CUADERNO DE

Análisis

io 2005 Nº 14

El proceso de institucionalización del sector vivienda en Guatemala, 1996–2003

Angel Berna Gil y Sandra Drummond Lewis



Manifestación: organizaciones de pobladores, Cuidad de Guatemala.





Cuaderno de Análisis – PROMESHA

El propósito de PROMESHA (Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio Habitacional) es el de contribuir en el mejoramiento de las condiciones habitacionales de los grupos más necesitados en Latinoamérica, a través del incremento en la capacitación de quienes están involucrados en las soluciones y de quienes son tomadores de decisiones en las sociedades.

Las actividades de capacitación son dirigidas a los actores presentes en la problemática habitacional a diferente nivel. Los cursos están destinados a proveer conocimiento especializado en cómo desarrollar y mejorar "la vivienda económica", especialmente en asentamientos espontáneos. Contamos con cursos internacionales, regionales y actividades nacionales tales como talleres, seminarios de políticas de vivienda y estudios especiales desarrollados en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú.

HDM es responsable en la implementación de las actividades, en cooperación con las contrapartes nacionales en los países mencionados. Los Cuadernos de Análisis son ejecutados por las contrapartes nacionales o por investigadores y consultores contratados por cada contraparte. Tienen como propósito el sistematizar y clarificar las experiencias, situaciones y problemas presentes en el campo del hábitat. El presente estudio fue realizado por MEJORHA, la contraparte nacional de Guatemala, y revisado por HDM.

Laura Liuke, Arquitecta Gerente de PROMESHA para Guatemala Angel Berna, Filósofo Presidente MEJORHA Sandra Drummond Lewis, Arquitecta Coordinadora PROMESHA en Guatemala

Housing Development & Management (HDM)

Housing Development & Management (HDM), en la Universidad de Lund, trabaja en estudios de diseño, producción y uso de la vivienda; considerando las relaciones entre sus habitantes y su hábitat, desde el nivel de *vecindad* hasta el nivel de *ciudad* en diferentes sociedades del mundo. En nuestro departamento deseamos enriquecer el conocimiento en cuanto a proyectos que mejoren y den sostenibilidad a las condiciones de vida, particularmente en grupos con recursos económicos limitados.

Nuestro departamento, dirige cursos de entrenamiento en desarrollo habitacional para planeadores urbanos, arquitectos, ingenieros y profesionales involucrados en el tema de vivienda y desarrollo habitacional. En Latinoamérica específicamente, HDM está desarrollando estudios e investigaciones en las siguientes áreas:

Políticas de vivienda y estrategias para su aprovisionamiento.

Reducción de la pobreza urbana y la exclusión social.

Políticas de vivienda y segregación residencial.

Género en el diseño del espacio urbano. Estudio y análisis.

Gestión local en zonas de riesgo y desastres naturales.

MEJORHA

La Asociación para el Mejoramiento Habitacional de Guatemala (MEJORHA) es una organización no gubernamental, joven, creada en el 2002. Su objetivo general es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población y sus condiciones de habitabilidad, principalmente en aquellos centros poblados urbanos y rurales de Guatemala que se encuentran en situación de precariedad, principalmente a través del fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores involucrados en el tema del hábitat, la promoción de acciones dirigidas al fortalecimiento del sector vivienda y el abordaje, divulgación e investigación de la problemática habitacional del país, con una visión integral.

HDM Box 118 SE-221 00 LUND Suecia Tel (46) 46 222 9761 Fax (46) 46 222 8181 E-mail hdm@hdm.lth.se www.hdm.lth.se MEJORHA
18 Avenida 6–70 zona 11
Ciudad de Guatemala
Guatemala
Tel/Fax (502) 24 717 549
E-mail mejorha@intelnett.com

© HDM/MEJORHA/Autores responsables de la edición. Edición final: Maria Isabel Rasmussen.
Diagramación: Jan-Anders Mattsson.
Publicado por: Universidad Mayor de San Simón,
Instituto de Investigaciones de Arquitectura – IIA.
Foto portada: Archivo MEJORHA.
Editorial: Impresiones Poligraf, Cochabamba 2005.
ISSN 1652-571X
Se permite reproducir el material publicado siempre que se reconozca la fuente.

