Período 2016-2020”**, presentado por el (la) estudiante **Andrea Violeta Díaz Palencia**, carné No. **200916223**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera

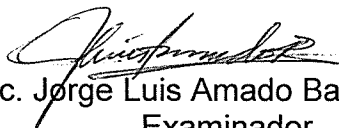


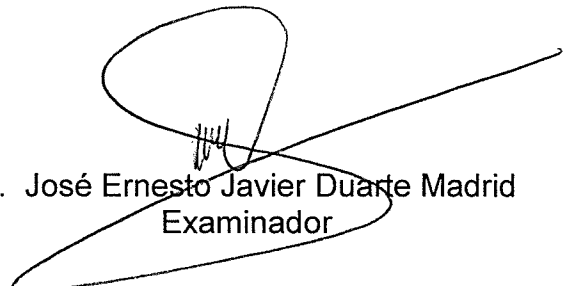
c.c. archivos
sebm
/9

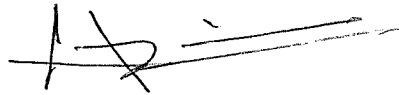


ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintisiete de noviembre del año dos mil diecisiete, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **Andrea Violeta Díaz Palencia**, carné No. **200916223** para optar al grado de Licenciado (a) en **Ciencia Política** titulada: **“Viabilidad Política de la Iniciativa de Ley que Propone un Interés Preferencial para Facilitar el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala, Período 2016-2020”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. **Jorge Luis Amado Barrios**, Lic. **José Ernesto Javier Duarte Madrid** y el Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.


Lic. **Jorge Luis Amado Barrios**
Examinador


Lic. **José Ernesto Javier Duarte Madrid**
Examinador


Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**
Coordinador de Carrera

c.c. archivos
sebm
/8



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veinticuatro de noviembre del año dos mil diecisiete.

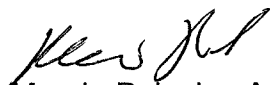
ASUNTO: El (la) estudiante **Andrea Violeta Díaz Palencia**, carné No. **200916223** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Licda. **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, en su calidad de Asesora, pase al Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, Lic. Henry Dennys Mira Sandoval, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”




Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/7

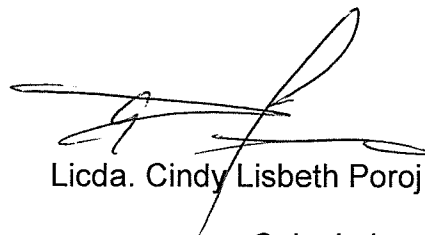
Guatemala 23 de noviembre de 2017

Doc. Marcio Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Dr. Palacios

De acuerdo a la resolución emitida por esta dirección, tengo a bien informarle que culminé con el proceso de asesoría de tesis, el cual lleva por título: "Viabilidad Política de la Iniciativa de Ley que propone un interés preferencia para facilitar Acceso a la Vivienda Social en Guatemala, Período 2016 -2020". El informe final de investigación que corresponde a la estudiante Andrea Violeta Díaz Palencia, identificada con el carnet número 200916223, cumple con los requisitos establecidos por la Escuela de Ciencia Política, por lo que solicito continuar con el trámite correspondiente.

Atentamente me despido,



Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo

Colegiada activa 1430

Asesora de Tesis

Recibi'
24/nov. /2017.



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, diecinueve de julio del año dos mil dieciséis.

ASUNTO: El (la) estudiante **Andrea Violeta Díaz Palencia**, carné No. **200916223** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase a la Asesora de Tesis, Licda. **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marcio Palacios'.

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/6



Guatemala, 13 de julio del 2016

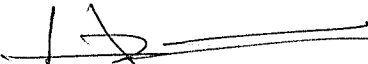
Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“Viabilidad Política de la Iniciativa de Ley que Propone un Interés Preferencial para Facilitar el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala, Período 2016-2020”**, presentado por el (la) estudiante **Andrea Violeta Díaz Palencia**, carné No. **200916223** puede autorizarse como Asesor al (a la) Lic. (Licda.) **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/5



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, once de julio del año dos mil dieciséis.**

ASUNTO: El (la) estudiante **Andrea Violeta Díaz Palencia**,
carné No. **200916223** continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área
de Metodología, pase al Coordinador de Carrera de Ciencia Política, para que emita
visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Dr. Marcio Palacios Aragón".

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/4





Guatemala, 29 de junio del 2016

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“Viabilidad Política de la Iniciativa de Ley que Propone un Interés Preferencial para Facilitar el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala, Período 2016-2020”**, presentado por el (la) estudiante **Andrea Violeta Díaz Palencia**, carné No. **200916223** quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAR A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador del Área de Metodología



c.c. archivos
sebm
/3



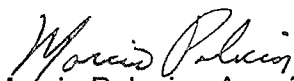
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, veintinueve de junio del año dos mil dieciséis.

ASUNTO: El (la) estudiante **Andrea Violeta Díaz Palencia**, carné No. **200916223** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador de la Carrera pase al Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/2



Guatemala, 30 de mayo del 2016

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“Viabilidad Política de la Iniciativa de Ley que Propone un Interés Preferencial para Facilitar el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala, Período 2016-2020”**, propuesto por el (la) estudiante **Andrea Violeta Díaz Palencia**, carné No. **200916223**, puede autorizarse dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/1

ACTO QUE DEDICO Y AGRADEZCO

A mi Padre Celestial: A él sea toda la Gloria y la Honra

A mis Padres Terrenales: Andrés Díaz, por acompañarme en este camino llamado vida y ser el mayor impulsor de mi formación. Agradezco su amor y cuidado y por ser parte esencial en todo este proceso.

Mi madre Violeta Palencia, por ser mi ejemplo de superación, no alcanzan las palabras para describir mi amor y agradecimiento a la mujer que me dio la vida y lucha cada día por el bienestar de su familia.

A mis Hermanos: Fernando y Alberto, por su apoyo y cuidado, gracias por guiarme y llevarme de la mano con amor.

A mi Segunda Madre: Sandra de Salvo, por su apoyo y ser parte elemental en mi vida. Gracias por ser más que una madrina

A mi Familia: Radicada en El Salvador, Tíos, hermanas, primos y sobrinos. Quiero agradecerles su apoyo incondicional y su constante motivación.

Mi familia materna, que en la distancia siempre han velado por mí.

A mi Alma Mater: Quiero agradecer a la Universidad de San Carlos de Guatemala, por ser de más de cincuenta años mi mayor ente de formación académica.

A el Pueblo de Guatemala: Agradezco al ciudadano guatemalteco que responsablemente paga sus impuestos, y contribuyeron en gran manera para solventar mis estudios universitarios.

A la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de Carlos de Guatemala: Le agradezco y a cada uno de los catedráticos, que con su enseñanzas y experiencia me formaron en el ámbito académico y personal.

A mis Amigos: Y a mis compañeros de estudio, infinitas gracias por su apoyo y acompañamiento en este proceso.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	v
CAPITULO I	
ASPECTOS METODOLÓGICOS	1
1.1. Justificación	1
1.2. Planteamiento del Problema	2
1.3. Delimitación.....	2
1.3.1. Unidad de Análisis	2
1.3.2. Periodo Histórico	2
1.3.3. Ámbito Geográfico.....	2
1.4. Hipótesis.....	2
1.4.1. Variable independiente	3
1.4.2. Variable dependiente	3
1.5. Objetivos de la Investigación.....	3
1.5.1. General.....	3
1.5.2. Específicos	3
1.6. Metodología y técnicas.....	4
CAPÍTULO II	
ENFOQUES TEÓRICOS, DEMOCRACIA, POLIARQUÍA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA INICIATIVA DE LEY 4818	6
2.1. Democracia.....	7
2.1.1. Definición.....	8
2.1.2. Valores, principios y reglas de la democracia.....	8
2.1.2.1. Libertad	9
2.1.2.2. Igualdad	9
2.1.2.3. Solidaridad	9
2.1.2.4. Justicia	10

2.1.2.5.	Reciprocidad	10
2.1.2.6.	Responsabilidad	10
2.1.2.7.	Postulados de la Democracia	11
2.1.2.8.	Poliarquía	12
2.1.2.9.	Poliarquía y democracia	13
2.1.3.	Teoría madisoniana de democracia poliárquica	14
2.1.4.	Ocho normas básicas	17
2.2.	Garantías de una democracia poliárquica	18
2.3.	Políticas públicas.....	19
2.3.1.	Definición de políticas públicas.....	19
2.3.2.	Las políticas públicas y su incidencia en la sociedad	20
2.4.	Ciclo de las políticas públicas	20
2.4.1.	Identificación y definición de problemas	21
2.4.2.	Formulación de las políticas	21
2.4.3.	Adopción de la decisión	22
2.4.4.	Implantación de las políticas públicas	22
2.4.5.	La evaluación de las políticas.....	22
2.5.	Poliarquía, políticas públicas y correlación de fuerzas.....	22
2.6.	Proceso de formación y creación de la Ley en Guatemala	25
2.7.	Iniciativa de ley 4818 y su incidencia en las políticas	
	públicas	28
2.7.1.	Objetivos de la Iniciativa 4818:	28
2.7.2.	Necesidades básicas de vivienda.....	29
2.7.3.	Problemática existente por la falta de financiamiento	
	para la construcción de una vivienda	30
CAPÍTULO III		
LA PROBLEMÁTICA DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN		
GUATEMALA.....		
3.1.	Catástrofes Naturales	32

3.2.	Cambios a la Política de Vivienda por el Terremoto de 1976.	33
3.2.1.	Banco Nacional de la Vivienda, como Herramienta Institucional para paliar la Crisis de Vivienda a Consecuencia del Terremoto 1976	35
3.2.2.	Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas	36
3.3.	Enfrentamiento Armado Interno	36
3.4.	Excesiva Migración.....	37
3.5.	Los Acuerdos de Paz.....	38
3.6.	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda ...	39
3.6.1.	Fondo para la Vivienda	39
3.7.	Precios de Mercado en Materia de Vivienda.....	40
3.8.	Salario Mínimo	41
3.8.1.	Canasta Básica y el Salario Mínimo	43
CAPÍTULO IV		
ANÁLISIS COMPARADO DE POLÍTICAS DE VIVIENDA.....		45
4.1.	Contenido de la Iniciativa y descripción.....	45
4.2.	Derecho Comparado.....	52
4.2.1.	Aplicación de Ley No. 1537-2012 en Colombia	53
4.2.2.	Panamá y su mejora habitacional.....	55
CAPÍTULO V		
FACTIBILIDAD DE LA INICIATIVA DE LEY 4818 EN LA COYUNTURA GUATEMALTECA.....		62
5.1.	Análisis de viabilidad de la Iniciativa de ley 4818	63
5.2.	Disminución del déficit habitacional en Guatemala y sector beneficiado	63
5.3.	Adecuación De Diferentes Leyes	64
5.3.1.	Encargados de echar andar el proyecto	66
5.4.	Mapeo de actores involucrados para la aprobación de la Iniciativa de ley 4818.....	68
5.4.1.	Matriz poder- interés.....	69

5.5. Análisis de matriz poder – interés	70
5.6. Análisis de prospectivo.....	73
CONCLUSIONES.....	75
RECOMENDACIONES	76
ANEXOS	77
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78

INTRODUCCIÓN

El problema del déficit de vivienda en América Latina, se ha venido agravando gradualmente para cada nación. Este no es un fenómeno exclusivo de la región latinoamericana, pero la región sí es una de las que presenta los mayores índices de crecimiento. El caso guatemalteco no dista de la región, el país hoy día sobrepasa el millón setecientos mil afectados. El hacinamiento en cada vivienda, la invasión y ocupación constante de terrenos públicos y privados; así como el malestar social, son muchas de las consecuencias que engloba la problemática.

La facción de la población más desfavorecida ha sido la más afectada por la falta de vivienda. Los precios inalcanzables de los materiales de construcción y la mano de obra, tanto la calificada como la no calificada, han sobrepasado los precios accesibles para la mayoría de familias. El adquirir un terreno implica enfrentarse a precios por encima del salario mínimo. La mayoría de la población no puede costear una vivienda terminada de las que se ofrecen en el mercado de la construcción.

En Guatemala el derecho a la vivienda se encuentra tipificado en la Constitución Política de la República, Art. 119 literal g), donde se ejemplifica claramente la obligación del Estado a fomentar la vivienda popular. Las políticas implementadas por los gobiernos de turno no han sido las mejores, las políticas públicas en cuanto a vivienda se han manejado a través de instituciones especializadas que han cambiado de nombre a lo largo de del tiempo debido a que se convierten en focos de corrupción administrativa, sin beneficiar a las poblaciones más necesitadas.

El Estado debe de implementar proyectos que lleguen directamente a las familias carentes de un techo digno evitando en gran medida la malversación de fondos. En el panorama legislativo actual se ha propuesto una iniciativa que, hasta el momento, sigue los requisitos para ser promulgado como una ley del Congreso de la República de

Guatemala: Se trata de la Iniciativa 4818, *Ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social*.

Este estudio analiza los pasos que ha seguido la Comisión de Vivienda, designada legalmente, para constituir las diferentes mesas de trabajo, a fin de llenar los requisitos de esta propuesta, dentro del marco legal que establecen las leyes del país, para que se cumpla con los trámites correspondientes a fin de que pueda ser aprobada y publicada en el Diario oficial y se convierta en una ley de beneficio social para el sector de familias necesitadas de vivienda.

En el presente trabajo de investigación se plasma desde su capítulo uno, el marco metodológico, en el cual se incluye la justificación de la investigación, así como el planteamiento del problema, la delimitación, la hipótesis, objetivos y metodología y las técnicas de investigación utilizadas en la misma.

En el capítulo dos se muestra un marco teórico relacionado a los enfoques teóricos de democracia, cubriendo su definición según diversos autores, así como los valores de la democracia. Este marco teórico contiene el concepto de poliarquía, así como las ocho normas básicas en las que se cimienta la democracia poliárquica; contiene además el concepto de políticas públicas y su ciclo, mismo que comienza desde su identificación, y continua con la formulación, adopción de la decisión, implantación y evaluación. En el mismo marco se encuentra la Iniciativa de ley 4818 y su incidencia en las políticas públicas.

En el capítulo tres se encuentra un esbozo de la problemática de la vivienda en Guatemala, el cual enmarca desastres naturales, cambios en las políticas habitacionales, el enfrentamiento armado interno, cubre el aspecto de la migración a gran escala como parte de uno de los principales temas a tratar en el problemática habitacional en los sectores rurales del país; se encuentra un breve resumen de los acuerdos de paz y como estos toman una incidencia en el aspecto habitacional; por último se toma en cuenta el

precio de mercado en materia de vivienda, el cual abre un nuevo análisis en cuanto al precio de la canasta básica y el salario mínimo.

En el capítulo cuatro se plasma un análisis comparado de las políticas de vivienda, el cual abarca desde el contenido de la Iniciativa de ley 4818 y su descripción hasta llegar al derecho comparado en el cual se hace mención de la aplicación de la ley 1537-2017 en Colombia y un análisis de la mejora habitacional existente en Panamá.

El capítulo cinco se examinan los diferentes datos encontrados durante el trabajo de investigación, detallando varios puntos importantes que se encontraron durante el proceso de estudio. Se efectuó un análisis de la Iniciativa 4818, con el objetivo de analizar el nivel de factibilidad en el contexto actual guatemalteco, además la elaboración de una matriz poder- interés, para determinar el grado de injerencia de los actores involucrados.

Por último, se encuentran las conclusiones y recomendaciones del trabajo de investigación, así como, las referencias bibliográficas utilizadas en la presente.

CAPITULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. Justificación

El difícil acceso a la vivienda en Guatemala forma parte del Déficit habitacional, problemática social que ha aumentado significativamente en las últimas décadas. Este déficit desencadena una serie de fenómenos sociales, producto del hacinamiento y el poco desarrollo integral debido a la carencia de servicios básicos. Facilitar el acceso a la vivienda digna es una de las obligaciones del Estado señaladas en la Constitución Política de la República –Artículo 119, inciso g)– y ratificada en tratados internacionales. La falta de un techo digno está ligada a los precios del mercado; el ciudadano común es incapaz acceder a una vivienda terminada, debido a que el salario mínimo fijado en la ley se encuentra por debajo de la canasta básica, esto imposibilita el cubrir una mensualidad financiada para adquirir una vivienda.

El interés de realizar el trabajo de investigación sobre la Viabilidad política de la iniciativa de ley que propone facilitar el acceso a la vivienda social en Guatemala, se debe a que el derecho a una vivienda digna es un privilegio de minorías en el país. El crédito bancario para financiar una vivienda se otorga a aquellos con salarios diez veces mayores al mínimo. El déficit habitacional se aborda dentro de la Ciencia Política desde las demandas establecidas por los grupos sociales a las autoridades de turno, quienes responden a través de la formulación de políticas públicas.

Sin embargo, la aprobación de una propuesta de ley como la analizada implica una serie de negociaciones entre los distintos bloques políticos que miden sus fuerzas tratando de obtener utilidad, ya como apoyo para sus propias propuestas, ya desde la manipulación de la propuesta para asegurar futuros beneficios. Este estudio evalúa la temática desde el enfoque de las políticas y acciones estatales. El análisis parte de lo determinante que es la respuesta institucional para dar solución al difícil acceso a la vivienda en Guatemala.

1.2. Planteamiento del Problema

La pregunta central que se establece como base del trabajo de investigación es ¿Qué viabilidad política existe para aprobar la Ley de Interés Preferencial para el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala?