El proceso de institucionalización del sector vivienda en Guatemala, 1996–2003

Angel Berna Gil y Sandra Drummond Lewis

Angel Berna Gil, diplomado en filosofia y con un amplio curriculum de cursos y especialidades en formulación y evaluación de proyectos sociales, especialmente de vivienda.

Participó en la reconstrucción de Comalapa, Chimaltenango, Guatemala, después del terremoto de 1976. De los años 80 a los 90, acompañó con proyectos sociales a los refugiados guatemaltecos en el sur de México. Desde el 96 a la fecha dirige el programa de vivienda de la Fundación Guillermo Toriello que llegó a ser finalista en el World Habitat Awards 2002.

Ha gestionado y dirigido más de 60 proyectos de vivienda de interés social en toda la geografía guatemalteca, con mas de 4000 viviendas construidas, utilizando fondos del estado y de la comunidad internacional. Actualmente es miembro de la dirección de la Fundación Guillermo Toriello, presidente de la Asociación MEJORHA – Mejoramiento Habitacional en Guatemala, miembro de Provivienda que agrupa a las organizaciones de pobladores de Guatemala y representante de las ONGs de vivienda ante el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI). Junto con la ejecución de proyectos de vivienda tiene una participación muy activa en la incidencia en políticas públicas de vivienda.

Sandra Drummond Lewis, Arquitecta, posee una maestría en gestión urbana del Institute of Housing Studies (IHS) en Holanda y estudios de post-grado y especialización en vivienda, desarrollo y ciencias sociales.

Como consultora, ha estado involucrada en Guatemala desde 1999, en el análisis del sector vivienda; evaluación y desarrollo de programas y procesos, principalmente en los temas de vivienda y dotación de servicios básicos; la realización de estudios sobre hábitat, pobreza, informalidad urbana y desarrollo local; y como asesora externa, en el proceso de formulación de la política nacional de vivienda y asentamientos humanos. Ha investigado desde 1997 el tema de los asentamientos informales y tierra urbana en Guatemala, y público en 1999 "El acceso legal a la tierra para los pobres en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala".

Es miembro de la asociación para el Mejoramiento Habitacional de Guatemala (MEJORHA) y coordinadora del programa PROMESHA en Guatemala desde 1997. Ha participado como expositora y participante en varios cursos, talleres y seminarios, relacionados con la vivienda y asentamientos humanos a nivel nacional e internacional.

Indice

ntroducción	4
Antecedentes	4
Análisis del sector vivienda	5
Marco contextual	5
La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos	5
Los Acuerdos de Paz y la Vivienda	6
Marco institucional del sector vivienda	7
Sector público	7
Gobiernos locales	8
Sector privado	9
Sector social	9
Procesos en pro de la institucionalización	
del sector vivienda	10
La institucionalidad a través del estado	10
Proceso de formulación de la política	11
Un esfuerzo inconcluso,	
el Consejo Nacional de Vivienda	11
La institucionalidad en el contexto de	
los Acuerdos de Paz	12
La subcominsión de vivienda	12
La institucionalidad a través de la sociedad civil	12
La Comisión de Alto Nivel	13
La instancia Pro-vivienda:	1.0
un esfuerzo inconcluso	13
Los organismos multilaterales	13
Conclusiones	14
Referencias bibliográficas	16
Siglas	17

Introducción

Este estudio se propone documentar y analizar las acciones que son la base del proceso de institucionalización de sector vivienda. Partiendo de estas acciones, generadas durante el período 1996–2003, a través del estado, la sociedad civil y en el marco de los acuerdos de paz, se plantean perspectivas a corto y mediano plazo para el fortalecimiento e institucionalización del sector vivienda en Guatemala.

El concepto de institucionalidad social ha sido definido como el conjunto de organismos estatales encargados del diseño, la coordinación, la ejecución y el financiamiento de las políticas sociales (CEPAL, 2000). Sin embargo, es necesario ampliar esta definición de institucionalidad social, para incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y en el caso específico de la vivienda, la calidad del hábitat de los centros poblados urbanos y rurales del país. Es preciso abarcar los modos de gestión y participación de la ciudadanía, e involucrar una serie de percepciones, valores y normas que estructuren la relación y comunicación entre el gobierno y la sociedad civil. De esta cuenta, la institucionalidad social debe considerarse como "un todo": instituciones, calidad de las mismas, modelo de organización, arreglos institucionales, modelo de gestión, impacto social (objetivo y subjetivo). El continuo entre los aspectos que componen la institucionalidad, dará cuenta del tipo de relación que cada país establecerá con su población.

Partiendo de esta última consideración, puede decirse que el proceso de fortalecimiento e institucionalización del sector vivienda en Guatemala se inicia hasta finales de 1996 cuando se concretizan dos acciones:

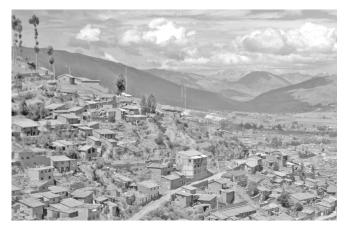
- 1 La creación de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, que establece las bases institucionales, técnicas y financieras que en principio deben permitir a todas las familias guatemaltecas el acceso a una vivienda adecuada.
- 2 La firma de los Acuerdos de Paz, que abrieron espacios para la participación ciudadana, el diálogo y la negociación entre el estado y la sociedad civil, y específicamente promueven el acceso a la vivienda de sectores con recursos económicos escasos.

A pesar de esas acciones concretas, el proceso de institucionalización de la vivienda ha tenido tropiezos y han avanzado poco por dos factores:

- 1 La falta de voluntad de los gobiernos de turno.
- 2 El débil papel jugado por los distintos sectores de la sociedad civil involucrados en el tema. Estos sectores han actuado atomizados y no superan el estigma de la confrontación. Su movilización, en general, sigue respondiendo a intereses sectoriales.

Antecedentes

Antes de 1944, el estado únicamente intervenía en situaciones de emergencia, para atender las necesidades habitacionales de la mayoría de la población. Un ejemplo de esto son las acciones estatales durante los terremotos de 1917 y 1918. Posteriormente a 1944 hubo algunas iniciativas aisladas para diseñar una política estatal. Pero no fue sino hasta 1956 que se estructuró una estrategia de vivienda en el país. Esta estrategia fue resultado de un convenio de asistencia bilateral entre los Estados Unidos de América y Guatemala. Cuando finalizó ese convenio de asistencia en 1963, el gobierno central fundó el Instituto Nacional de Vivienda (INVI). Luego, en 1973 el INVI se transforma en el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI).



Asentamiento El Cerrito, zona 7. Ciudad de Guatemala, 2004.

El objetivo principal del BANVI era generar un sistema de préstamo y ahorro, y además, ser el medio para trasladar una parte significativa de los ahorros del país a programas de vivienda de bajo costo (Quiroga, 1979; Landaeta, 1994). Esta institución lideró al sector vivienda hasta 1997, año en que el gobierno tomó la decisión de iniciar el proceso de su liquidación que concluyó hasta finales del 2003.

En la década de los noventa, se inició la formulación de iniciativas dirigidas a la estructuración y planificación del sector que nos ocupa. Dentro de estas iniciativas resaltan:

A través del Acuerdo Gubernativo 750-92, se crea en 1992 el Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI) dentro del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural. Su objetivo era financiar soluciones habitacionales de bajo costo, con tasas de interés preferencial, a través del sector privado, como intermediario. Un año después el FOGUAVI fue modificado¹ y trasladado a la Presidencia de la República.

En 1993, a través del Acuerdo Gubernativo 608-93, se crea el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI). Esta institución se proponía la representación de los diferentes sectores involucrados en el tema de la vivienda, con el

¹ Acuerdo Gubernativo 765-93.

objetivo de formular y dirigir una política de vivienda a largo plazo. Sin embargo, actualmente no se cuenta con registros sobre las iniciativas realizadas por este consejo, que al parecer nunca se consolidó.

En 1995, dentro del Ministerio de Economía, se crea el Viceministerio de Vivienda, a donde nuevamente ese año fue trasladado y es modificado el FOGUAVI².

A pesar de las iniciativas anteriores, el sector vivienda permanecía débil por varias razones: la ausencia de una política nacional de vivienda; un marco institucional inadecuado para regir el sector; rigidez del sistema financiero para otorgar créditos a la población de escasos recursos; poco interés del sector privado para promover proyectos destinados a la población de escasos recursos; falta de apoyo y reconocimiento del sector informal en la construcción de viviendas, falta de mecanismos adecuados para la legalización de la tierra (Viceministerio de la Vivienda – SEGEPLAN, 1996).