La Comisión de la Vivienda del Congreso de la República de Guatemala, es la encargada de crear el andamiaje para que la iniciativa con número de registro 4,818 cuente con el soporte técnico, económico y social. Con el objetivo que sea elevada a Ley y pueda beneficiar al sector de la población que no puede acceder a un financiamiento bancario para una vivienda digna.

1.3. Delimitación

1.3.1. Unidad de Análisis

Congreso de la República de Guatemala

1.3.2. Periodo Histórico

2016-2020

1.3.3. Ámbito Geográfico

Guatemala

1.4. Hipótesis

La correlación de fuerzas del Congreso de la República determinará que exista la viabilidad para aprobar la Ley de Interés Preferencial para el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala.

1.4.1. Variable independiente

La voluntad política determinará que exista la viabilidad para aprobar la Ley de Interés Preferencial para el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala.

1.4.2. Variable dependiente

Debido a la correlación de fuerzas de las diferentes bancadas en el Congreso de la República de Guatemala.

1.5. Objetivos de la Investigación

1.5.1. General

Analizar la propuesta de ley Número de Registro 4818, la cual trata sobre la Iniciativa que dispone aprobar la *Ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social*, para determinar su viabilidad en el Congreso de la República.

1.5.2. Específicos

- Conocer los antecedentes de la problemática que originó el actual déficit habitacional en Guatemala.
- Describir el contenido de la propuesta de ley 48148
- Presentar los antecedentes en legislación comparada sobre este tema en Panamá y Colombia.
- Caracterizar las fuerzas de poder en el Congreso de la República de Guatemala.

1.6. Metodología y técnicas

La presente investigación enuncia una variedad de técnicas metodológicas, con un enfoque principalmente cualitativo, siendo estas: la investigación documental, y la entrevista.

En ese mismo sentido, la investigación empleó el método científico, siendo este un estudio de tipo descriptivo-analítico que buscó establecer no sólo una caracterización actualizada de la problemática del acceso a la vivienda en Guatemala, sino también determinar las relaciones causales desde el ámbito material e histórico que han impedido que las políticas implementadas por el gobierno de turno no han dado los resultados esperados en materia de habitación.

La visión política de este estudio propuso un enfoque de la reflexividad y la construcción de la experiencia humana, permitiendo recabar conocimiento a través de la práctica, basada en la observación y el análisis de los problemas.

Dentro de la parte técnica, la herramienta básica utilizada para determinar la viabilidad de dicha iniciativa, fue la entrevista, ayudó a recabar información de los propios actores fundamentales para la contextualización y concretización de la propuesta de ley 4818.

La primera fase para la elaboración del informe de tesis consistió en la investigación documental referida a la temática del déficit habitacional en Guatemala, tomando como base el terremoto de 1976 que es el detonante para que las autoridades vislumbraran la magnitud de la problemática.

Se efectuó una revisión y análisis del contenido de las instituciones creadas por el gobierno a través de los años con el objetivo de subsanar el déficit. Se examinaron los logros y carencias de estas, para exponer la respuesta institucional y la eficacia del Estado.

Se indagó respecto a derecho comparado, en los casos específicos como Colombia y Panamá, donde se han aplicado leyes similares a la Iniciativa 4818. Se analizaron los objetivos cumplidos, para proyectar los posibles resultados en Guatemala.

La segunda fase se determina como el trabajo de campo, consistió en visitas al Congreso de la República de Guatemala, donde se entrevistó a diputados del actual periodo legislativo 2016-2020 y pertenecientes a comisiones relacionadas a temas de vivienda. Se entrevistó al diputado ponente de la Iniciativa 4818, el Lic. Oscar Chinchilla. Desde la perspectiva académica se entrevistó al director del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Lic. José Florentín Martínez López.

La tercera fase, se procesa la información recabada, en esta etapa se presentan los hallazgos fundamentales para dar el sustentamiento de la viabilidad de la Iniciativa aquí analizada.

Por último, se procedió a la redacción del informe final del estudio, elaborándose primero un borrador que fue presentado ante el asesor de tesis y autoridades de la Escuela de Ciencia Política para su revisión y observaciones, siendo estas últimas incorporadas en una versión final que fue nuevamente presentada ante las autoridades correspondientes para su evaluación y aprobación definitiva.

CAPÍTULO II

ENFOQUES TEÓRICOS, DEMOCRACIA, POLIARQUÍA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA INICIATIVA DE LEY 4818

Los temas de orden público surgen de la relevancia, magnitud y oportunidad que el tema tiene para el país y su población, en términos de cómo les afecta o beneficia. Un tema se considera de orden público cuando los ciudadanos o los actores de poder de una sociedad lo califican o ratifican como tal, a través de procesos de incidencia que hacen relevante el tema y lo colocan en la agenda política del país, de tal manera que amerita la formulación de una política pública, para garantizar la gobernabilidad en términos sociopolíticos.

Las políticas públicas, abordan asuntos de interés colectivo que se discuten por su relevancia social y por tener repercusiones importantes en los distintos ámbitos territoriales de la realidad nacional. Las políticas públicas se implementan, primordialmente, a través de las diferentes intervenciones de las dependencias del sector público, generalmente de manera multisectorial. Aunque en algunos casos, el sector privado y la sociedad civil organizada apoyan la implementación, este es un aspecto en el que Guatemala, aún precisa avanzar, mediante el fortalecimiento de alianzas público-privadas para la implementación de las políticas públicas.

El ciclo de las políticas públicas incluye el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación, acciones todas competencias de los entes rectores en materia de política pública, es decir, los Ministerios, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y los gobiernos locales (municipalidades). Ocasionalmente otras instancias del sector público también tienen materia de rectoría de política pública, ya sea por Ley o designación.

En este capítulo se presenta las diferentes teorías con relación a las políticas públicas en el marco de la Iniciativa de ley 4818, teniendo en cuenta que en la investigación se

tomará como referentes teóricos a Norberto Bobbio, Giovanni Sartori, Joseph A. Schumpeter y Robert H. Dahl, los cuales enuncian a la democracia poliárquica.

Se desarrolla de igual manera el concepto de políticas públicas, estableciendo sus características y posturas teóricas contemporáneas, lo cual sirve de análisis y la interpretación del alcance de este estudio, así como la vinculación de las políticas públicas en el marco de la Iniciativa de ley 4818, los cuales actúan como variable que permite contextualizar las condicionantes de una democracia poliárquica.

2.1. Democracia

La democracia tiene diferentes dimensiones, sin embargo, hace referencias sobre aspectos elementales y sustanciales, ya que trata de partir de una idea base de lo que entendemos por democracia. Es imposible comprender bien la democracia sin el presupuesto de una teoría general acerca de la política.

En ese sentido se toma como primera idea lo sostenido por Leslie Lipson, quien desde una perspectiva histórica y comparada dice que:

“La consideramos el mejor y más noble de los sistemas políticos que los hombres han ideado; porque, aun adulterada en la medida en que puede adulterársela, sus efectos son menos lamentables y dolorosos que los inconvenientes de los sistemas contrarios; porque ha sobrevivido a la revolución y reacción, y ha soportado los peligros de la prosperidad y de la indigencia de la paz y de la guerra; porque desde Platón hasta Hitler, desde Aristófanes hasta Stalin, ha enfrentado y confundido a sus enemigos; porque continua en nuestra era encarando las recientes posibilidades de que se la aplique, no ya solo en países asiáticos y africanos, sino a la organización internacional misma, y porque, en fin, es rica en conquistas ya logradas y está pletórica todavía de esperanzas.” (Lipson, 1969 p. 13)

2.1.1. Definición

La mirada constitucional y el compromiso con los valores que esta disciplina inspira define a la democracia como un régimen o sistema político, donde el poder reside en el pueblo, revalorando a la persona humana y en el marco del respeto a determinadas reglas preestablecidas, adquiere un énfasis en la libertad individual, en la igualdad jurídica y en la dignidad de la persona humana, para una convivencia pacífica y en armonía. Un régimen político es una forma especial de organización y convivencia social, donde la libertad, la igualdad y la solidaridad son su esencia.

Desde el punto de vista político implica el ejercicio del poder por el pueblo, desde el punto de vista jurídico el cumplimiento a determinados principios y reglas, desde el punto de vista sociológico la convivencia en común respetando derechos fundamentales y desde el punto de vista filosófico la aspiración a una sociedad de hombres y mujeres libres ejerciendo su vida de forma digna.

2.1.2. Valores, principios y reglas de la democracia

La naturaleza o contenido de algo se encuentra determinado por aquellos aspectos trascendentes o rasgos característicos que dan identidad a un cuerpo o fenómeno diferenciándolo de otros similares. Así la democracia como un sistema político, se diferencia sustancialmente de la autocracia, ya que la esencia reside en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y la dignidad humana.

Todo Estado democrático se explica por sí mismo a través de estos valores y principios, de tal forma que, frente a la ausencia de estos, simple y llanamente, se encuentra frente a cualquier otro sistema político o forma de gobierno, más no frente a una democracia. En un Estado constitucional democrático, estos valores y principios están recogidos en la Constitución Política, ya que constituyen la base del sistema político y jurídico. Son valores supremos de textura abierta a los contenidos que se les asigna en el desarrollo de la Constitución, por lo mismo tiene una relevancia y trascendencia superior en relación con el resto de disposiciones constitucionales. Son planteados de forma genérica, para

que la aplicación por parte de los operadores políticos y jurídicos requiera una estructura normativa mínima, situación que debe llevar a su afirmación o consolidación. Suelen alimentarse de la doctrina y de la práctica de los operadores políticos y jurídicos.

2.1.2.1. Libertad

Se expresa en el reconocimiento de la existencia del derecho de todas las personas de desarrollarse plenamente, sin afectar el derecho de los demás; del mismo modo, supone la capacidad de autogobernarse y, por tanto, de asumir como legítimas únicamente aquellas obligaciones y vínculos que se acepten como válidos. Cada ciudadano, políticamente activo, tiene el derecho de participar en la preparación y adopción de las decisiones colectivas que le atañen. Este derecho es el que le da consistencia y respalda el principio de la soberanía del pueblo con derecho a autogobernarse.

2.1.2.2. Igualdad

Implica la ausencia de privilegios, favor o preferencia entre las personas, siendo todas iguales ante la ley, pero reconociendo las diferencias que por cuestiones naturales o accidentales existen entre todas ellas. La igualdad asegura el reconocimiento y respeto de los derechos civiles y políticos de cada individuo sin importar su edad, sexo, religión, ocupación o rango socioeconómico. La igualdad se traduce en derechos.

2.1.2.3. Solidaridad

Implica que los individuos se comprometan con su grupo de pertenencia en la construcción de proyectos comunes. Del mismo modo, es un valor y principio del modelo del Estado social y democrático de derecho, que llevado a su dimensión social y vinculado al principio de la dignidad de la persona humana establece una responsabilidad del Estado, incluso de la sociedad, de actuar en función del interés común y de asumir una actitud solidaria frente a situaciones de contingencias que sufren determinados sectores de la sociedad.

2.1.2.4. Justicia

Es un valor ético universal a través del cual se le da a cada persona lo que le pertenece, en una sociedad democrática esa pertenencia se afirma con la libertad, igualdad y participación. La justicia no es un acto de mendicidad ni un acto de invocación celestial, es otorgar a cada uno lo que le corresponde, aun cuando la norma lo prohíba, pues el derecho respondiendo a su esencia y fin que es la justicia debe supeditar la norma a este propósito. La norma jurídica, según la naturaleza del sistema político, puede ser perversa o protectora de los derechos humanos. Un Estado constitucional de derecho observa el respeto a la persona humana y su dignidad, la cual se define como una forma de hacer justicia y de incorporar al sistema jurídico-constitucional un principio relevante de toda sociedad democrática y civilizada.

2.1.2.5. Reciprocidad

Expresa la correspondencia mutua entre distintas personas o agrupaciones sociales, supone la existencia de relaciones de reciprocidad, lo cual desemboca en relaciones de igualdad entre las personas o entre las organizaciones, así, por ejemplo, en las comunidades campesinas o nativas que cuentan con pasado común y con recursos básicos para su desarrollo, los comuneros practican la reciprocidad para proteger sus objetivos comunes.

2.1.2.6. Responsabilidad

La responsabilidad de la autoridad o del gobernante es doble, al incluir derechos ciudadanos, y estar encargado de velar por el respeto de los derechos de los demás: es el guardián de la ley, el encargado de hacerla cumplir. Se convierte en una doble falta cuando el encargado de hacer cumplir la ley no la cumple él mismo.

2.1.2.7. Postulados de la Democracia

Norberto Bobbio en su obra *El futuro de la democracia* (1986), señala que fue dictada por una preocupación esencial: “hacer descender la democracia del cielo de los principios a la tierra donde chocan fuertes intereses”. Sostiene Bobbio que se convierte en la única manera de encontrar las contradicciones en las que se mueve una sociedad democrática y de los difíciles caminos que debe seguir para salir de ellas sin perderse, para reconocer sus vicios congénitos sin desanimarse y sin perder la ilusión de poder mejorarla.

Desde la perspectiva de Giovanni Sartori (2012), la “democracia” es una abreviación que significa Liberal-democracia. Sartori distingue tres aspectos:

1. La democracia como principio de legitimidad,
2. La democracia como sistema político, y
3. La democracia como ideal.

La democracia como principio de legitimidad postula que el poder deriva del “demos”, el pueblo, y se basa en el consenso verificado, no presunto, de los ciudadanos. La democracia no acepta autoinvestiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. En la democracia el poder se encuentra legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes, lo cual converge a la titularidad del pueblo. El problema del poder no es sólo de titularidad, es sobre todo de ejercicio.

Schumpeter (2005), asume la democracia desde un carácter empírico, sujeto a los hechos institucionales que permiten su funcionamiento y no a una concepción más abstracta o de componentes idealistas. En segundo lugar, la definición pretende ser exhaustiva y satisfactoria, el problema se localiza al garantizar un método para conseguir decisiones formalmente por medios democráticos, no permitiendo hacer excepciones a este principio.

Asume la democracia como un método, como un modo de proceder, cuya ausencia o existencia es, por consecuencia, fácil de comprobar en la mayoría de los casos. Esta

opción le permite resolver ambigüedades y dificultades implícitas en la teoría clásica que define la democracia como “la voluntad del pueblo”, o “la voluntad general” o “el bien común”, máximas, a juicio de Schumpeter, se encuentran mejor servidas por gobiernos que no contenían una ideología democrática.

Para Dahl (2009), el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Es necesario que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad para:

1. Formular sus preferencias;
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; y
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o el origen de tales preferencias.

Estas tres condiciones básicas perciben ocho garantías:

1. Libertad de asociación,
2. Libertad de expresión,
3. Libertad de voto,
4. Elegibilidad para el servicio público,
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y a luchar por los votos,
6. Diversidad de las fuentes de información,
7. Elecciones libres e imparciales, e
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

2.1.2.8. Poliarquía

La definición más idónea de poliarquía es la se encuentra en el libro *La poliarquía, participación y oposición*:

Como concepto políticamente neutro, el término poliarquía hace referencia a la situación política mundial, en la que no existe una estructura dominante global de gobierno que resuelva los conflictos entre los estados, grupos subnacionales o transnacionales. Estos conflictos se gestionan ad-hoc entre diversas combinaciones de estos actores, que pueden variar de unas situaciones a otras. (Dahl, 2009 p. 25)

2.1.2.9. Poliarquía y democracia

Algunos planteamientos oponen poliarquía (el gobierno de muchos) a democracia (el gobierno -kratos=poder, del demos=pueblo). La participación del pueblo es un ideal imposible, el cual se puede alcanzar en un sistema formal de selección de élites para las labores de gobierno. Mark Curtis define la relación entre poliarquía y democracia como: “Un sistema en el que un pequeño grupo gobierna y la participación de las masas se limita a elegir dirigentes en elecciones dominadas por las élites que compiten” (2003, p. 247).

El teórico Robert Dahl, en su libro llamado *La poliarquía, participación y oposición* (2009), considera a la poliarquía como un procedimiento con un conjunto de requisitos (elecciones libres, periódicas y competitivas) y separa el sistema político de los éxitos que éste pudiera alcanzar en la provisión de costas de bienestar material a sus ciudadanos.

Para Dahl una poliarquía cumple los siguientes requisitos:

1) Para que un sistema político funcione correctamente los ciudadanos deben poder:

- Formular sus preferencias.
- Expresar esas preferencias a otros y al gobierno mediante la acción individual o colectiva.
- Lograr que las propias preferencias sean consideradas por igual, sin discriminaciones en cuanto a su contenido u origen.

2) Para que se den estas tres oportunidades el Estado tiene que garantizar por lo menos:

- La libertad de asociación y organización
- La libertad de pensamiento y expresión
- El derecho de sufragio activo y pasivo
- El derecho a competir por el apoyo electoral
- Fuentes alternativas de información accesibles
- Elecciones periódicas libres y justas, que produzcan mandatos limitados
- Existencia de instituciones que controlen y hagan depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones de preferencias

Para Robert Dahl, la democracia es un concepto teórico; por lo mismo, no necesariamente ocurre en la realidad, ni ha ocurrido o es posible que lo haga. La poliarquía es, en un plano bidimensional, un régimen con alto grado de apertura y de debate público.

La relación que existe entre poliarquía y diversidad social origina confusión. Podría sostenerse incluso la proposición de que debido a que es inevitable cierto conflicto sobre objetivos en las organizaciones humanas, son necesarias poliarquías para maximizar el bienestar humano.