Todo esto ha incidido para convertir el déficit habitacional en un problema crónico de creciente impacto en las condiciones de vida de la población necesitada del país. Para 1995 se estimaba un déficit cuantitativo de 347.500 unidades y un déficit cualitativo de 1.042.500. Esto nos da un déficit total de 1.390.000 unidades (Viceministerio de la Vivienda – SEGEPLAN, 1996).

Para el año 2001 se estimó que era necesario construir 900.000 unidades habitacionales para eliminar el hacinamiento; otras 740.000 debían reemplazarse por deficiencias en la calidad de los materiales, acumulándose un déficit habitacional de 1.640.000 (PNUD, 2001). De continuar las condiciones institucionales y la postergación de la política de vivienda, se ha estimado, que de 900 mil unidades que era necesario construir en 1995, para el 2005 se requerirán 1.043.000 unidades habitacionales (Romero, 2002).

2 Acuerdo Gubernativo 101-95.

Análisis del sector vivienda

Marco contextual

La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos

Una década más tarde, frente a las limitaciones señaladas dentro del marco operativo para acceder a una vivienda adecuada, el Congreso de la República aprobó la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos³, a través del Decreto 120-96, en noviembre de 1996. Esta fue una reacción del legislativo para hacer frente a las deficiencias descritas. La ley estableció las bases institucionales, técnicas y financieras que deberían permitir a toda familia guatemalteca el acceso a una vivienda adecuada. Los principios rectores de esta ley son⁴:

El derecho a una vivienda adecuada constituye un derecho humano fundamental, debiendo el estado facilitar su ejercicio.

El estado debe promover el desarrollo del sector vivienda y asentamientos humanos en forma subsidiaria.

El estado debe propiciar sistemas accesibles para financiamiento de vivienda a todos los habitantes.

El estado debe garantizar el reconocimiento legal y el ejercicio del derecho de propiedad sobre la vivienda a todos los habitantes del país.

Las municipalidades deben cumplir eficazmente sus funciones, en materia de vivienda y asentamientos humanos.

Estos principios responden a los lineamientos establecidos por los organismos financieros internacionales que, a partir de la década de los noventa, plantean un cambio de papel del estado como productor y financiador directo de la gestión relacionada con la vivienda, para asegurar que los mercados se encarguen de la construcción de viviendas adecuadas y accesibles para todos (Banco Mundial, 1993).

En el caso de Guatemala, causa serias dudas dejar en manos del mercado la solución de un serio problema que tiene profundas raíces estructurales y de marginación económico social. Sin una política de vivienda que incluya la activa participación del estado muy difícilmente se podrá hacer frente al déficit habitacional, que afecta a la población que vive en situación de pobreza y pobreza extrema que representan el 57% de la población (SNU, 2003).

La vivienda es un derecho humano y un elemento básico para la reproducción de la vida de las personas. Por esta razón, el estado no puede actuar en forma subsidiaria y dejar en manos del mercado la posibilidad de acceso a un techo de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Por el contrario, el estado debe velar porque este derecho se cumpla y que esta población tenga acceso a una vivienda adecuada, definida por la ley como, *el área construida para fines habitacionales que llena las características de seguri-*

³ Esta ley fue modificada posteriormente por el Decreto 74-97.

⁴ Artículo 2 Decreto 120-96.

dad jurídica de la propiedad, disponibilidad de infraestructura, servicios básicos y proximidad a equipamientos comunitarios⁵.

Para la correcta aplicación de esta ley, se aprobó el *Reglamento de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos*, a través del Acuerdo Gubernativo 286-98. Este reglamento regula entre otros: el funcionamiento del sistema institucional, la gestión habitacional, y el sistema financiero integrado del sector vivienda.

La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos establece el marco institucional y financiero, que revisaremos más adelante. Asimismo, esta ley aborda dos temas importantes dentro del sector vivienda:

La planificación habitacional: Establece⁶ que todos las viviendas y asentamientos humanos deben ser objeto de una planificación adecuada, que debe tomar en cuenta las tendencias de crecimiento poblacional, la expansión física de los asentamientos humanos, los límites de uso del ambiente y la corrección de todos aquellos factores que deterioren el medio ambiente.

El ordenamiento territorial: Establece que las municipalidades del país deben armonizar sus planes y políticas de ordenamiento territorial con los planes y políticas definidos por la organización responsable de la planificación nacional y el ente rector de la vivienda.

No obstante la especificación de estos dos temas en la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, tanto la planificación habitacional como el ordenamiento territorial no han sido contemplados ni por el gobierno central, ni por los gobiernos locales. Estos últimos son los responsables del desarrollo integral de sus municipios, pero su capacidad de gestión y técnica para avanzar en estos y otros temas es baja.

La conclusión de esta parte del marco contextual es que a pesar de contar con un marco legal relativamente firme, como es la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, al no estar institucionalizada, se ha dificultado el avance en el fortalecimiento y la regulación de las acciones del estado y la sociedad civil en materia habitacional.

Los Acuerdos de Paz y la Vivienda

En 1986, después de 26 años de lucha armada en Guatemala, se inicia un proceso de negociación para alcanzar la paz, que partió de la necesidad de propiciar el diálogo, la democracia, el pluralismo y el desarrollo humano en su conjunto. Se inicia así la búsqueda para crear condiciones de promoción de la justicia social, respeto a los derechos humanos y participación ciudadana.

Las negociaciones de paz tuvieron como premisa, la voluntad de las partes enfrentadas (Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca – URNG) para encontrar caminos de solución pacífica al conflicto armado interno. El resultado de este proceso son los distintos acuerdos relacionados con la problemática económica, polí-

tica y social del país. Este proceso concluyó con la firma delos *Acuerdo de Paz* el 29 de diciembre de 1996.

El tema de vivienda se aborda en el *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos* y *Situación Agraria*, que se firmó en la ciudad de México, en mayo de 1996. Según este acuerdo es necesario superar las condiciones de pobreza, desigualdad y marginación social y política de la población. En materia de vivienda el acuerdo establece un conjunto de lineamientos y mecanismos que deberían aplicarse para afrontar el problema habitacional. Entre ellos están⁷:

Promover una política de incremento de la oferta de vivienda en el país que contribuya al mejoramiento del acceso a soluciones habitacionales en propiedad o alquiler a los sectores de menores recursos de la población.

Promover la legalización, acceso y registro de terrenos.

Llevar a cabo una estrecha articulación con políticas de ordenamiento territorial, en particular planificación urbana y protección ambiental.

Actualizar normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción y supervisar su cumplimiento.

Reformar la normativa actual que garantice la calidad y seguridad de la vivienda.

Diseñar y aplicar un mecanismo de subsidio directo a la demanda de vivienda popular, en beneficio de los más necesitados. Para ello, es necesario fortalecer el FOGU-AVI.

Crear nuevos mecanismos de financiamiento.

Garantizar a las mujeres el acceso, en igualdad de condiciones, a vivienda propia, eliminando las trabas que en virtud de su género las afectan.

Fomentar la participación comunitaria.

Promover la regularización de la tierra.

Dedicar a la política de fomento de la vivienda, a partir de 1997, el equivalente de no menos del 1,5% del presupuesto de ingresos tributarios, con prioridad al subsidio de la demanda de soluciones de tipo popular.

En los anteriores compromisos se percibe la intención de fortalecer la institucionalidad en el ámbito de la política económica y financiera, pero es muy débil el planteamiento sobre la institucionalización social, especialmente en el sentido de facilitar la interacción entre los actores sociales y estatales en la solución de la problemática de la vivienda.

Efectivamente este acuerdo establece la promoción de una política de incremento a la oferta de vivienda; debe fortalecerse el Fondo Guatemalteco de la Vivienda para que mejore su capacidad de otorgar recursos financieros para la población pobre y en extrema pobreza; y en el tema de la participación de la sociedad civil se limita a la ejecución de los proyectos de los cuales es beneficiaria. Asimismo, los acuerdos establecen el estímulo a la creación y fortaleci-

⁵ Artículo 4, inciso d, Decreto 120-96.

⁶ Artículos 9, 10, 11 del Capitulo I.

⁷ Inciso D de la Sección II del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.

miento de sistemas de participación comunitaria, tales como cooperativas y empresas autogestionarias.

No obstante, la implementación de los acuerdos de paz, en general, registra poco avance. Siete años después de haber sido suscritos, es evidente que el solo acto de la firma de la paz no ha sido garantía para que los sectores involucrados asuman los compromisos que esta conlleva. La voluntad política por parte de las instituciones del estado ha sido la gran ausente para crear las condiciones materiales y organizativas, que posibiliten la paz como un ejercicio personal y colectivo de la ciudadanía, la democracia, la justicia y el bienestar social.