2.1.3. Teoría madisoniana de democracia poliárquica

El análisis de la teoría madisoniana (Madison, 2009), y populista sugiere al menos dos métodos posibles que podrían utilizarse para estructurar una teoría de la democracia:

1. En función de los procesos gubernamentales específicos necesarios para maximizar determinados objetivos. La teoría madisoniana postula una república no tiránica como objetivo a maximizar, la teoría populista postula la soberanía popular y la igualdad política.
2. El segundo método consiste en considerar como una sola clase de fenómenos a todos los Estados-nación y a las organizaciones sociales que los politólogos

llaman democráticos para descubrir las características comunes que los distinguen y las condiciones necesarias y suficientes para que posean esas características.

El modelo de democracia populista sugiere tres características posibles:

- Siempre que se aprecie que existen posibilidades políticas a elegir, la alternativa política elegida y aplicada como política gubernamental es la alternativa preferida por los individuos.
- Siempre que se aprecie que existen alternativas políticas, en el proceso de elegir la que ha de imponerse como política del gobierno se asigna un valor igual a la preferencia de cada individuo.
- La regla de la decisión: al elegir entre alternativas, se elegirá la preferida por el mayor número de individuos.

Distingue dos etapas: la etapa de elección y la etapa interelectoral. La etapa electoral, por su parte, se compone de un mínimo de tres períodos: El período de votación, el período previo a la votación y el período posterior a la votación.

Durante el período de votación se comprueba en qué medida ocurren, al menos, tres condiciones:

1. Cada miembro de la organización efectúa los actos que consideramos una expresión de preferencia entre las alternativas previstas. Por ejemplo, votar.
2. Al tabular esas expresiones (votos), el peso asignado a la elección de cada individuo es idéntico.
3. La alternativa con mayor número de votos se proclama ganadora.

En cierto sentido, toda decisión humana se considera una elección consciente o inconsciente de la alternativa preferida entre las que el agente percibe. Sin embargo, la

esencia de toda política competitiva es, aproximadamente, el soborno del electorado por parte de los políticos.

Se enuncia una cuarta condición limitadora, una condición que debe cumplirse en el período previo a la votación y que debe regir la inclusión de alternativas para el período de votación.

4. Cualquier miembro que perciba un conjunto de alternativas, y considere al menos una de ellas preferible a las demás, puede añadir su alternativa preferida, o sus alternativas, entre las seleccionadas para la votación.
5. Todos los individuos poseen idéntica información sobre las alternativas.

Este quinto punto permite deducir, como máximo, que la elección no se encuentra manipulada mediante el control de la información por parte de un individuo o un grupo determinado.

6. Las alternativas (políticas o dirigentes) con mayor número de votos desplazan a todas las alternativas con menos votos.
7. Las órdenes de los cargos electos se cumplen.

Estas condiciones constituyen, el conjunto de condiciones limitadoras observables y que, si se cumplen durante la etapa de la elección, se consideran prueba de la máxima aplicación de la regla, así como, del máximo nivel de igualdad política y soberanía popular.

La “poliarquía” incluye una variedad de organizaciones a las que los politólogos occidentales llamarían normalmente democráticas, incluye ciertos aspectos de los gobiernos de Estado-nación, algunos sindicatos, numerosas asociaciones, algunos grupos religiosos y también sociedades primitivas.

El argumento de Madison sostiene, en concreto, que un grado relativamente elevado de autonomía de grupo, unido a un grado relativamente alto de discrepancia sobre los

objetivos políticos, constituirá un freno importante a la capacidad de cualquier mayoría para controlar la política gubernamental.

Se formula la siguiente hipótesis:

Cuanto más agudo es el desacuerdo sobre políticas dentro de una organización social y cuanto mayor es la proporción de individuos que se incluyen en el desacuerdo, mayor es el nivel de autonomía social que hace falta para que exista cierto nivel de poliarquía. (Madison, 2009 p. 25)

2.1.4. Ocho normas básicas

Si estamos dispuestos a aceptar que la magnitud del consenso sobre las ocho normas básicas es mensurable, podemos formular las siguientes hipótesis:

1. Cada una de las condiciones de poliarquía aumenta al aumentar la amplitud del acuerdo (consenso) sobre la norma correspondiente.
2. La poliarquía es una función del consenso sobre las ocho normas, si todas las demás condiciones permanecen invariables.
3. La amplitud del acuerdo (consenso) sobre cada una de las ocho normas aumenta el grado de instrucción social de la norma.
4. El consenso es pues una función de la instrucción social total en todas las normas.
5. La poliarquía es una función de la instrucción social total en todas las normas.
6. La instrucción social en las ocho normas aumenta con el nivel del consenso o acuerdo sobre las elecciones posibles entre las alternativas políticas.
7. Con el consenso sobre las alternativas políticas aumenta una, o más de una, de las condiciones de la poliarquía.
8. El nivel de instrucción social en una de las ocho normas aumenta también con el grado de acuerdo existente en ella.

2.2. Garantías de una democracia poliárquica

Para Robert Dahl (2009), el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos.

Democracia es el sistema político que se caracteriza, entre otros aspectos, por su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos los ciudadanos. Dahl, señala que de manera hipotética es posible concebirlo y que se encuentra en uno de los extremos de la escala, y que a partir de ello puede servir de contraste para valorar el grado de aproximación de los distintos sistemas al ideal teórico.

Tres son las condiciones fundamentales (no suficientes) que una democracia debe cumplir para existir:

1. Igualdad de oportunidades de los ciudadanos para formular sus preferencias;
2. Igualdad de oportunidades de los ciudadanos para manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente;
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato; es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.

Para tener la oportunidad de conseguir una democracia poliárquica, se requieren las siguientes garantías institucionales:

- Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos,
- Diversidad de fuentes de información,
- Elecciones libres e imparciales,
- Elegibilidad para el servicio público,
- Formular las preferencias,

- Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.
- Libertad de asociación,
- Libertad de expresión,
- Libertad de voto,
- Libertad para los líderes políticos compitan en busca de apoyo,
- Manifestar las preferencias,
- Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias,

2.3. Políticas públicas

Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido generada, o procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

Las normas jurídicas constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan.

2.3.1. Definición de políticas públicas

El licenciado Antonio Ramírez la define de la siguiente manera: “Las políticas públicas son la disciplina de la ciencia política que tiene por objeto el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad”. (Ramírez, 2002 p. 44)

Tomas Miklos expone: “Las políticas públicas son el conjunto de directrices garantizadas por ley, que posibilitan la promoción y garantía de los derechos del ciudadano”. (Miklos, 2000 p. 45)

Rodrigo Borja la define de la siguiente manera: “Las políticas públicas son, la parte ejecutora de la administración pública, que responde a los problemas sociales y que da como resultado un Estado con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera”. (como se citó en Ramírez, 2002, p. 46)

2.3.2. Las políticas públicas y su incidencia en la sociedad

Las políticas públicas afectan a la ciudadanía en general. Las decisiones que toman los gobiernos influyen en la calidad de vida de las personas. Afectan las condiciones de los caminos y los puentes. A un nivel menos visible, varias políticas públicas determinan lo que se paga por la gasolina, por el pan o por el azúcar.

Las políticas públicas se derivan de la política, ya que la política es el género y las políticas públicas la especie. Las decisiones y acciones de los gobiernos siempre representan un beneficio para unos y un perjuicio o sacrificio para otros. Es decir, el triunfo de un interés sobre otro. En teoría, se encuentra marcado por el triunfo del interés colectivo sobre el interés privado.

La política pública, es el curso de acción que dictan los gobiernos por lo que es de obligado cumplimiento. Esos cursos de acción están en función de los objetivos y metas que fija la Constitución y las diversas leyes.

2.4. Ciclo de las políticas públicas

Las políticas públicas en su desarrollo atraviesan varias etapas que configuran un ciclo. La noción de ciclo ayuda a analizar las políticas. Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes. El ciclo, como cualquier sistema, se cierra con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.

Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes:

1. La identificación y definición de problemas;
2. La formulación de políticas;
3. La adopción de la decisión;
4. La implantación; y
5. La evaluación.

2.4.1. Identificación y definición de problemas

En las sociedades occidentales, emergen un gran número de cuestiones que proceden de distintos sectores de la sociedad, los cuales buscan la atención de los gobiernos. No todas las cuestiones que preocupan a la sociedad generan la formación de una política pública para solucionarlos. Para estudiar estos procesos se utiliza el concepto de agenda, y se suele distinguir entre agenda sistémica, por una parte, y agenda política, institucional o de gobierno, por otra.

La agenda sistémica se forma por el conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y que, además, cae dentro del ámbito competencial de la autoridad gubernamental a la que se dirigen; son las cuestiones que preocupan a la sociedad.

La agenda política, institucional o de gobierno está formada por el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para ser considerados seria y activamente por los decisores públicos; son las cuestiones que preocupan al gobierno. En líneas generales, la agenda de gobierno suele reflejar la evolución de la agenda sistémica.

2.4.2. Formulación de las políticas

Una vez que el gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza la fase de formulación de políticas, la cual conlleva al desarrollo de cursos de acción (alternativas, propuestas, opciones) aceptables y pertinentes para enfrentarse a los problemas públicos. Las políticas son

concebidas, por lo tanto, como soluciones a los problemas públicos. Esta fase incluye las siguientes actividades:

1. El establecimiento de metas y objetivos a alcanzar.
2. La detección y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos.
3. La valoración y comparación de las alternativas.
4. La selección de una opción o combinación de ellas.

2.4.3. Adopción de la decisión

Esta fase se encuentra exclusivamente en manos de uno o varios decisores públicos: para que una política sea considerada pública, ésta debe haber sido generada por medios gubernamentales, debe emanar de una autoridad pública.

2.4.4. Implantación de las políticas públicas

Esta fase comienza una vez adoptada la decisión, y comprende todas las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en cuestión. En ella las unidades administrativas correspondientes movilizan recursos económicos y humanos, sobre todo, para poner en práctica la política adoptada. Conlleva a la puesta en marcha o ejecución de las políticas.

2.4.5. La evaluación de las políticas

Las unidades de evaluación de la administración pública determinan en qué medida se han logrado los objetivos de la política pública en cuestión. La evaluación cierra el ciclo de las políticas, y puede retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases.

2.5. Poliarquía, políticas públicas y correlación de fuerzas.

Volviendo a Dahl, es preciso retomar sus argumentos, el primero de ellos que dice que la poliarquía es el conjunto de elementos que facilitan el gobierno de algunos (elecciones

libres, periódicas y competitivas) dentro del sistema político democrático como la opción más viable puesto que la democracia real es algo imposible de lograr dada su naturaleza de concepto teórico, en cambio, argumenta Dahl, la poliarquía es algo posible bidimensionalmente y lo más viable dentro del sistema político democrático al constituirse en un régimen con alto grado de apertura y debate público.

Es la opción más viable dentro del sistema político democrático porque aquellos que conforman la poliarquía han sido elegidos libremente, por los ciudadanos que conforman el pueblo, bajo las tres condiciones requeridas para que esa elección se considere legítima: en elecciones libres; dentro de una periodicidad establecida formalmente, y en un sistema de competencia libre donde las únicas limitantes son las que demarca la ley.

En un sistema de partidos políticos, la democracia asume la forma de poliarquía, debido a que quienes gobiernan son estos partidos –o sus miembros– en nombre de aquellos que los eligieron y no el electorado mismo.

Esta poliarquía debiera operar en función de las necesidades y expectativas de aquellos que eligieron a la elite poliárquica, basando sus acciones de gobierno sobre las problemáticas contenidas en la agenda sistémica y convirtiéndolas en elementos prioritarios de la agenda política por ellos diseñada.

Desde una perspectiva teórica e ideal, estas fuerzas que conforman la poliarquía –los partidos políticos– debieran dejar de lado sus intereses propios y centrarse en el interés de la mayoría reflejado en la agenda sistémica, para que, como dice Dahl, se pueda maximizar el bienestar humano.

De este trabajo conjunto de las fuerzas poliárquicas basado en las problemáticas contenidas tanto en la agenda sistémica –problemáticas generales– como en la agenda política –problemáticas priorizadas– se debieran desprender las políticas públicas cuya intencionalidad y objetivo fuera la resolución o por lo menos la minimización de esas problemáticas sociales.

Pero las perspectivas ideales de la poliarquía resultan tan imposibles como la democracia de Dahl que no pasa de ser un concepto irrealizable. En la realidad inmediata, las fuerzas poliárquicas compiten entre sí por la materialización y realización de sus propios objetivos y de su propia agenda privada –partidista– que difícilmente concordara con la agenda política o con la agenda sistémica.

De esta competencia entre las fuerzas poliárquicas basada en la percusión de sus propios intereses y del cumplimiento de su propia agenda se desprende la aprobación unánime, conjunta, parcial, negociada, condicionada o la no aprobación de las políticas públicas puestas a discusión en pleno legislativo.

Puesto en términos más familiares, esa correlación de fuerzas respecto de la generación de políticas públicas es evidente en el poder legislativo donde los partidos políticos aprueban o desaprueban las propuestas de políticas públicas presentadas a la plenaria legislativa para su discusión y posible aprobación basándose no tanto en las problemáticas de la agenda sistémica sino en sus propios intereses.

La poliarquía como opción viable dentro del sistema democrático es funcional si los mecanismos estatales facilitan la fiscalización de las acciones de los poliarcas por parte del electorado y si las instituciones que garantizan que la política del gobierno dependa de los votos operan independientemente y con la fuerza suficiente para oponerse a cualquier intento de injerencia y de cooptación.

Pero donde los intereses privados priman en las agendas partidistas por encima de las problemáticas de la agenda sistémica y los partidos gobiernan y operan en función de los intereses de unos pocos particulares y no de los interés de sus electores la poliarquía deviene en olocracia, que implica la utilización del electorado por parte de los partidos políticos como un instrumento para hacerse con el poder que usarán en favor de terceros y en detrimento de los votantes. Lo que acaba implicando que las políticas públicas irán destinadas a beneficiar a esos terceros y no a la población en general.

2.6. Proceso de formación y creación de la Ley en Guatemala

La creación y formación de la ley en Guatemala está a cargo del Congreso de la República:

El proceso de formación y sanción de la ley es una potestad que ejerce con exclusividad el Congreso de la República, potestad que le es conferida por la Constitución de la República. El procedimiento para la creación de la ley se encuentra establecido en los artículos 174 al 181 de la Constitución, y los artículos 109 al 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. (López García, 2012, p. 42)

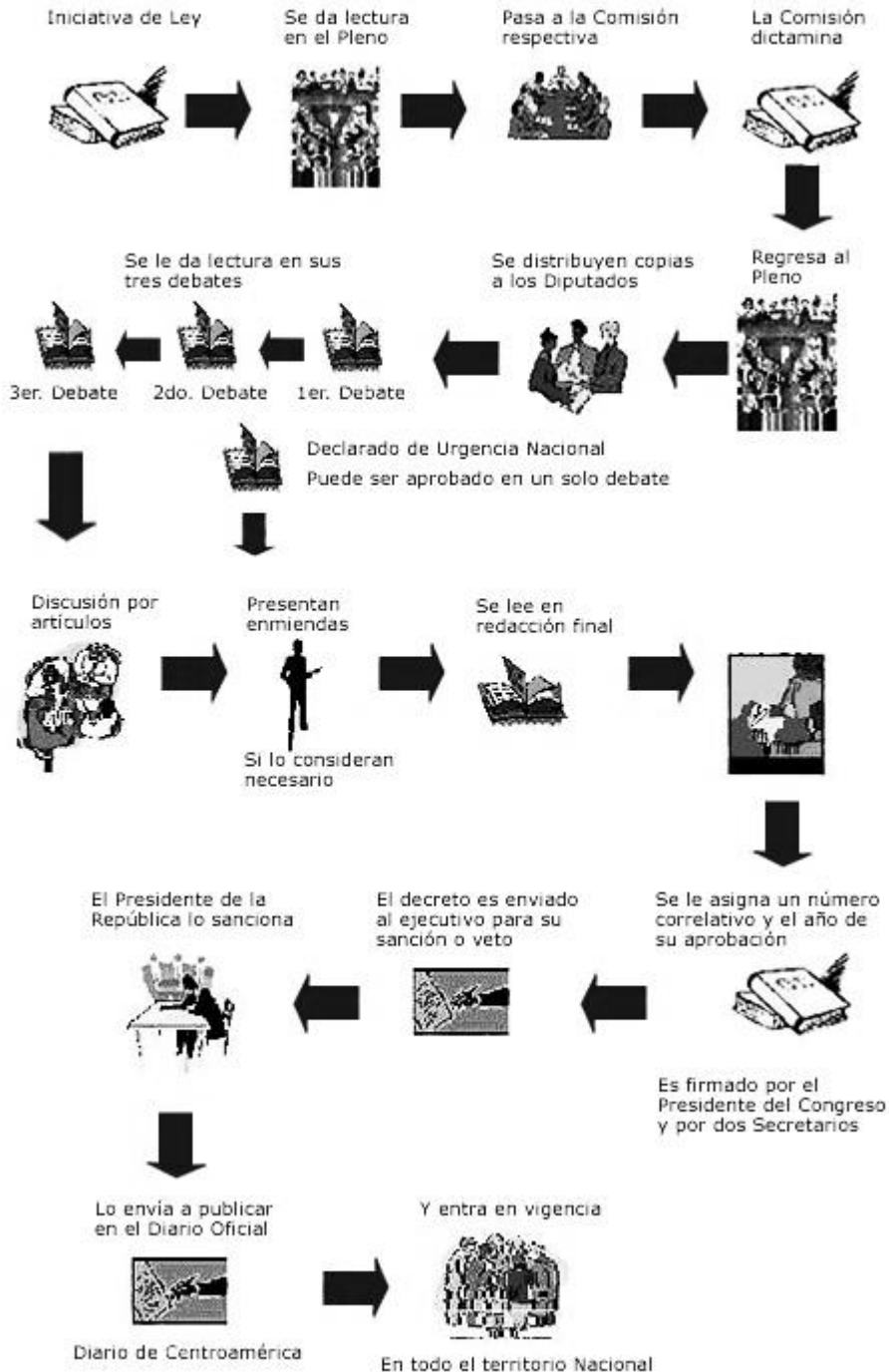
El procedimiento es el siguiente¹:

- a) **Iniciativa de Ley.** Tienen iniciativa de ley los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral. Las iniciativas que se presenten al Pleno deben estar redactadas en forma de Decreto, con una parte considerativa y una dispositiva, así como contener una exposición de motivos.
- b) **Procedimiento de presentación y conocimiento del pleno.** La iniciativa presentada se ingresa a través de la Dirección Legislativa y será conocida en la sesión siguiente.
- c) **Desistimiento y desestimación de iniciativa.** El diputado que hubiera presentado una iniciativa de ley podrá desistir de ella manifestándolo al Pleno del Congreso. No podrá desestimarse una iniciativa por razón de falta de dictamen de una Comisión de Trabajo, ya que éstas tienen obligación de dictaminar conforme lo establece el artículo 116 de la Ley Orgánica.
- d) **Envío a Comisión de Trabajo.** Una vez conocida la iniciativa por el Pleno, éste asigna el estudio y análisis de la misma a una Comisión de Trabajo para que rinda dictamen.