Lejos de implementarse, los acuerdos de paz se han convertido en el discurso político preferido de funcionarios y aspirantes a cargos de elección. Esta manipulación de los acuerdos, y sobretodo de sus contenidos, ha provocado desencanto y falta de credibilidad sobre la posibilidad real de construir una sociedad incluyente, en donde ciudadanas y ciudadanos propongan, actúen y fiscalicen el cumplimiento de los compromisos asumidos por el estado en la consecución de la paz.

Marco institucional del sector vivienda

La carencia histórica de un sector vivienda consolidado en el país ha limitado al estado para hacer frente a la problemática habitacional. Actualmente, a pesar de contar con un marco legal y regulatorio relativamente firme, el sector se presenta desarticulado, disperso, y con un ente rector débil, que no ha podido consolidarse y establecer una coordinación entre las instituciones públicas y privadas involucradas en el tema de la vivienda en el país.

Sector público

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV)

Al ser creada la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, se designó al Ministerio de Economía como el ente rector y supervisor del sector, a través del Viceministerio de Vivienda. Esto fue así hasta agosto de 1997, cuando el Congreso de la República, a través del decreto 74-97, transfirió esta responsabilidad al actual Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV) donde la figura de un viceministerio de vivienda desapareció y el tema habitacional ha sido asignado de forma arbitraria, junto a otros asuntos, a los diferentes viceministerios del MCIV.

Dentro de las funciones específicas del ente rector se encuentran.⁸

Formular la política nacional de vivienda y asentamientos humanos, en congruencia con la estrategia general de gobierno.



Vivienda familiar en Flores.

Establecer directrices para la ejecución de la política nacional de vivienda y asentamientos humanos.

Coordinar a los organismos de la administración pública y de las municipalidades en la ejecución de la política nacional de vivienda y asentamientos humanos.

Evaluar y supervisar la ejecución de política nacional de vivienda y asentamientos humanos.

Proponer los mecanismos y gestionar los recursos necesarios para financiar la vivienda en forma subsidiaria.

Promover el establecimiento de instituciones financieras que coadyuven al desarrollo habitacional.

Promover la cooperación técnica y financiera nacional e internacional para vivienda y asentamientos humanos.

Desarrollar un sistema nacional de información y monitoreo de vivienda y asentamientos humanos.

Crear un banco de tierras para el desarrollo de proyectos de vivienda popular.

A pesar de esta clara estructuración de sus funciones institucionales, el MCIV hasta la fecha, presenta dificultades para cumplirlas en forma eficiente. Esto es debido a que dentro de las amplias funciones que desarrolla el ministerio, no se le ha dado al tema de la vivienda la atención necesaria; el poco interés que los diferentes gobiernos de turno han puesto al sector, el cual se ha reflejado en una insuficiente asignación presupuestaria; la baja capacidad de ejecución de los recursos que le han sido asignados durante los últimos años, ⁹ el escaso personal profesional técnico con que cuenta para atender el tema de la vivienda; y los cambios sucesivos de autoridades durante la administración anterior. Cabe referir que durante el período 2000–2003 hubo dos ministros, una ministra, seis viceministros responsables de vivienda y cuatro directores ejecutivos de FOGUAVI.

³ Artículo 6 Decreto 120-96 y Artículo 3 Decreto 74-97.

⁹ En efecto, el gasto que el gobierno dedica a la vivienda a través del MCIV es ínfimo. Así tenemos que para el año 2003 el presupuesto para el sector vivienda fue de apenas Q300 millones, equivalente al 1,01% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, porcentaje que está por debajo del 1,5% aprobado en los Acuerdos de Paz. En lo que se refiere a la ejecución presupuestaria de los recursos que fueron asignados a FOGUAVI en el 2000 se ejecutaron únicamente 6%; en 2001 48%; y 2002 57% (Romero, 2002).

No obstante, es necesario mencionar los intentos de fortalecer la institucionalidad del sector vivienda. Durante los primeros meses del año 2003 se creó, dentro del MCIV, un nuevo viceministerio que asumió entre otros aspectos (construcción y reparación de escuelas, unidad de autorización y control de instalaciones de cable) la responsabilidad específica del tema habitacional. Los diferentes sectores involucrados en el tema de la vivienda en el país, percibieron esta acción como positiva y ofrecieron su apoyo para su fortalecimiento y consolidación. Pero los conflictos al interior del gobierno en torno al tema, generaron la renuncia del viceministro que se había asignado para este cargo, tres meses después de iniciada su gestión, y hasta la fecha, no se ha reactivado este viceministerio.

Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI)

En materia financiera, la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos establece que el acceso a una vivienda adecuada para las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, se facilitará por medio del Sistema Financiero Integrado¹⁰ o subsidio directo. Bajo este parámetro se creó el Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI), como institución financiera de segundo piso, con el objeto de otorgar el subsidio directo y facilitar el acceso al crédito a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, que carecen de una solución habitacional adecuada.

Durante los últimos años, FOGUAVI ha sido la institución con liderazgo del sector vivienda en el país y, la mayor parte de los esfuerzos en vivienda han sido canalizados a esta institución, que pese a su protagonismo en el tema, no cuenta con una estructura y funciones claras y definidas. Un informe del BID (2001) señala que la forma en como está actualmente estructurada la junta directiva de FOGUAVI¹¹, ha obstaculizado su desempeño. Además de ser excesiva en número de miembros, la junta directiva de esta institución del sector público, incluye a representantes de asociaciones y grupos empresariales, quienes podrían actuar priorizando sus propios intereses gremiales, antes de los correspondientes a la entidad. Es evidente que esto provoca conflictos de interés que restan credibilidad y transparencia a la institución. Otras deficiencias son la falta de personal calificado y los cambios sucesivos de personal, aspectos que han eliminado la memoria institucional y provocan una discontinuidad en la ejecución del programa.

Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO)

En junio 2002 se creó la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO)¹², adscrita al MCIV, para el desarrollo de programas, planes y proyectos de vivienda popular; y todo lo concerniente a los activos, los proyectos, y pendientes que fueron trasladados al MCIV del BANVI. Al

parecer, la justificación para la creación de esta unidad, fue básicamente, la transferencia y absorción del BANVI dentro del MCIV. Sin embargo a través del decreto anterior, se creó un "pequeño BANVI" con una estructura administrativa excesiva y funciones muy amplias, algunas de las cuales entran en conflicto con las que confiere el marco legal vigente a otras instituciones dentro del mismo ministerio (PNUD, 2003).

Otras instituciones del sector público que tienen un papel relevante en el sector vivienda son:

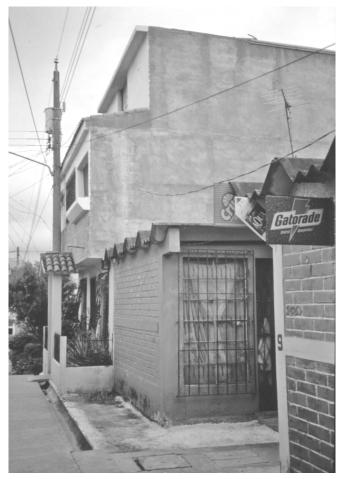
- a *Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA)*, institución descentralizada cuyo objetivo es fomentar la construcción de vivienda mediante la emisión del seguro de hipoteca para incentivar los capitales privados. Como facilitador de la inversión, su especialización ha sido la atención a la demanda de vivienda, dirigida a la población de ingresos medios y medios altos. Esto lo ha realizado garantizando la inversión de recursos provenientes de algunos de los bancos del sistema, que optan por trabajar por medio de este mecanismo.
- b Dirección de Asentamientos Humanos y Vivienda (DHAVI), unidad ejecutora de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia. Su objetivo es el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los asentamientos humanos, precarios, marginales ubicados en el departamento de Guatemala. Esto lo hace a través de la ejecución de obras de mejoramiento urbano y legalización de la tierra.
- c Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), institución estatal cuyo objetivo es cooperar con las instituciones públicas en el mejoramiento de la calidad de vida de la población guatemalteca, principalmente en área de reasentamiento, reinserción y áreas vecinas. Cuenta con un programa de vivienda, a través del cual se ejecutan proyectos coyunturales.
- d Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), es el órgano de planificación del estado. Fue establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la presidencia de la república. Le corresponde coadyuvar en la formulación de la política general de desarrollo del gobierno y evaluar su ejecución y efectos; dentro de este contexto, ha apoyado acciones como la formulación del Plan de Acción Nacional de Asentamientos Humanos y Vivienda 1996–2000; la Estrategia de Desarrollo del Sector Vivienda 1996–2000 y la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos en el 2001.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la falta de coordinación y cooperación interinstitucional y la dispersión en la que se mueven estas instituciones obstaculiza las ac-

¹⁰ El Sistema Financiero Integrado tiene tres componentes: aporte previo del beneficiario, el subsidio directo otorgado por el estado y el préstamo en condiciones de mercado que otorguen las instituciones financieras intermediarias que participen en el sistema.