¹ El procedimiento para la creación de la ley se encuentra establecido en los artículos 174 al 181 de la Constitución, y los artículos 109 al 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Los extractos y el esquema fueron tomados de López García (2012, pp. 42-46).

- e) **Informes o dictámenes de la Comisión.** Efectuado el estudio, la Comisión rinde su dictamen presentando el proyecto de ley correspondiente. En este momento, la iniciativa presentada deja de conocerse con este nombre y adopta el de proyecto de ley, incorporando el dictamen y las modificaciones que la Comisión hubiere estimado pertinentes realizar.
- f) **Discusión por debates.** El dictamen y proyecto se discute durante tres debates que se realizan cada uno, en sesiones celebradas en diferentes días.
- g) **Consultas a la Corte de Constitucionalidad.** Con la intención de preservar siempre la constitucionalidad de las leyes, el Congreso de la República podrá efectuar consultas a la Corte de Constitucionalidad sobre los proyectos de ley que se tenga en discusión. La consulta es obligatoria o bien puede ser facultativa.
- h) **Discusión por artículos y votación.** Si el proyecto fuere aprobado por el Pleno en su tercer debate, se procederá a la discusión por artículos, la cual como su nombre lo indica va de artículo en artículo, salvo que sea factible o conveniente la división en incisos y párrafos del artículo a discusión.
- i) **Redacción final de la ley.** Aprobada la discusión por artículos, se procede a la discusión y aprobación de la ley en su redacción final, la cual puede hacerse en la misma sesión de la aprobación por artículo o en sesión diferente a más tardar dentro de las tres próximas sesiones.
- j) **Revisión.** Hasta el momento de haberse agotado la discusión para redacción final de determinado texto, quince o más diputados podrán mocionar por escrito solicitando la revisión de lo aprobado para que vuelva a discutirse.
- k) **Comisión de estilo y numeración de los decretos.** Aprobado en su redacción final, el Decreto es revisado en la Comisión de Estilo, y se le asigna el número de decreto, el cual será un número correlativo seguido de un guion y los números del año en que hayan sido aprobados, estará firmado por el Presidente y dos Secretarios.
- l) **Envío a la Presidencia de la República.** Dentro de los 10 días de aprobado, se envía el Decreto al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.
- m) **Publicación.** Si el Ejecutivo no tuviere objeción dentro de los 15 días siguientes de recibido lo enviará para su publicación en el Diario Oficial, previa sanción.

Esquema de conformación de la ley



Fuente: Congreso de la República: http://old.congreso.gob.gt/gt/proceso_legislativo.asp

2.7. Iniciativa de ley 4818 y su incidencia en las políticas públicas

La Iniciativa número 4818 *Ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social*; pretende brindar un espacio para la exposición y discusión de las posibles soluciones a los problemas de vivienda en Guatemala y el fin primordial es ayudar a las familias guatemaltecas en la adquisición de una vivienda digna en la cual se encuentre en mejores condiciones de vida.

La importancia de este proyecto de ley radica en proporcionar mejor financiamiento a través de una baja tasa de interés con apoyo del Estado; es importante que las familias comprendan que la obtención de una vivienda adecuada es fundamental para la salud, la educación y el sustento, y para romper el círculo de la pobreza, mediante un mecanismo que fomente la adquisición de vivienda para uso habitacional denominado tasa de interés preferencial para préstamos hipotecarios.

Históricamente el país ha carecido de una política habitacional lo cual se debe a la falta de un ente rector de la Vivienda. El gobierno apuesta por la Iniciativa de ley 4818, como una forma de propiciar un mejor financiamiento al momento de adquirir una vivienda.

2.7.1. Objetivos de la Iniciativa 4818:

Los objetivos específicos de la Estrategia son los siguientes:

1. Establecer y poner en funcionamiento en forma sostenida las condiciones legales, institucionales y financieras básicas para el desarrollo del sector vivienda, conservando y mejorando la calidad del ambiente.
2. Incrementar la producción de soluciones habitacionales para disminuir progresivamente el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, en los sectores de ingresos medios.

En el área metropolitana de Guatemala y otras áreas prioritarias, mediante tres ejes principales:

1. Primero: Subsidiaridad del estado y su papel como facilitador de condiciones para ampliar el acceso de los sectores de menor ingreso al mercado habitacional.
2. Segundo: Complementar las acciones del sector público y privado con organizaciones comunitarias dentro de condiciones de autogestión y autoayuda.
3. Tercero: Compatibilidad de políticas de vivienda con las políticas macroeconómicas.

La estrategia formulada: Consiste en lograr que la política de vivienda forme parte de todas las políticas del gobierno, como medio para mejorar la calidad de vida, salud preventiva y educación de la población.

2.7.2. Necesidades básicas de vivienda

La magnitud de la pobreza se mide en base al método de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el cual refiere a la disponibilidad y acceso a servicios que la sociedad considera básicos, esenciales o indispensables.

Las variables que se utilizan para la construcción de los indicadores de pobreza son los siguientes:

- 1) Calidad de vivienda. Se consideran hogares insatisfechos en esta dimensión:

Área urbana viviendas con:

- a) Pared de bajareque, lepa, palo, caña u otro material.
- b) Pared de ladrillo, block, adobe, madera, lámina metálica y que tengan piso de tierra.

Área rural viviendas con:

Pared de lámina, bajareque, lepa palo, caña u otro material y piso de tierra.

En Guatemala se cuenta con los siguientes materiales de cubierta: Teja, paja, tejamanil, lámina galvanizada, palma, hoja de caña de azúcar, y hoja de palma llamada Pamac (en Alta Verapaz).

La teja y la lámina se presentan en casi todas las comunidades; la palma y la paja se encuentra limitada localmente en función de su presencia natural dependiente, entre otras cosas, de la altura sobre el nivel del mar de las comunidades.

La pendiente para el uso de un mismo material en diversas regiones varía obedeciendo en gran parte a la precipitación pluvial. La teja en general requiere y acepta pendientes mucho menores que las fibras vegetales.

2.7.3. Problemática existente por la falta de financiamiento para la construcción de una vivienda

El problema imperante en estos lugares no es solo la precariedad de la vivienda sino el terreno en donde éstos se encuentran. Debido a las limitantes geográficas del terreno, es imposible para la población seguir creciendo horizontalmente, por lo que la población invade cada vez más los barrancos y áreas con pendientes pronunciadas. Al no tener otro lugar donde vivir, lo cual deja a los pobladores con dos opciones: construir en terrenos de alto riesgo, no aptos para la construcción u optar por más personas viviendo dentro de una misma vivienda. Lo cual provoca el hacinamiento en las viviendas, y cualquiera de los dos problemas se debe resolver con urgencia.

Es en este marco de referencia la Iniciativa de ley 4818, se torna de una manera necesaria para lograr un financiamiento hacia la población de escasos recursos, los cuales necesitan de una vivienda, y con esto sanear los problemas habitacionales que se tienen en Guatemala. Como parte de una política pública, la iniciativa de ley observa como existe una serie de instituciones las cuales tienen bajo su responsabilidad el financiamiento y apoyo a la población en el aspecto habitacional.

CAPÍTULO III

LA PROBLEMÁTICA DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN GUATEMALA

Los antecedentes históricos abarcados desde el periodo de la conquista española aunado, al impacto de los fenómenos naturales y la migración, son los principales antecedentes de déficit de vivienda en Guatemala.

La necesidad que los gobiernos intervengan para dar solución a dicha problemática tiene su origen; a inicios del siglo XX, políticas que en la práctica no daban las soluciones planteadas. Después del 20 de octubre de 1944, los gobiernos lograron una mejor cobertura de la vivienda social. El problema fue tratado de forma legal hasta llegar el punto de convertirse en un derecho del cual es el Estado garante, establecido en la Constitución Política de la República.

El choque cultural que se dio en periodo de la conquista española en América, se establece como el primer antecedente de déficit habitacional. La expropiación de tierras y el desplazamiento de los pueblos tradicionales, despojo de sus viviendas llevándolos a improvisar y ubicarse en terrenos riesgosos.

La extensión guatemalteca se perfila por la vulnerabilidad a desastres naturales, el ser un territorio altamente sísmico, se ha caracterizado por ser uno de los factores determinantes para que el déficit habitacional se halla ido acrecentando. El terremoto de 1976, deja al descubierto el problema en sus dimensiones reales. Los desastres naturales, tales como tormentas y deslaves han contribuido significativamente.

Guatemala vivió más de treinta años de conflicto armado interno, este periodo se caracterizó, por la implementación de políticas combativas a los grupos insurgentes. 1982 durante el gobierno de facto del presidente Efraín Ríos Montt, se implementó la política de tierra arrasada, esta tenía como objetivo aniquilar territorios por completo, para eliminar a los sectores sublevados. El conflicto de desplazó y llevó a migrar a sus pobladores al centro de la ciudad e incluso a países adyacentes a Guatemala.

Según cifras del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (MICIVI) el déficit habitacional ha alcanzado a un millón setecientos mil afectados, tomando en cuenta que en la última década no se ha realizado un censo poblacional en el país.

3.1. Catástrofes Naturales

Históricamente el Estado guatemalteco ha sido vulnerable a una serie de desastres climáticos, que ha provocado la creación de políticas públicas para contrarrestar los efectos de dichas catástrofes.

Los movimientos telúricos de gran magnitud, constantes en el territorio guatemalteco, han contribuido de manera esencial para aumentar el déficit habitacional. Terremotos como el de Santa Marta en el año 1773, en la antigua Ciudad de Santiago de Guatemala, modificó por completo la estructura de habitación en la ciudad colonial, los gobiernos de la época, principalmente porque las políticas de reasentamiento fueron para los Criollos y españoles. Los pueblos indígenas se vieron en la necesidad de improvisar y vivir en hacinamiento.

A inicios del traslado de los criollos para la nueva metrópoli, ellos se ubicaron alrededor de la plaza mayor y mucha de la población étnica, que venía con ellos de Santiago de los Caballeros se situó en los barrios marginales, los cuales tienen su origen en esta época. La población aumento exageradamente recrudesciendo aún más la problemática. “de los años 1780 a 1789 a un total de 26,750 habitantes para la ciudad y 37,500 para el área de influencia urbana.” (Leytán E., 2006 p. 25).

Durante el mandato del presidente Manuel Estrada Cabrera (1898-1920), el gobierno de la República de Guatemala, inicia con la política pública de vivienda porque se aceleraron las necesidades de residencia debido a los grandes destrozos que provocaron los terremotos entre el 25 de diciembre de 1917 al 3 de enero de 1918, de 6.0 grados de magnitud en la escala de Richter.

Fue el presidente José María Orellana (1922-1926) quien coordinó de manera eficaz la instalación de los afectados con la donación de una finca nacional, la política específica de este gobernante, estuvo enfocada a la solución inmediata de la problemática, la cual era ordenar los primeros asentamientos que se producían alrededor de la ciudad, posterior a producidos los terremotos. El evidente crecimiento de una zona de caos, en la periférica de la ciudad, impulsó la medida. Mucha gente después de la muerte del general Orellana, aún quedaba viviendo en lugares inadecuados alrededor de la ciudad.

Durante el tiempo del general Lázaro Chacón, la política específica de su gobierno, fue donar terrenos para instalar a las personas que permanecían en campamentos por los terremotos de 1917-1918. Su política pública se concretó a conceder terrenos para solucionar ese problema; y, para ubicar también a muchas personas en dos barrios antiguos de la ciudad los cuales fueron principalmente “El Gallito” y “La Palmita”. Por otro lado, la simple donación dejó consecuencias que hasta el día de hoy persiste. Familias hacinadas, viviendas en muchos casos con serios daños estructurales, crecimiento urbano desordenado hacia los barrancos cercanos.

El Estado brindó soluciones concretas a la problemática desde su origen, lo que provocó el acrecentamiento desmesurado, las políticas implementadas no dotaban de recursos necesarios para que la gente que había perdido su vivienda, tuviera accesibilidad para re adaptarse.

3.2. Cambios a la Política de Vivienda por el Terremoto de 1976

Durante el mandato del presidente Kjell Eugenio Laugerud, el 4 de febrero de 1976 se dio el terremoto más brutal registrado en la historia guatemalteca. Murieron aproximadamente veintitrés mil personas, se contabilizaron a más de setenta y siete mil heridos, se registraron más de 258 mil casas destruidas y cerca de un millón dos mil personas quedaron sin hogar. Las zonas más afectadas del terremoto fueron, Mixco, Gualán, Zacapa y Tecpán. Chimaltenango, el último fue el departamento más afectado, pues registró 14 mil muertos.

El terremoto, produjo una migración de personas a la ciudad, engrosando con esto los ya existentes; y, los emergentes cinturones de pobreza en las periferias de la ciudad. Nacieron una gran cantidad de asentamientos humanos los cuales adolecían de las más mínimas condiciones para la vida humana.

El sistema de construcción en esta época se basaba en el adobe, lo cual aumento su vulnerabilidad para que quedaran en escombros. Este sistema cambio posterior a dicho acontecimiento. Se dejó de utilizar el adobe, el cual era fabricado de barro y materiales orgánico, se empezó a utilizar el bloc de cemento y el hierro

El gobierno de turno se enfrentó a una corriente social basada en demandas de vivienda aunado a protestas que aumentaron juntamente con la violencia. La respuesta institucional a partir de la crisis evidenciada por el terremoto fue la creación del Comité de Reconstrucción Nacional que posteriormente fue fusionado a la Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda. Cuyo objetivo era la restauración del país, a través de la construcción de casa con el aval del Estado. La creación de dicha política ayudo a la institucionalización del sector vivienda. Posterior al terremoto de 1976, se da inicio a la creación de instituciones especializadas por parte de las autoridades del gobierno en materia de vivienda social.

Después de ocurrido el terremoto fue cuando en verdad se pusieron en vigor las políticas de vivienda para la nación. “El inicio de un plan plenamente concatenado interinstitucionalmente con el sector vivienda impacta profundamente al sector que ese momento más necesitaba de vivienda por la pérdida directa de sus casas con el terremoto.” (Corpeño, R. 1980).

3.2.1. Banco Nacional de la Vivienda, como Herramienta Institucional para paliar la Crisis de Vivienda a Consecuencia del Terremoto 1976

Uno de los mayores problemas de la capital de Guatemala en la primera parte de la década de 1970 era la falta de vivienda. Este problema iba relacionado con el bajo poder adquisitivo de cientos de familias y la escasa oferta de vivienda popular, aunada a la gran crisis que había desencadenado el terremoto de 1976.

El BANVI, una institución estatal dedicada a la construcción de vivienda accesible respecto al precio, creó varios proyectos destinados a paliar dicha necesidad. En 1977.

Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) con un departamento especializado en la vivienda popular. Durante muchos años, realizaron gran cantidad de créditos con interés subvencionados, posteriormente fue reemplazada por préstamos con tasas de interés más bajas del mercado.

El BANVI constituyó una de las políticas con mejores resultados para frenar la imparable escalada de déficit de vivienda, para la población con carencia de recursos económicos a fin de obtener una solución habitacional, de tal manera que muchas de las personas en condición de pobreza tuvieron la oportunidad de acceder a esta solución. Parte de los beneficiados se encontraban en asentamientos humanos, estos lograron obtener financiamiento para concluir el proceso de escrituración y de legalización de la tenencia de la tierra a su favor.

Este banco se creó a fin de que las personas de bajos recursos pudieran tener acceso a créditos blandos. El BANVI lideró el sector de la vivienda hasta 1997 año en que se decidió iniciar su liquidación debido a las denuncias de corrupción en su jefatura, proceso que concluyó en el 2003.

3.2.2. Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas

Es una de las instituciones creadas por el Estado a través del Decreto No. 541 del Congreso de la República, es el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), como una institución descentralizada y autónoma para poder financiar la construcción de viviendas en sectores medios a través de seguros de hipotecas. Su desarrollo dentro de la problemática de la vivienda ha sido significativo, ha contribuido a que familias con salarios estables que no califican a un crédito bancario para adquirir una casa de habitación, lo pueden hacer a través de esta institución. Su prevalencia en el mercado actual hasta la fecha ha beneficiado a muchas familias de estratos medios.

3.3. Enfrentamiento Armado Interno

El gobierno del general Efraín Ríos Montt (1982-1983) cancela totalmente el Departamento de Vivienda de la Secretaría General de Planificación Económica el 15 de agosto de 1982, marcando un retroceso en materia de institucionalidad de la problemática de vivienda. La política principal del general fue tierra arrasada, masacres y desapariciones forzadas. Las poblaciones se vieron en la necesidad de abandonar sus territorios, desplazarse a lugares en condiciones decadentes para sobrevivir.

El general Óscar Humberto Mejía Vítores (1983-1986), por presiones internacionales desarrollo una política de asistencia social a las zonas más afectadas por la guerra. En ese entonces había personas afectadas en el altiplano de Guatemala por motivo de la destrucción de sus hogares, aldeas y actividades económicas. El gobierno se vio obligado a tomar medidas urgentes con el propósito de solucionar la problemática.

Se crearon varias casas de bloc y lámina duralita formando pequeñas colonias a las que llamaron Polos de Desarrollo, estos estaban ubicados en grupos de cien, doscientas y hasta trescientas casas en el llamado Triángulo Ixil en el Departamento del Quiché. La guerra provocó un desplazamiento aproximado de unas 50,000 personas las cuales huyeron a diferentes lugares incluso a México.

3.4. Excesiva Migración

El Enfrentamiento Armado Interno, que tuvo una duración de treinta y seis años en el contexto guatemalteco afectó en gran manera a las poblaciones indígenas ubicadas en el altiplano de Guatemala, producto de la guerra interna y la falta de oportunidad laboral en el interior provocó una “Excesiva migración hacia la ciudad de 1988 a 1992, por la concentración de actividades industriales. En esos años se incrementó la necesidad de producción de vivienda.” (Rosales Paíz, 2016 p. 3) las oportunidades laborales se concentraban en la ciudad. La migración del campesino del área rural en busca de trabajo, fue un factor determinante, generando un alto índice de invasiones en zonas periféricas, debido al alto costo de una vivienda digna, incrementando las ciudades dormitorio en los municipios aledaños a la ciudad y a los núcleos urbanos.

Sin embargo, dicha migración no tiene como destino necesariamente la ciudad de Guatemala y sus alrededores. Se observa cada vez una mayor migración a ciudades intermedias como Cobán, Carchá, Chimaltenango, Jutiapa, Santa Cruz Barillas, Chichicastenango, Malacatán, Coatepeque, La Libertad y Sayaxché. Basado en esos flujos migratorios a lo interno del país. (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, 2013 p. 44)

Según la encuesta nacional de vida (ENCOVI) de 2014 se evidenció que “En el área urbana el 1.8% de los hogares presenta emigración por alguno de sus miembros, mientras que en el área rural la proporción aumenta a 3.6%.” Ver Cuadro No. 8 sobre los hogares afectados por la migración. (INE, 2014 p. 33).

A pesar que el fenómeno de la migración fue significativo durante el conflicto Armado Interno, producto de las políticas implementadas para combatir la insurgencia. Este no es un fenómeno aislado de la coyuntura guatemalteca, la migración sigue siendo un factor determinante para que la gente abandone sus viviendas y opte por vivir en condiciones decadentes en los centros laborales.

3.5. Los Acuerdos de Paz

Fueron suscritos el veintiséis de diciembre de mil novecientos noventa y seis. Son los estatutos legales que le dieron fin a la guerra interna en Guatemala. El objetivo principal fue crear un andamiaje en la reconstrucción de un país debilitado por el conflicto.

“Después de treinta y seis años de conflicto armado, los Acuerdos de Paz, suscritos en diciembre de 1996, constituyeron la oportunidad para la construcción de un escenario” (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. 2014 p. 312). Dentro de este escenario era población la afectada y a quien se debía remunerar.

La firma de los Acuerdos de Paz y los avances a nivel mundial, expresados en tratados internacionales marcaron desarrollos en materia de vivienda social. En este sentido específico, los tratados de paz llevaron al Estado a ratificar el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y asuntos agrarios a fin de crear una política para fomentar la vivienda popular, donde se le debe asignar anualmente 1.5% de los impuestos recolectados por el Estado. Se buscaba que la gente desplazada que perdió su vivienda contara con facilidades para poder acceder.

En lo suscrito se estableció el compromiso a financiar proyectos de vivienda con subsidios directos. Se designó una política de salubridad en la construcción de viviendas y mantener créditos blandos para el trabajador promedio que no es sujeto de crédito bancario.

Con la firma de los tratados de paz el Estado se comprometió avalar el acceso de las mujeres a vivienda propia y quitar los impedimentos por cuestión de género. Impulsar el Fondo de Tierras, que originalmente se estableció para recuperar las que fueron expropiadas a comunidades indígenas.

El establecimiento de los acuerdos fue básicamente subsanar una sociedad lacerada por el conflicto interno. Lo establecido no dista de lo expuesto en la Constitución Política de

la República de Guatemala Art. 119 literal g).en materia de derecho a vivienda donde el Estado es el garante al acceso a la vivienda de tipo social.

El establecimiento de nuevas instituciones generadas post conflicto fueron necesarias para la reconstrucción habitacional en Guatemala, tales como el ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda y Fondo para la Vivienda.

3.6. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

En 1997 el Congreso de la República transfirió la responsabilidad de la vivienda social al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), por medio del Decreto 74-97, donde la figura de un Viceministerio específico para vivienda desapareció. Es importante mencionar que el marco institucional, técnico financiero creado a través de la Ley anterior, fue influido posteriormente por los compromisos adquiridos por el gobierno en diciembre de 1996, al suscribir los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, firmado en Oslo, Noruega, el 17 de junio de 1994.

El ministerio institucionaliza una serie de programas que buscan combatir el déficit habitacional en Guatemala de carácter cuantitativo.

3.6.1. Fondo para la Vivienda

Durante el año de 2012, en la República de Guatemala se promulgó una nueva Ley de Vivienda que dictamina la creación de un fondo destinado a abordar este problema. Esto tuvo un avance positivo, pues el subsidio para vivienda pasó de 20 mil a 35 mil quetzales lo que ha permitido un acceso más amplio de múltiples sectores sociales a viviendas económicas. El Fondo para la Vivienda es el ente encargado de distribuir el capital a las familias necesitadas de vivienda.

El Fondo para la Vivienda –FOPAVI-, creado de conformidad con lo que estipula el artículo 55 de la Ley de Vivienda, Decreto número 9-2012 del Congreso de la República, es una institución financiera de segundo piso, adscrita al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, con el objeto de otorgar subsidio directo y facilitar el acceso al crédito a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema que carecen de una solución habitacional adecuada. El FOPAVI absorbió los derechos y obligaciones del Fondo Guatemalteco para la Vivienda – FOGUAVI-. (Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Fondo Para la Vivienda 2013 p. 3)

Los subsidios entregados en el área metropolitana, en todos los programas representan más del 20% del total reportado en el año 2016, sin embargo, solo se cubre en un 49% de la demanda. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Fondo Para la Vivienda (2013).

Los fondos sociales deberán actuar en forma coordinada con el Viceministerio de Vivienda, el FOPAVI y las municipalidades, para lograr mayor efectividad en la reducción del déficit cualitativo de vivienda, específicamente en dotación de servicios básicos y mejoramiento de la vivienda. Esta coordinación deberá tomar en cuenta la población objetivo y cobertura geográfica de los fondos sociales, así como las prioridades en el sector vivienda.

3.7. Precios de Mercado en Materia de Vivienda

Históricamente el acceso a la vivienda ha sido determinado por los precios en el mercado, los sueldos han estado por debajo de la canasta básica, haciendo inaccesible la vivienda al trabajador con salario base, parte de esto se puede ver en las primeras políticas de vivienda popular que se dieron en el periodo 1944 -1954:

Las primeras viviendas populares, fueron construidas en la colonia: Labor con 181 casas las cuales estaban clasificadas en cinco diferentes tipos de la A – E. Con costos unitarios de Q. 1,200.00 a Q. 3,300.00 quetzales. Por otro lado, también se desarrolló otro proyecto en la colonia Betania, con 620 unidades a un precio promedio de Q. 3,000.00 quetzales”. La Dirección General de Obras Públicas fue la encargada de elaborar los planos, el desarrollo y la construcción de las viviendas. (Cardona, R. Thilleu B. 1988 p. 13).

Para el análisis, de la época un maestro obtenía un salario de veinte quetzales al mes y la mensualidad para optar a una vivienda de las anteriores era de trece quetzales, considerando que este era el salario base de dicha época, el sector que devengaba por debajo del mínimo le era inalcanzable optar, constituyendo el sector más necesitado de vivienda digna.

Actualmente una vivienda promedio con tres habitaciones, cocina, baño, lavandería, pequeño jardín y garaje para un carro, dentro del parámetro de una vivienda digna, según la Cámara Guatemalteca de la Construcción dentro del perímetro de la ciudad esta tiene un costo de Q 620,000 y en la periferia de la ciudad Q. 320,000, para que una persona pueda obtener un financiamiento bancario para una vivienda de este tipo debe ostentar un salario por encima de Q. 15,000.

3.8. Salario Mínimo

Uno de los problemas principales en Guatemala, para que los estratos bajos puedan tener acceso a vivienda mínima, es precisamente la relación que existe entre el salario mínimo y los precios en el mercado actual de vivienda.

El salario mínimo en Guatemala, es la cantidad mínima, fijada por la comisión paritaria de salarios mínimos, se toma en cuenta las condiciones de vida y los datos emitidos por la Dirección General de Estadística, así como los datos que se puedan recabar sobre el precio de vida, calzado, vestido y alimentos de primera necesidad que consuman los

trabajadores, relacionándolo con la posibilidades patronales para que proporcionen a los trabajadores lo relativo habitación, tierra para cultivo leña y demás prestaciones que disminuyan el costo de la vida de éstos. Todas estas condiciones son evaluadas por esta Comisión y en base a eso se establece el salario mínimo por el año en curso. (Artículo 111, Código de Trabajo, Decreto 1441).

Aumentos al Salario Mínimo 2016

Tabla 1

Salario Mínimo 2015	% Aumento	Salario Mínimo 2016
Agrícolas Q. 2,394.36	4	Agrícolas Q. 2,497.04
Exportación Q. 2,200.86	3.5	Exportación Q. 2,284.15

Fuente: Elaboración propia

En la tabla No. 1 se puede ver la comparación del año 2015 al 2016, respecto al aumento al salario mínimo. Este ha sido en el agrícola un aumento de Q. 103,00 y en el de exportación de Q. 84,000.

Comparación de Aumento al Salario del 2013-2016

Tabla 2

Clase	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016
Agro y no agro	Q. 2,171.75	Q. 2,280.34	Q. 2,394.36	Q. 2,497.04
Export. y maquila	Q. 1,996.25	Q. 2,096.06	Q. 2,200.86	Q. 2,284.15

Fuente: Elaboración propia

Los cuatro años analizados, se puede observar que el incremento al salario mínimo no ha tenido un impacto significativo en el ciudadano, tomando en cuenta que de la misma forma aumenta el costo de vida anualmente.

Existe una gran cantidad de trabajadores que ganan por encima del salario mínimo, el salario de un trabajador, es proporcional a su productividad o a su capacidad profesional. Ellos también se encuentran en muchos casos dentro de las personas que pertenecen al déficit habitacional; Ellos pueden salir beneficiados con la Iniciativa 4818: “Una familia

trabajadora que no es objeto de crédito y se trata de personas que son trabajadoras, con un salario de Q. 7,000 pueden tener acceso a un subsidio hasta \$50 cincuenta mil dólares.” (Chinchilla, O. Entrevista personal, 11 de septiembre de 2016)

3.8.1. Canasta Básica y el Salario Mínimo

Otro punto sumamente importante, que limita el acceso a la vivienda en Guatemala, es el constante encarecimiento de la canasta básica, los productos alimentarios aumento de precio en el año 2015 a un precio Q. 3 mil 589.80, con un aumento del 10.9% con respecto al mes diciembre del año 2014. El costo de la Canasta Básica Alimentaria, para abril del 2016, llegó a los Q. 3,697, mientras que la Canasta Básica Vital (CBV) se obtiene por Q. 6,747.09. (INE, 2016)

“La Canasta Básica Alimentaria (CBA) se conoce como el conjunto de alimentos, expresados en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de un hogar promedio. Para Guatemala se calcula para una familia promedio de 5.38 miembros.” (INE, 2015)

La canasta básica puede incluir los siguientes productos, Lácteos como quesos, cremas, leche, Café, sal de mesa, Carnes de diferentes animales: pollo, cerdo, res, pescado, Huevos, principalmente de gallina, Grasas y aceites vegetal o manteca animal, Fríjoles, de diferentes colores. Cereales tales como maíz, arroz, pan, pastas entre otros. Azúcares de diferente clase como morena, blanca, dietética, Verduras de diferente naturaleza. Frutas de diferente naturaleza. (Menchu, 2002 p. 25)

Además de los requerimientos mínimos sobre alimentación, también existen otros gastos, lo cuales son incluidos en: “La Canasta Básica Vital (CBV), incluye, además del mínimo alimentario, los servicios básicos, tales como agua, luz, vestuario, vivienda, salud, transporte, recreación, educación, etcétera.” (INE, 2015)

En los años analizados del salario mínimo y el costo de la canasta básica, según el Banco Mundial: “Guatemala tiene uno de los mejores desempeños económicos de América Latina, con una tasa de crecimiento encima del 3% desde 2012 y que alcanzó el 4.1% en 2015, con proyecciones de crecimiento de 3.5% para 2016” Banco Mundial (2016).

Sin embargo, el crecimiento de la pobreza en Guatemala es desmesurado. Nuestro país, tiene la tasa más alta de toda Latinoamérica 50%. En otras palabras, la mitad de la población. El crecimiento económico publicado por el Banco Mundial, no ha bastado para sacar a los pobres crónicos de la pobreza, pasó de 51.2% a 59.3% en ocho años.

La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), la cual fue realizada durante el año 2014 reveló que un 59.3% de la población guatemalteca 9.37 millones según las proyecciones de 2014 está viviendo por debajo de la línea de pobreza, comparado con el 51.2 por ciento observado en la ENCOVI 2006, esto quiere decir que los niveles de empobrecimiento en el país han ido en aumento.

La pobreza es un factor determinante para que las familias no tengan capacidad para acceder a una vivienda mínima. Al ciudadano promedio devengando el salario base no es capaz de cubrir la canasta básica según los datos presentados anteriormente. El acceso a la vivienda digna con los altos precios de mercado excluye a quienes ostentan un salario base.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS COMPARADO DE POLÍTICAS DE VIVIENDA

La problemática de vivienda en Latinoamérica, no dista del caso guatemalteco, las condiciones históricas de origen, son afines y determinantes para poder hacer una comparación. Muestra de eso es, que originariamente los españoles rompen la continuidad del desarrollo prehispánico, sometiendo a los indígenas por medio de la violencia y la expropiación de sus tierras, expulsándolos de sus viviendas. Todo lo descrito anteriormente, es un factor común en Latinoamérica, los gobiernos militares y dictatoriales marcados por la corrupción, y el clamor por la tierra es característico de los pueblos latinoamericanos.

El presente capítulo contiene una descripción de la Iniciativa de ley 4818 que dispone un Interés Preferencial para Facilitar el Acceso a la Vivienda Social, detallando su contenido. Se presenta un análisis de derecho comparado, sobre la aplicación de políticas públicas implementadas en algunos estados seleccionados de Latinoamérica con similitud a la Iniciativa de Ley 4818.

4.1. Contenido de la Iniciativa y descripción

La Iniciativa de ley analizada y evaluada en este capítulo, lleva como nombre: Ley de Interés preferencial para Facilitar el Acceso a la Vivienda Social, se identifica con el número de registro de Congreso de la República, número 4818. Su objetivo es fomentar la construcción de viviendas populares por medio de sistemas de financiamiento adecuados.

La Iniciativa de ley se compone de siete secciones denominadas capítulos. El primer capítulo que trata sobre: Disposiciones Generales, inicia con los objetivos generales de la misma, estos son establecer las bases legales e institucionales, técnicas, sociales y

financieras para lograr proveer acceso a vivienda a través de préstamos hipotecarios con interés preferencial subsidiado.

A continuación, se definen algunos conceptos esenciales para la comprensión de dicha Iniciativa de Ley:

(FHA). **La Tasa Preferencial para Vivienda:** Es la tasa preferente que paga el interesado luego de haberse restado la tasa subsidiada.

La Tasa de Interés Subsidiada: Será el porcentaje que absorberá el Estado, que corresponde al cincuenta por ciento durante todo el proceso contractual de la hipoteca. Es el beneficio que se recibirá por medio de la ley que se analiza.

La Tasa del Crédito: Es la suma de la Tasa Preferencial de Vivienda y la Tasa de Interés Subsidiada, la cual no pasa de tres puntos arriba de la tasa de referencia. La tasa del crédito no incluye el seguro de desempleo ni el desgravamen.

Seguro de Desempleo: Este nuevo seguro tomó vigencia a partir del 2 de enero de 2013, en Guatemala, se implementó para proteger el esfuerzo que las familias efectúan para comprar vivienda. En caso de fallecimiento se condonará totalmente la deuda. “Se indemnizará la deuda en caso de invalidez total o parcial del pago de la hipoteca. El pago de seis cuotas mensuales del crédito de vivienda, ante la pérdida de empleo”. (Superintendencia de Bancos 2013)

En cuanto a los Criterios de Aplicación: Estrictamente los beneficiados deben ser guatemaltecos, pueden optar matrimonios, parejas en unión de hecho, madres y padres solteros, madres y padres viudos. También pueden participar personas de la tercera edad que puedan optar a créditos. Estrictamente debe demostrar carencia de bienes.

De acuerdo con lo estipulado:

Los guatemaltecos tienen derecho a una vivienda digna, adecuada y saludable, con seguridad jurídica, disponibilidad de infraestructura,

servicios básicos y proximidad a equipamientos comunitarios, lo cual constituye un derecho humano fundamental, sin distinción de etnia, edad, sexo o condición social o económica, siendo responsabilidad del Estado promover y facilitar su ejercicio, con especial protección para la niñez, madres solteras y personas de la tercera edad. Artículo 6, Ley de Vivienda, Decreto Número 9-2012. (Congreso de la República de Guatemala. 2012).

Dentro de los criterios de aplicación, se encuentra la normativa que el valor no puede exceder de cincuenta mil dólares. Esto es un aproximado de acuerdo con el cambio del día sábado 15 de abril del 2017: \$1 x Q. 7.33862 = Q. 366,931.00.

De concretarse la Iniciativa de ley se podrá obtener como máximo trecientos sesenta y seis mil, novecientos treinta y un quetzales como crédito, si los optantes beneficiarios son sujetos de crédito.

Es necesario efectuar un estudio socioeconómico sobre los candidatos, El cual será formalizado por el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), para demostrar que la persona o grupo familiar es sujeto de crédito y cumple con los prerrequisitos establecidos en la ley que se estudia, tipificados en su capítulo primero y establecidos en el artículo cuatro de la Iniciativa 4818.

La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI, 2014), reveló que los niveles de pobreza aumentaron en Guatemala, 51.2 por ciento en el 2006 aumentó a 59.3 por ciento en 2015. La cantidad de 9.37 millones vive por debajo de la línea de pobreza. (INE, 2015) En otras palabras para más del 50 por ciento, no es viable la Iniciativa estudiada, simplemente porque no son sujetos del subsidio por llenar los requisitos establecidos en este artículo cuatro.

Un préstamo de consumo quedaría establecido, es decir un contrato en virtud del cual una persona, denominada prestamista, en este caso la entidad financiera o banco, también llamada mutuante entrega a otra: prestatario, mutuario, dinero para que se sirva

de ella y rembolsé posteriormente y cantidad con el beneficio del interés para el prestamista. En ese caso El crédito deberá ser garantizado con hipoteca.

Esto acorde a al artículo:

Los créditos hipotecarios de mediano y largo plazo para compra de vivienda para familias de menores ingresos, las cédulas hipotecarias y cualquier otro título o documentos que exprese una garantía hipotecaria para vivienda, pueden ser garantizados por el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas o por garantía de pago que emitan las compañías aseguradoras o afianzadoras legalmente autorizadas, siempre y cuando tales entidades estén sujetas a la vigilancia e inspección de la Superintendencia de Bancos. Artículo 52, Ley de Vivienda Decreto 9-2012. (Congreso de la República 2012)

Los créditos concedidos en el año 2013, se estimaron en una cantidad de: Q. 254,070.00 millones de quetzales, de los cuales no se pudo determinar qué cantidad se dedicó a la construcción. Lo que sí se pudo determinar fue que en los últimos meses de 2013 en bienes raíces se invirtió un promedio de 150 millones de quetzales. (Superintendencia de Bancos, 2013)

En el 2014, la cifra pudo estar por los 600 millones dedicados a bienes y raíces. Si se toma hipotéticamente un promedio de cien mil quetzales para compra de vivienda, las familias beneficiadas son de 6,000 familias en 2014 con un promedio de 5 miembros por familias, constituidas por los dos padres, y un promedio de tres hijos, la cantidad de personas fue de: 300,00, Es posible que los índices de hipotecas, no varíen mucho en 2015, 2016 y 2017.

El proceso inicial para optar a un interés preferencial se caracterizaría de la siguiente forma: El núcleo familiar debe buscar una solución habitacional que cuente con los requisitos establecidos por esta iniciativa de ley, proponerla como opción de compra para hipotecarla. El propietario original, entrega los documentos de la propiedad que vende,

la entidad financiera efectúa los estudios pertinentes. Se otorga el crédito, los documentos pasan a nombre del comprador, el propietario recibe el dinero de la venta. El inmueble, es anotado con la hipoteca con respaldo de documento respectivo y el núcleo familiar debe pagar el crédito. El dinero debe utilizarse únicamente para comprar vivienda y no haber sido beneficiados anteriormente con un subsidio del Estado.

En el segundo capítulo denominado: Mecanismos de financiamiento e interés preferencial. En el artículo número seis trata de las autoridades autorizadas para otorgar los créditos los cuales están divididas en tres grandes grupos: bancos autorizados, cooperativas de vivienda y fideicomisos de vivienda.

En cuanto al tiempo establecido, este no debe de exceder de 120 meses o bien 10 años. Los créditos concedidos deben ser reportados mensualmente al Fondo para la Vivienda (FOPAVI) sus actividades crediticias.

En el tercer capítulo llamado: Financiamiento con tasa de interés preferencial. Se recalca que debe de ejecutarse a través de garantía hipotecaria o cédula hipotecaria. En cuanto a la aplicación que se desarrollará dentro de lo pautado en el contrato, se establece, el capital afectado, el interés que se va a cobrar, el cual se divide en 50 por ciento que pagará directamente el beneficiario. Y el otro 50 por ciento que absorbe el Estado o bien, es porcentaje que subsidia el Estado.

En cuanto a las condiciones, aun no se han establecidas, porque estas deben estar tipificadas dentro del reglamento, el cual se redactará y publicará 60 días posteriores a la aprobación y publicación de esta propuesta de ley. Si el candidato no es sujeto de subsidio, la entidad seleccionada deberá devolver el monto del subsidio al Estado.

En el cuarto capítulo denominado: Descuento directo o retención, el artículo 13 de la propuesta, trata directamente sobre el tema, en cuanto al sistema que utilice la institución seleccionada por el beneficiario para otorgar el crédito, descuento o retención, si decide utilizar otro medio, ya es responsabilidad de la institución crediticia. El trabajador podrá

escoger la forma de pago que pauté con la entidad crediticia. También puede seleccionar si quiere que sea afectado su sueldo, salario y prestaciones laborales para que se le efectúe del mismo una retención o descuento directo. La entidad autorizada, debe de informar constantemente por medio de un estado de cuenta al beneficiario del saldo que maneja, en caso de dudas o reclamos, debe de prestarles asistencia a los beneficiarios.

En caso de retención, la entidad empleadora y que conserva la cuota respectiva, está obligado a enviar a la entidad crediticia a más tardar los primeros diez días del mes siguiente, la cantidad descontada y la entidad que está autorizada debe de hacer efectivo a la cuenta de la persona beneficiada con el subsidio.

El empleador toma sobre sí, la responsabilidad de hacer efectivos los descuentos respectivos, si no lo hace, el Artículo 21 en cuanto al “Incumplimiento” establece que causan un recargo de un cien por ciento que debe pagar el patrono, quien después de haber descontado las cuotas no las entrega respectivamente. De no cumplirse, lo establecido en este artículo, puede cobrarlos el Banco por la vía judicial.

El pago se establece dentro del contrato, si en dado caso se omitiera este detalle, el pago se ha de efectuar al mes de establecido el contrato. Si por alguna razón se pone fin a la relación laboral, el empleador deberá dar aviso dentro de un máximo de cinco días a la entidad autorizada para ceder el crédito a fin de tomar las consideraciones necesarias en el proceso de pago del crédito.

Al terminar la relación laboral por cualquier motivo que esta se hubiera producido y al establecerse la liquidación laboral, el empleador, tiene la obligación de descontar seis cuotas con los respectivos intereses, enviarla de inmediato a la entidad crediticia y notificar el hecho. El nuevo empleador asumirá todas las responsabilidades del anterior empleador.

En el capítulo número cinco se denomina: Protección al comprador. Artículo 119 literal i) de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que: “La defensa

de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizarles su salud, seguridad y legítimos intereses económicos.” Esto se interpreta como una protección para el consumidor.

En el artículo 26 de la Iniciativa 4818, se establece que todo crédito tiene diez días de gracia, durante ese tiempo, no se cobrará ningún tipo de interés. En el artículo 27 se instituye que únicamente las pensiones alimenticias sobre las retenciones que se establezcan al salario de un beneficiario de crédito.

El capítulo número seis que lleva como nombre: Régimen legal privativo. Estable que no se puede vender ni gravar ningún inmueble sin el consentimiento de la entidad crediticia que es propietaria del crédito cedido a un beneficiario. Si no tienen la autorización respectiva, en el Registro de la Propiedad, no se puede inscribir una hipoteca sobre otra hipoteca de la misma naturaleza. Salvo que previamente se hubieren negociado los derechos.

Los inmuebles que se hayan adquirido bajo este sistema de subsidio, se puede ceder o vender a terceros. Esto se efectúa, siempre y cuando la persona compre en efectivo el inmueble o llene las características requeridas para optar al interés subsidiado. Se elabora los documentos correspondientes ante notario público y se cancele la anterior compra ante la institución crediticia que cedió el crédito y se establezca una nueva negociación y se concluya la primera.

En cuanto a la recuperación, el beneficiario podrá recobrar el beneficio de su crédito, toda vez, que no se haya adjudicado a alguien más el inmueble. Que se hayan pagado las amortizaciones vencidas hasta la fecha de la recuperación, incluyendo todo lo que le corresponde pagar. Todos estos gastos los puede realizar un tercero a nombre el titular del crédito.

Los intereses se calcularán por la institución autorizada para ceder el crédito y se abonarán en el mes siguiente; para poder actuar, con forme a lo establecido en esta

iniciativa de ley. Esto va de acuerdo con la tasa de referencia del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA). Que se consulte mensualmente, pero que ha de aplicarse al siguiente mes.

Si no se puede acreditar el subsidio, la autoridad crediticia, dicha autoridad, solicitará al Ministerio de Finanzas Públicas, Certificados Tributarios, estos certificados son negociables. Podrán servir para pagar cualquier tipo de impuesto por parte del adquirente.

Por último, el capítulo número siete: Disposiciones transitorias y finales. Trata este capítulo sobre la creación del futuro reglamento que ha de regir la presente iniciativa de ley. El Fondo para la Vivienda (FOPAVI) será el responsable de proponer el reglamento al Organismo Ejecutivo, el cual está compuesto por el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministerios de Estado, las Secretarías de la Presidencia y Vicepresidencia.

4.2. Derecho Comparado

Para cumplir con los objetivos establecidos en este trabajo de investigación, se han escogido dos países en donde se han desarrollado leyes semejantes a la Iniciativa de Ley 4818, los países seleccionados son la República de Colombia, y la República de Panamá.

Se procederá a revisar algunos principios constitucionales de sus Cartas Magnas individuales en donde se pone de manifiesto el derecho de la vivienda. Posterior a estas comparaciones de ley, se pasa a evaluar directamente la viabilidad de dicha propuesta de ley en Guatemala.

4.2.1. Aplicación de Ley No. 1537-2012 en Colombia

El acceso a la vivienda en Guatemala, se ha manifestado con intervencionismo del Estado desde 1935, en el caso colombiano No fue sino hasta la Constitución Política de 1991, cuando el derecho a vivienda digna se incorporó a la jurisprudencia de ese Estado.

El acceso a la vivienda en Colombia mantenía condiciones de desventaja establecidas por los bancos hacia los ciudadanos, que terminaban inexorablemente en la pérdida total de sus viviendas, el Estado tomó bajo su control la problemática a fin de regular de manera beneficiosa para la población menos favorecida.

Fue la declaración constitucional de 1991, donde se estableció el derecho a la vivienda digna para los sectores menos favorecidos. La Corte Constitucional de Colombia trató la importancia de la vivienda digna en el ordenamiento político nacional:

Conforme a la Carta Política no puede la adquisición y la conservación de la vivienda de las familias colombianas ser considerada como un asunto ajeno a las preocupaciones del Estado, sino que, al contrario de lo que sucedía bajo la concepción individualista ya superada, las autoridades tienen por ministerio de la Constitución un mandato de carácter específico para atender de manera favorable a la necesidad de adquisición de vivienda, y facilitar su pago a largo plazo en condiciones adecuadas al fin que se persigue, aún con el establecimiento de planes específicos para los sectores menos pudientes de la población, asunto éste último que la propia Carta define como de interés social. (Corte Constitucional de Colombia. 1999)

“Aunque en Colombia se habla principalmente de la vivienda digna, en diversos tratados internacionales, se habla de derecho a la vivienda adecuada.” (Acevedo Daza, B. L. 2015) La adherencia de dicho artículo, promovió en gran medida, la intervención del Estado para facilitar el acceso a la vivienda digna.

El siguiente avance en materia de vivienda fue el 20 de junio del 2012. El Congreso de la República de Colombia eroga la ley No. 1537-2012, la cual en su artículo uno especifica: “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”.

Entre los objetivos de la ley No. 1537-2012 de Colombia; está la de efectuar un orden nacional y territorial el cual desarrolla viviendas de interés social con intervención de la iniciativa privada. El fin de aliviar la problemática y buscar Incentivar el sistema especializado en financiación de vivienda donde el Estado es el garante. El objetivo principal que establece esta ley en su artículo primero, es ser un apoyo para que los sectores menos favorecidos puedan disfrutar de vivienda digna.

Los mecanismos de financiamientos implementados en Colombia, y que pueden ser otorgados son dos tipos de contratos de crédito: Crédito hipotecario y Crédito de leasing habitacional. El contrato que se realiza con los bancos colombianos y el comprador, debe de tener cláusulas aplicables, como por ejemplo el término del tiempo, las condiciones por las cuales se concede el préstamo hipotecario y los beneficios aplicables de ley.

El Decreto 2555 de 2010, define leasing habitacional al destinado a la adquisición de vivienda familiar, como el “contrato de leasing financiero mediante el cual una entidad autorizada entrega a un arrendante la tenencia de un inmueble para destinarlo exclusivamente al uso habitacional” (Decreto 2555, 2010) los contratos de leasing habitacional se debe contemplar la opción de compra, el valor no podrá ser superior al 30% del valor comercial del bien, en pesos o en unidades de valor real. Este tipo de contrato debe de realizarse por escrito, “Deberá acogerse a las condiciones que establezca la Superintendencia Financiera de Colombia para los pagos.” (Acevedo, 2015 p. 35).

Este tipo de contrato deberá tener seguro contra incendios, terremotos, y cualquier otro percance, el arrendatario quien puede escoger las pólizas que más le convengan. La Iniciativa 4818 Ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social. En su redacción dice “La tasa de crédito no incluye seguro de desempleo ni el desgravamen.” (Artículo 3, inciso d de la Iniciativa 4818) dentro de esta iniciativa no existe ningún seguro contra incendios, terremotos o cualquier otro percance. Por otro lado, en el Artículo 9 numeral 2 de la ley 546 de 1999 “se autoriza construcción de vivienda y para su financiación a largo plazo” está da opción para adquirir vivienda con bajos intereses semejante a lo propuesto por la Iniciativa 4818.

En la Resolución Externa No. 3 del 2012 “Por la cual se establece la tasa máxima de interés remuneratorio de los créditos destinados a la financiación de vivienda individual a largo plazo, de proyectos de construcción de vivienda, y de vivienda de interés social, así como de los contratos y operaciones de leasing habitacional destinados a vivienda familiar” (Banco de la República de Colombia, 2012 p. 1). En la Iniciativa 4818 que se está estudiando contiene derechos que son semejantes por ejemplo: “Adquisición de vivienda para uso habitacional denominado tasa de interés preferencial para préstamos hipotecarios establecido en el artículo 1 de la Iniciativa de ley 4818 explica que su objeto es: “adquisición de vivienda para uso habitacional denominado tasa de interés preferencial para préstamos hipotecarios” al igual en el artículo 4 de la misma propuesta establece que: “El crédito deberá ser garantizado con hipoteca, cédula hipotecarias y cualquier otro título o documento que exprese una garantía hipotecaria para vivienda”.

4.2.2. Panamá y su mejora habitacional

En el caso panameño también hay aspectos a considerar y que en Guatemala podrían ser aplicables. En panamá se lleva a cabo un censo poblacional cada diez años, cuando esto sucede no hay ningún tipo de actividad, toda la gente permanece en su casa para que pueda ser censada.

Los indicadores principales que se evalúan son las viviendas que cuentan con piso de tierra, el acceso que se tiene al agua potable, las viviendas que no tienen servicios sanitarios, las viviendas que no poseen energía eléctrica, el hacinamiento se calcula con más de dos personas adultas por cuarto o más de tres cuando incluye niños de 12 años o más. “Se consideran cuartos de la casa: la sala, el comedor, el cuarto de estudio, de costura, de recreo y para los servicios domésticos” (Diéguez, 2011 p. 6).

Para tener una idea de cuáles son los parámetros utilizados, en la Tabla No. 3 del censo de 1990, se tabularon los resultados de ese año, los cuales fueron expuestos por el Ministerio de Economía y Finanzas Panamá en el reporte de 2010, en las Tablas No. 4 y No. 5 que son respectivamente del año 2000 y del año 2010, se pueden hacer comparaciones entre las cantidades, las cuales se puede apreciar, principalmente de Condenada de 1990, en el área rural hay 69 viviendas que no cumplen para nada con los requisitos mínimos para la vivienda.

Luego en la Tabla No. 4, se puede ver nuevamente este rubro diez años después en el año 2000, que de estas viviendas, únicamente quedan 9, con lo cual se han ido solucionando muchas que fueron surgiendo y eliminando las ya existentes; pero, en el censo del años 2010, se puede apreciar un trabajo más frontal con las familias condenadas a la pobreza, en este rubro, únicamente se puede apreciar en la Tabla No. 6, en la viviendas **condenadas**, solamente 2, con lo cual es fácil suponer que en el censo del año 2020, este rubro prácticamente desaparecerá.

Quiere decir que el déficit cualitativo ha sido mejorado, principalmente en el área rural. Por supuesto si se siguen analizando las cifras, se pueden ver las diferencias mejorando. Las viviendas **con piso de tierra** disminuyen para el año 2010, respecto del 1990 en una disminución tanto en el total general, la diferencia se dio en el área rural, mientras un aumento en el área urbana.

En las tablas 3, 4 y 5 se puede analizar en cuanto al rubro de **Sin agua potable** de los años 1990 a 2000 hubo en el total un descenso considerable. Mientras que en los años

2000 a 2010, hubo un total de 63,002 viviendas *sin agua potable* mientras que diez años más tarde se tuvo una diferencia de 63,679 relativamente conservadora a pesar del crecimiento demográfico, con lo cual se puede inferir que, las políticas públicas en materia de calidad de vivienda y servicios ha ido mejorando, con la política adecuada de enfocarse el Estado en la solución de la calidad de vivienda y reducción del déficit habitacional. Esto queda de manifiesto estadísticamente en los cuadros No. 1 al Cuadro No. 6 en anexo.

Condiciones de Vivienda en Panamá

Tabla 3

CENSO	1990		
	TOTAL	URBANA	RURAL
Viviendas particulares ocupadas	524,281	295,105	229,176
Con piso de tierra	96,990	8,906	88,083
Sin agua potable	98,639	5,915	92,724
Sin servicio sanitario	62,489	4,642	57,847
Sin luz eléctrica	142,605	13,097	129,508
Hacinamiento	93,627	38,091	55,536
Condenada	11,114	11,045	69

Fuente: Censo de Panamá, 1990

Condiciones de Vivienda en Panamá

Tabla 4

CENSO	2000		
	TOTAL	URBANA	RURAL
Viviendas particulares ocupadas	681,799	442,768	239,031
Con piso de tierra	86,587	11,292	75,295

Sin agua potable	63,002	4,258	58,744
Sin servicio sanitario	46,834	6,101	40,733
Sin luz eléctrica	126,805	12,441	114,364
Hacinamiento	80,392	35,103	45,289
Condenada	10,865	10,856	9

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Panamá (2010) Está citando el Censo de 2000

Solo para hacer una pequeña comparación en los censos referidos, las viviendas en 1990, era un total de 524,281, en el área urbana, 295,105, mientras que en el área rural 229,176.

Durante el censo del año 2000, el aumento total de viviendas fue de 681,799, en el área urbana hay 442,768, tuvo un significativo aumento y el área rural 239,031, hubo un aumento, pero no fue significativo.

Durante el censo del año 2010, el aumento total fue de 896,050, comparado con 524,281 el crecimiento fue de 371769 viviendas. El crecimiento fue del 41.48%. Esto obedece a la fuerte política en materia de inversión social en cuanto a vivienda se refiere.

Condiciones de Vivienda en Panamá

Tabla 5

CENSO	2010		
	TOTAL	URBANA	RURAL
Viviendas particulares ocupadas	896,050	609,361	286,689
Con piso de tierra	81,268	11,406	69,862

Sin agua potable	63,679	4,290	59,389
Sin servicio sanitario	49,179	6,760	42,419
Sin luz eléctrica	111,395	7,736	103,659
Hacinamiento	76,717	31,265	45,452
Condenada	8,704	8,702	2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Panamá (2010) Está citando el Censo de 2010

En Panamá no hay subsidio, pero Guatemala si hay un subsidio directo el que se estableció para ejecutarlo por medio de FOPAVI, que actualmente es de 35 mil quetzales, la propuesta 4818 que se analiza en esta tesis, el financiamiento de vivienda se plantó a través de un subsidio parcial de la tasa de interés vigente, el tiempo de aplicación del subsidio que se pretende no deberá de exceder de 10 años. Por otro lado, en Panamá se maneja como Interés descontado. “Método que consiste en calcular los intereses del capital por Estado y el tiempo de financiamiento y descontar los intereses por adelantado.” (Artículo 3, inciso 6 Ley No. 42 de Panamá).

En cuanto al derecho a la vivienda en la Carta Magna de la República de Panamá se establece en el Artículo 117 “El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso” Este derecho ha venido desarrollando a partir de la Constitución Política de 1972 está ajustada a los Actos Reformatorios de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y al Acto Legislativo No. 1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en la Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004.”(Constitución Política de la República de Panamá 2004 p. 1)

La vivienda ha sido una enorme problemática durante mucho tiempo en la República de Panamá. Se trata de un derecho constitucional semejante al que se goza en Guatemala. Pero, en ningún artículo de la constitución se afirma que es un derecho y obligación de Estado proporcionar vivienda. En el artículo 117, se especifica que el Estado sólo establecerá una política a fin de que la población panameña goce de ese derecho.

Durante toda la exposición de derechos en la Constitución Política de dicho país no se vuelve a mencionar el tema.

En la ley No. 42 del 23 de julio de 2001, se especifica de qué manera el Estado de Panamá estableció reglamentos para mejorar el nivel de vida de los panameños a través de leyes específicas sobre el derecho a la vivienda. El Artículo 17, especifica que “Se fija la tasa por expedición de la autorización en la suma de mil balboas (B/. 1,000.00).” En este caso se refiere netamente a mil dólares norteamericanos en el mismo artículo se especifica que la tasa anual por servicio de fiscalización a las empresas financieras en la suma de setecientos cincuenta balboas (B/.750.00)”. En el documento de la ley 42 del 23 de julio de 2001, se puede constatar que en ningún momento se habla de un subsidio semejante al que se propone en la propuesta 4818.

En el caso panameño para optar a una vivienda, se debe de investigar con las entidades bancarias las opciones de financiamiento que se encuentran a la disposición de los usuarios. Solicitar requisitos, comparar, los beneficios, costos, tasas de interés, plazos. Conocer las limitaciones y montos a los que se puede acceder de acuerdo con la posición laboral financiera. Con una cotización de pre aprobación, se puede llegar a la meta de una mejor forma.

Para formalizar el crédito hipotecario si la vivienda es nueva, se solicita la proforma al promotor y se procede a formalizar la hipoteca. Se deberá esperar un tiempo aproximado de 2 a 5 días hábiles para la aprobación del mismo Si la vivienda es de segunda, de igual manera se procede a formalizar con el banco se espera a que se dé la aprobación y posteriormente se registra a nombre del nuevo propietario. Tomando en cuenta que obtendrá un descuento adelantado de los intereses que devengaría. Hay un “Plazo y Tasa de Interés Nominal aplicable” (Artículo 25 numeral 4, de Ley No. 42 de Panamá). Estos elementos podrían ser aplicables al caso guatemalteco cuando ya sea erogada como ley la Iniciativa 4818, con el fin que los procesos de acceso a financiamiento sean vertiginosos.

Los procesos experimentados en Colombia y Panamá, lograron resultados en medida favorecedores, las reformas constitucionales que permitieron facilidades para acceder a viviendas de carácter digno a través de financiamientos, han permitido mejorar condiciones de vida para sus ciudadanos en ambos casos.

El caso colombiano ha permitido que las familias puedan optar a viviendas adquiriéndolas por medio de un crédito hipotecario, con la facilidad que en carácter individual no podrían, esto muy similar a lo que podría suceder en Guatemala.

A partir de las leyes generadas por las enmiendas constitucionales anteriormente mencionadas, Panamá logro mejorar en gran medida las condiciones de vida de las poblaciones que vivían en condiciones que se denominan condenada, que se caracteriza por habitar una vivienda sin condiciones de saneamiento. Con esto se permitió elevar el nivel de vida con viviendas dignas.

En la última década Guatemala no ha desarrollado una política pública que permita reducir los índices de déficit habitacional, tomado en cuenta que estos van en crecimiento en torno al aumento poblacional anual.

CAPÍTULO V

FACTIBILIDAD DE LA INICIATIVA DE LEY 4818 EN LA COYUNTURA

GUATEMALTECA

El déficit de vivienda es una problemática que ha evolucionado históricamente. Los diferentes gobiernos han institucionalizado el problema, a través de políticas públicas para solucionar la creciente demanda, de tipo cuantitativa y cualitativa.

Las instituciones creadas por el Estado, han logrado minimizar porcentualmente los índices de crecimiento de la problemática habitacional, ejemplo de eso han sido el Fondo Guatemalteco para la vivienda (FOGUAVI), el Instituto de Hipotecas Aseguradas (FHA), y el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), han logrado a través de subsidios en los años de 1996-2000, financiar proyectos habitacionales. El FOGUAVI, con un 74% de la meta trazada, mientras que el FHA, un 17% y el BANVI en un 9% para un total de 82,282 viviendas nuevas. (Mejía de Linares. 2006). Durante el año 2012, el subsidio para vivienda pasó de 20 mil a 35 mil quetzales aumentando el crecimiento de la vivienda social.

El acceso a la vivienda en Guatemala es complejo, debido a la cantidad de factores implícitos tales como, precios de mercado, falta de empleo, subempleo, bajos salarios, financiamiento entre otros.

La iniciativa de ley que propone un Interés Preferencial para facilitar el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala, forma parte de los anteproyectos del Estado, que buscan beneficiar a una facción de la población que forma parte de las estadísticas de ser afectados por no tener acceso a una vivienda digna.

La materialización de la iniciativa implica factores económicos, políticos y sociales que determinan su viabilidad.

En el siguiente capítulo, se examinan los diferentes datos encontrados durante el trabajo de investigación, detallando varios puntos importantes que se encontraron durante el proceso de estudio. Se efectuó un análisis de la Iniciativa 4818, con el objetivo de analizar el nivel de factibilidad de dicha iniciativa en el contexto actual guatemalteco.

5.1. Análisis de viabilidad de la Iniciativa de ley 4818

La disquisición de viabilidad de un proyecto como lo es la Iniciativa de ley 4818, radica en la capacidad del mismo para alcanzar sus objetivos planteados. Según DRAE Viabilidad es la cualidad de viable (que tiene probabilidades de llevarse a cabo o de concretarse gracias a sus circunstancias o características).

El desarrollar un análisis de viabilidad en el caso de la iniciativa de ley se pretende predecir el eventual éxito o fracaso del proyecto.

En la Iniciativa de Ley 4818, Artículo I. se establece el Objeto que se determina por crear las bases institucionales, técnicas, sociales y financieras que permitan el acceso a una vivienda digna mediante la institucionalización y regulación de un mecanismo que fomente la adquisición de vivienda para uso habitacional denominado tasa de interés preferencial para préstamos hipotecarios.

5.2. Disminución del déficit habitacional en Guatemala y sector beneficiado

El objetivo principal de la Iniciativa 4818, denominada Ley de Interés preferencial para facilitar el acceso a la Vivienda Social, es crear una regulación de tipo institucional, técnica, social y financiera que permita la obtención de vivienda digna aquella facción de la población que a pesar de contar de un sueldo por encima del mínimo no califican a un crédito bancario para el acceso a una vivienda.

Esta iniciativa de ley fomentará la adquisición habitacional con un interés especial para los préstamos hipotecarios. Se utilizará una tasa de interés subsidiada; que será absorbida por el Estado. El financiamiento será otorgado por las instituciones autorizadas por el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), las cuales son los bancos del sistema, cooperativas y fideicomisos para la vivienda. El plazo concedido no deberá de ser mayor de 10 años. El valor del inmueble que se quiera adquirir no sea superior a \$50,000 dólares. Eso va de acuerdo con los que el Diputado Chinchilla expresó en la entrevista personal que se le efectuó: “Puede tener acceso a un subsidio hasta \$50 cincuenta mil dólares” (Chinchilla, O. Entrevista personal, 11 de septiembre de 2016). Para lo cual se debe de efectuar un estudio socio-económico.

La Iniciativa de ley 4818, podrá beneficiar al sector de la “población medio conformado por aquellos que sobreviven con un aproximado de \$10.00 a \$50.00 diarios, tipificado en un millón ochocientas mil personas” (PNUD, 2014).

5.3. Adecuación De Diferentes Leyes

Para darles sustentamiento legal y financiero, fue necesario efectuar algunas reformas a leyes ya establecidas, fue la Comisión de Vivienda, a través de diferentes comisiones de trabajo, que establecieron la necesidad de Reformas a la Ley del Impuesto específico de la Distribución de Cemento, Decreto 79-2000 del Congreso de la República (Congreso de la República de Guatemala 2016).

Se estableció por medio de la Comisión de Vivienda del Congreso de la República el modificar el “único gravamen sobre la distribución del cemento, de Q. 1.50 por saco, los recursos financieros recaudados por el fisco se establecieron para ser utilizados exclusivamente en el financiamiento de programas de vivienda popular en Guatemala” (Congreso de la República, 2002).

Al darse a conocer el trámite de la Iniciativa 4818, las mesas de estudio de La Comisión de Vivienda, presentó en la Dirección Legislativa una iniciativa para “incrementar de Q. 1.50 a Q. 5.00 el impuesto específico a la distribución del cemento, lo recaudado se destine a programas de vivienda popular.” (Congreso de la República de Guatemala, 2016) Así mismo se estableció necesaria una reforma de la Ley del Impuesto Específica a la Distribución del Hierro.

Existe el respaldo de la Comisión de Finanzas, cuyo objetivo es crear todo un andamiaje para el soporte económico que tendrá el subsidio al interés para facilitar el acceso a la vivienda social, basado plenamente en la Constitución Política de la República de Guatemala en sus artículos pertinentes y respaldado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En un análisis prospectivo el impuesto único al cemento puede proporcionar un financiamiento sustentable para que la iniciativa de ley pueda cumplir los objetivos planteados. A continuación, se presenta un estimado de lo que se podría recaudar para la vivienda social:

La fábrica de Cementos Progreso que se localiza en La Finca San Miguel, Sanarate, El Progreso “Cuenta con 4 líneas de envasado, 2 de ellas automatizadas con capacidad de llenar 3,000 sacos/hora cada una, y otras dos de 2,000 sacos/hora cada una.” (Cementos Progreso, 2016) Esto quiere decir que sólo está planta produce 7,000 sacos/hora.

En el 2015 el impuesto se estableció 5.00 quetzales por saco, con lo cual fiscalmente se puede obtener un monto de Q. 35,000 quetzales por hora. La capacidad actual de producción es aproximadamente 2 millones de toneladas al año, de cemento, cada tonelada está compuesta por 20 sacos de cemento, el saco de cemento pesa 42.5 kilogramos (93.7 lb). Si se multiplica 2 millones de toneladas por 20 sacos y esto produce 40 millones de sacos al año. Lo cual al impuesto actual produce fiscalmente para la vivienda 40 millones por Q. 5.00 = 200 millones de quetzales. Con esta cantidad de dinero. Es posible subsidiar 250 mil casas populares entre 2017 y 2020.

El ingreso por cemento en los próximos cuatro años se puede calcular como por Q. 800 millones de quetzales. Según el cuadro No. 7 en el Anexo. Claramente lo recaudado no será del todo destinado a financiar la Iniciativa de ley 4818, pero por ser de carácter social y conllevar un subsidio del Estado entra en el sector de vivienda popular.

El 4 Nov 2016 Prensa Libre publicó: “De acuerdo con el informe del Instituto Nacional de Estadística y de la Cámara de Comercio de Guatemala, el quintal de hierro corrugado puesto al consumidor final tenía un precio en enero de Q. 333, pero en agosto pasado, el quintal se ubicó en Q. 289.” La baja al precio del hierro es un fenómeno económico positivo para la construcción.

La Ley del Impuesto Específica a la Distribución del Hierro va a verificar una reforma, de tal manera que una parte del nuevo impuesto servirá para la construcción de la vivienda social. La tarifa específica al hierro está propuesta en la Iniciativa 4868, que dispone aprobar la Ley para la reconstrucción de vivienda popular en la República, la cual en la parte específica dice así: “Artículo 3. Tarifa del impuesto del hierro para la construcción en el territorio nacional será del 15% no importando la forma en que se distribuya.”

La reducción de la tasa alcanza los trabajos realizados en forma directa o a través de terceros sobre inmuebles ajenos, ya sea construcciones de cualquier naturaleza, se reducirá del 12% al 10.5%. Estas reducciones definitivamente proporcionan un soporte a la economía familiar y un punto de apoyo más en la viabilidad de la política pública sobre vivienda que se viene analizando en este trabajo.

5.3.1. Encargados de echar andar el proyecto

Si la Iniciativa de ley 4818, llegara a ser erogada uno de los sectores más beneficiado con la construcción de proyectos habitacionales sería la Cámara de la Construcción Guatemalteca. “El sector de la construcción impulsa la aprobación de la Iniciativa 4818,

titulada Ley de Interés Preferencial para Facilitar el Acceso a la Vivienda Social, como un mecanismo para reducir el déficit habitacional en Guatemala, el cual asciende a 1.7 millones” Pelayo Llarena Cobos, presidente de la Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC). (Así es Guatemala, 2014).

La aceptación de uno de los gremios más influyentes y proclive a ser una fuerza de oposición a la Iniciativa 4818, ha manifestado su apoyo, ya que en ellos recaería la construcción de los complejos habitacionales acorde a lo establecido en la Ley.

La iniciativa de ley denominada Interés Preferencial para facilitar el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala, vendría a proporcionar las facilidades en el tema de financiamiento para el acceso a una vivienda digna. Aunque va dirigido a un sector de la población minoritario, pero que aún engrosa los índices de déficit habitacional en el país. Contribuiría a que los ciudadanos que gozan de un salario por encima del mínimo y con capacidad de pago, adquirir una vivienda.

El proceso legislativo ha permitido que avance a un tercer debate, para que pueda conocerse en el pleno del Congreso, la Comisión de Vivienda ha sido la encargada de dar el andamiaje y adecuar el contexto para su viabilidad. El financiamiento a través de las reformas al impuesto único del cemento y la reducción en los precios al hierro, son propicios para echar andar el proyecto.

El plan ha quedado en manos de los diputados del Congreso de la República, quienes serán los encargados de su aprobación. Las alianzas entre bloques aunado a la voluntad política entre los grupos mayoritarios, lo que determinara su erogación.

5.4. Mapeo de actores involucrados para la aprobación de la Iniciativa de ley 4818

El proceso de investigación direccionado por la metodología establecida en el primer capítulo de este trabajo, conllevó a materializar el enfoque de la reflexividad y la construcción de la experiencia humana, permitiendo recabar conocimiento a través de la práctica, basada en la observación y el análisis del problema.

En el desarrollo del trabajo de investigación, se visitó en tres ocasiones el Congreso de la República. Se realizaron entrevistas a distintos diputados pertenecientes a las bancadas, LIDER, UNE, FCN-NACION, CREO y ENCUENTRO POR GUATEMALA. El estudio de campo permitió, establecer comunicación con los actores implicados para la aprobación de la Iniciativa 4818, actualmente fue conocida en tercer debate en el Congreso de la República de Guatemala.

En entrevista con los diputados de la actual legislatura 2016-2020, permitió recabar sus percepciones respecto a la problemática habitacional y su apreciación respecto a la viabilidad de la propuesta de ley a ser erogada.

La muestra de diputados del Congreso de la República de Guatemala a fines a comisiones vinculadas con la problemática de la vivienda, permitieron desarrollar un cuadro de análisis poder- interés.

El análisis de poder de las partes interesadas es una herramienta que ayuda al entendimiento de cómo las personas afectan a las políticas e instituciones, y de cómo las políticas e instituciones afectan a las personas. Resulta particularmente útil para la identificación de ganadores y perdedores y para destacar los desafíos que se deben enfrentar para cambiar el comportamiento, el desarrollo de capacidades y enfrentar desigualdades (Mayers, 2005).

La matriz elaborada permite analizar desde la óptica de niveles de poder que tiene cada actor involucrado para poder ser determinante en la aprobación de dicha Iniciativa. Los valores designados son: ALTO, que designa una gran injerencia. MEDIO, un nivel influyente pero no determinante, y el BAJO, que es poco influyente.

5.4.1. Matriz poder- interés

Actores	Legitimidad, credibilidad frente a otros actores	Recursos para el cumplimiento de sus objetivos	Capacidad de representación y canalización de intereses	Símbolo de poder
<p>DIPUTADO AUGUSTO CÉSAR SANDINO REYES ROSALES</p> <p>Presidente de la Comisión de Vivienda</p>	<p>MEDIO</p> <p>Es su segundo periodo legislativo. Pertenece a una de las bancadas más grandes del Congreso: UNE Al diputado se le retiro el antejuicio</p>	<p>Presidente de la comisión de vivienda de la actual legislatura</p>	<p>Es el encargado de dirigir las mesas técnicas, que proporcionarán el contexto, para la Iniciativa.</p>	<p>ALTO</p> <p>Establece la prioridad para dar el andamiaje a la Iniciativa.</p>
<p>DIPUTADO OSCAR CHINCHILLA</p> <p>Ponente de la Iniciativa de ley 4818</p>	<p>ALTO</p> <p>Actualmente es el presidente del Congreso de la República.</p>	<p>Las mesas de negociación, con los sectores implicados, tales como la Asociación Bancaria de Guatemala y la Cámara Guatemalteca de la Construcción</p>	<p>Es quien presenta la Iniciativa de ley 4818</p>	<p>ALTO</p> <p>Debido al cargo que desempeña actualmente</p>

DIPUTADO DORIAN TARACENA Bancada Encuentro por Guatemala	BAJO Pertenece a una bancada minoritaria. 6 diputados de 158 del Congreso de la República	El voto, individual o colectivo de su bancada	Diputado del Congreso de la actual legislatura 2016-2020	BAJO No representa mayoría
DIPUTADO TOMAS CÓRDOBA Bancada LIDER	BAJO La bancada a la que pertenece corre riesgo de desaparecer	El voto, individual o colectivo de su bancada	Diputado del Congreso de la actual legislatura 2016-2020	BAJO No representa mayoría
DIPUTADO EDGAR SANDOVAL Bancada FCN-NACION	BAJO Es su primera legislatura	El voto, individual o colectivo de su bancada	Diputado del Congreso de la actual legislatura 2016-2020	ALTO Pertenece a la segunda bancada más grande del Congreso
DIPUTADO VÍCTOR ESCOBAR Bancada FCN-NACION	BAJO Es su primera legislatura	El voto, individual o colectivo de su bancada	Diputado del Congreso de la actual legislatura 2016-2020	ALTO Pertenece a la segunda bancada más grande del Congreso

5.5. Análisis de matriz poder – interés

Establecido en la matriz poder-interés se puede identificar que la comisión de vivienda, integrada en su mayoría por 9 diputados de la bancada UNE y presidida por el diputado César Sandino, quien maneja una cuota de poder significativa por ser el presidente de la comisión y por pertenecer a la segunda bancada más grande del Congreso de la República es capaz de influenciar para que el voto unificado de dicha bancada sea determinante para la aprobación de la Iniciativa 4818.

En la actualidad el diputado Oscar Chinchilla ponente de la iniciativa, es quien preside el Congreso de la República de Guatemala. Representa un símbolo de poder alto, al presidir uno de los tres poderes del Estado. La bancada a la que pertenece no representa un caudal alto de votos, pero la imagen de poder que representa en la actualidad el diputado Chinchilla tiene la capacidad de influir para inclinar la balanza para la aprobación de la iniciativa de Ley.

El elemento fundamental para que la iniciativa de ley pueda ser aprobada, es la cantidad de votos estipulados para que pueda convertirse en ley. La bancada FCN-NACION representa la más grande del Congreso, y puede determinar en gran medida la aprobación de la Iniciativa 4818.

En entrevista personal con dos diputados de la bancada FCN-NACION, se conversó al respecto de la viabilidad de la Iniciativa 4818, obteniéndose las siguientes respuestas:

El Diputado Víctor Escobar: “Todo lo que va en beneficio de la sociedad, todo lo que sea de beneficio social cuenta conmigo. Así como yo pienso, piensan muchos colegas diputados en beneficio de la sociedad.” (Escobar, V. Entrevista personal, 11 de septiembre de 2016). Su respuesta describe la aceptación y el apoyo a la iniciativa de ley. El Diputado Víctor Escobar dijo: “Que no hay razón para oponerse a esa iniciativa que beneficiará al guatemalteco en General.” (Escobar, V. Entrevista personal, 11 de septiembre de 2016). El Diputado Edgar Sandoval: se refirió “Que yo sepa, esta iniciativa de ley no ha recibido ninguna oposición, por el contrario, se ha recibido con mucho entusiasmo.” (Sandoval, E. Entrevista personal, 11 de septiembre de 2016) dicho esto al respecto de alguna oposición para que no sea aprobada la iniciativa.

La actual legislatura del Congreso de la República de Guatemala cuenta con 158 diputados, de las cuales pertenecen a bloques legislativos que determinan las alianzas dentro de la institución. Para la aprobación de una iniciativa de ley como lo es la ley que

propone un Interés Preferencial para facilitar el Acceso a la Vivienda Social en Guatemala, las alianzas parlamentarias son fundamentales para su erogación.

Las bancadas mayoritarias son actualmente la oficial FCN-NACION con treinta y siete diputados, y la bancada UNE con treinta y dos, Seguidas por MR que cuenta con 19 diputados Congreso de la República (2017). La unificación de dichas bancadas podría generar la aprobación absoluta de la Iniciativa de ley 4818.

Establecido en la constitución de la República de Guatemala, las resoluciones del Congreso se tomarán, por el voto favorable de la mayoría de los diputados, pero estas son variantes: mayoría absoluta o simple y mayoría calificada específicamente cuando la ley así lo establezca.

Actualmente el Congreso de la República se encuentra conformado por ciento cincuenta y ocho diputados, se considera como mayoría absoluta la mitad más uno es decir ochenta diputados y se considera mayoría calificada las dos terceras partes del total de los diputados al Congreso de la República y esta mayoría la pueden representar ciento cinco o ciento seis diputados.

Dentro del sistema guatemalteco de carácter representativo y para la legitimación del sistema lo óptimo yacería que una iniciativa de ley fuera aprobada por unanimidad.

Las fuerzas legislativas, del Congreso de la República de Guatemala, están lideradas por el partido oficial FCN-NACION con treinta y siete diputados, seguidos por la oposición UNE con treinta y dos diputados, las fuerzas representadas son capaces de influenciar la adherencia de otros bloques que podrían determinar la aprobación de la Iniciativa 4818.

El liderazgo de la bancada oficial o el de la oposición, podrían impulsar la erogación de la ley, ya sea por separado o en conjunto, ya que ambos cuentan con la aceptación de

dicha iniciativa, como claramente fue expresado por los diputados entrevistado anteriormente.

5.6. Análisis de prospectivo

A futuro se pueden considerar los siguientes escenarios respecto de la aprobación de la Iniciativa 4818:

En primera instancia tenemos que la Iniciativa se encuentra ya en tercera lectura y de acuerdo con la postura de los diputados al respecto de la misma, parece gozar de la simpatía de los legisladores, además de que el ponente de la misma es el presidente del Congreso y su bancada mantiene alianzas partidarias que podrían favorecer la aprobación. A esto se suma el respaldo de la industria del cemento y del hierro y de la Cámara de la Construcción, sectores que se verían beneficiados con el estímulo que supone la construcción de viviendas a gran escala con el Estado como financista y garante de los pagos de dichas construcciones. Estimulo que se ve representado en la construcción aproximada de 250 mil casas en un periodo de tres años, con tendencia de crecimiento a futuro.

Si bien que en apariencia la reducción del costo del hierro podría significar una pérdida para la industria del hierro de construcción el volumen de consumo del mismo podría significar un equilibrio para dicha industria, además de que el impuesto sobre el mismo se reduce sustancialmente con la intención de estimular su consumo en las construcciones.

Otro factor que parece adverso es el incremento del impuesto sobre el cemento en casi 300% del impuesto actual, pero considerando que el impuesto que se aplica ahora se vería minimizado por el volumen de consumo que se haría de la producción cementera ya que el impuesto pagado a las arcas del Estado destinado a los proyectos de vivienda social retornaría bajo la forma de consumo directo del cemento como materia prima para

la construcción de dichas viviendas, teniendo este consumo una periodicidad mantenida mientras el programa de construcción de viviendas se mantenga vigente.

No resulta contradictorio entonces que pese a verse afectados en apariencia los sectores de la producción y comercialización del cemento y del hierro, se muestren propicios hacia el establecimiento de una ley que fomente la construcción de viviendas populares.

Bajo esta perspectiva y gozando del favor de todos los sectores involucrados en la aprobación, aceptación e impulso de la propuesta, se puede esperar que la misma sea aprobada para beneficio de la población de escasos recursos en condición de carencia de vivienda digna.

Sin embargo, es posible que la lucha de poder a lo interno del congreso acabe bloqueando la aprobación de esta iniciativa de ley para el presente periodo legislativo 2016-2020, debido al alto conflicto de intereses y a la continua reconfiguración de los hechos sociales y políticos que ha sufrido la presente administración del partido oficial que casi ha superado la mitad de su periodo de gobierno.

Los dos siguientes años son turbulentos debido al acercamiento de la fecha de elecciones generales y dado el alto índice de corrupción y a la poca transparencia en las acciones de los partidos políticos respecto de las políticas públicas es posible que la Iniciativa 4818 no se apruebe sino se estanque mientras los intereses de los involucrados no se vean satisfechos con la aprobación de la misma.

En este caso, la aprobación pendiente de la propuesta de ley implicaría la permanencia de la problemática del déficit de vivienda digna y la agudización del mismo dado que este problema social crece continuamente a un ritmo exagerado.

Pese a la simpatía que proyecta la iniciativa, ésta se vería afectada debido a los intereses partidarios y al pulso de poderes que mantienen dentro del pleno legislativo los partidos políticos para demostrar su fuerza y su capacidad de influencia.

CONCLUSIONES

1. Dada la alta aceptación de la iniciativa 4818 dentro del Organismo Legislativo y dentro de los sectores de la sociedad involucrados en la problemática del déficit habitacional y de la Construcción y por constituirse en una problemática de la agenda sistémica se puede concluir que la aprobación de la iniciativa goza de una alta viabilidad quedando en la voluntad política su pronta aprobación e implementación.
2. Dado el historial de falta de vivienda en Guatemala, agudizado por los fenómenos naturales y sociales, la aprobación de la iniciativa 4818 se constituiría en una herramienta valiosa para reducir la problemática del déficit habitacional existente lo que le permitiría a buena parte de la población poder acceder a vivienda digna y de calidad a precios asequibles y pagaderos a largo plazo.
3. La experiencia en Colombia y Panamá al respecto de la implementación de programas de vivienda social desde las políticas públicas muestra la importancia de fundamentar dichas políticas sobre un marco legal e institucional firme con la intención y objetivo de beneficiar a la población más desfavorecida.
4. El factor de correlación de fuerzas para la aprobación de iniciativas de ley que puedan constituirse en políticas públicas de beneficio para la población es un elemento determinante que no siempre sigue las demandas de la población ni la resolución de las problemáticas establecidas en la agenda sistémica o política sino los intereses propios de los partidos políticos y descansa enteramente sobre la voluntad de los legisladores que deciden actuar en favor o en contra de dichas propuestas.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda la puesta en marcha de la elaboración de programas integrales orientados a asequibilidad de la tenencia de la tierra en tamaño adecuado y en concordancia con la organización comunitaria que permita sistemas eficaces de trabajo conjunto entre la iniciativa privada y las comunidades con el fin de lograr el acceso a los servicios básicos. Primordialmente la obtención de vivienda digna.
2. Se recomienda la creación de políticas públicas orientadas al marco habitacional de las personas con escasos recursos, brindando el acceso a créditos con una tasa efectiva la cual sea acorde al nivel de vida de la población.
3. Se recomienda tomar de base las políticas de vivienda que se utilizan en Colombia y Panamá con el objetivo de visualizar mejor el panorama del problema de vivienda en Guatemala, adaptándolo a la realidad inmediata e histórica del país y con esto lograr disminuir el porcentaje de personas que se encuentran sin vivienda.
4. Se recomienda establecer un observatorio dedicado a dar un seguimiento a todo lo referente a la Iniciativa de ley 4818, y otras propuestas orientadas a combatir el déficit habitacional para con ello beneficiar a la población guatemalteca con un mejor acceso a viviendas por medio mecanismos transparentes y accesibles para la población de escasos recursos.

ANEXOS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V. 266 pp.
- Bobbio, N. (1989). *Liberalismo y democracia en la perspectiva de Norberto Bobbio*. 266 pp.
- Centro de Estudios Urbanos y Regionales (s.f.). *Documento de Investigación*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala, Control de iniciativas. (2014). *Número de Iniciativa 4818. Iniciativa que dispone aprobar ley de interés preferencial para facilitar el acceso a la vivienda social*. Guatemala.
- Congreso de la República. (2002). *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. (Decreto 11-2002).
- Curtis, M. (2003). *Web of Deceit: Britain's Real Role in the World*. London: Vintage UK, Random House.
- Dahl, R. (2009). *La poliarquía, participación y oposición*. 232 pp.
- Fondo Nacional de la Vivienda. (2004). *Análisis del sector vivienda en Guatemala y detección de problemas*. Fondo Nacional de la Vivienda (FOGUAVI), primera parte, (folleto).
- Lipson, L. (1969). *Historia y filosofía de la democracia*. 741 pp.
- López García, M. E. (2012). *Manual de Procedimientos Legislativos y Prácticas Parlamentarias*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Congreso de la República. Guatemala: Serviprensa S.A.
- Madison, J. (2009). *El federalista*. Serie Dorada. 148 pp.
- Miklos, T. (2000). *Las decisiones políticas de la planeación a la acción*. México: Siglo Veintiuno editores. 323 pp.

Morán, A. (2004). *Análisis del Sector Vivienda y Detección de Problemas*.

Ramírez, A. (2002). *Políticas de bienestar social en Guatemala*. Guatemala: Ed. Fenix.

Sartori, G. (2012). *¿Qué es la democracia?* 209 pp.

Schumpeter, J. A. (2005). *Historia del análisis económico*. 1209 pp.