¹¹ FOGUAVI se organiza mediante una dirección ejecutiva, unidades administrativas y una junta directiva integrada por: el Ministro del MCIV que la preside y representante del Ministro de Finanzas Públicas, INFOM, SEGEPLAN, ANACOVI, FENACOVI, y de las entidades intermediarias financieras. Participan como invitados a las reuniones 2 representantes del sector de pobladores.

¹² Acuerdo Ministerial 1031-2002.



Proyectos de mejoramiento de vivienda. Ciudad de Guatemala.

ciones que realizan para enfrentar la problemática habitacional.

Gobiernos locales

De acuerdo al Código Municipal, estas instituciones autónomas tienen la obligación de formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral en sus municipios; regular cualquier forma de desarrollo urbano o rural que se pretenda realizar dentro de sus jurisdicciones; abastecer sus localidades de servicios públicos como agua potable, alcantarillado y alumbrado público; establecer, con carácter obligatorio, entre otras, una comisión de servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda. No obstante, hasta la fecha, la participación de los gobiernos locales en la planificación y desarrollo de programas y proyectos habitacionales en sus jurisdicciones, ha sido escaso. Esto responde en gran medida a la poca capacidad técnica y de gestión, así como la falta de recursos en la mayoría de las municipalidades del país.

Sector privado

El sector privado, representado por el sector de la construcción y financiero, cuenta con presencia política e influencia en los planes y programas habitacionales públicos que se ejecutan en el país. Dichos programas suelen ser reflejo de las propuestas de "reactivación" financiera, de este sector, que responde a los intereses de los grupos que representan.

El sector privado no manifiesta mayor interés en abrir espacios de diálogo con otros sectores de la sociedad civil, ni atender las demandas habitacionales de los segmentos de la población de menores recursos. Sus esfuerzos y propuestas se dirigen de preferencia a las capas medias y altas de la población.

El régimen financiero del sector vivienda opera bajo las condiciones que impone el libre mercado, con altos costos de intermediación y altas tasas de interés; se agrega la escasa oferta de crédito para vivienda y los requisitos que exigen los bancos. Estamos ante un mercado de vivienda que imposibilita al 54% de la población que vive en condiciones de pobreza a acceder a un préstamo por no ser sujeta de crédito, y por lo tanto a la inviabilidad de adquirir una vivienda.

Sector social

Sector popular organizado

En el sector popular involucrado en la demanda de vivienda, podemos diferenciar dos grupos de población:

- 1 Los pobladores en las áreas urbanas, principalmente en el área metropolitana de Guatemala, cuyo objetivo fundamental es disponer de un lugar donde vivir. Esto es, un lote con o sin servicios en el que posteriormente puedan construir su vivienda.
- 2 Los campesinos que en buena medida disponen de lote, pero sin servicios y sin una vivienda adecuada.

a) Los pobladores urbanos

Tal como apunta un estudio (Gellert y Palma 1999), en estos momentos en Guatemala, la problemática de las organizaciones comunitarias refleja una fuerte dependencia entre estas organizaciones que no emergen aún con suficiente fuerza para gestionar sus proyectos debido a diferentes factores: la falta de capacidad para tomar decisiones y ejecutarlas; el desconocimiento de los mecanismos de gestión institucional y la prevalencia de una postura autoritaria de quienes apoyan esas gestiones desde afuera de las comunidades, seancomo intermediarios para ofrecer servicios o para aportar financiamiento en la ejecución de planes.

Sin embargo, y pese a estas limitaciones, de los sectores involucrados en el tema de vivienda, el de los pobladores urbanos es uno de los más dinámicos y organizados. Por ejemplo, en el área metropolitana de Guatemala, donde la problemática de la vivienda afecta a un alto porcentaje de la población que habita en asentamientos precarios, las organizaciones de base de estos asentamientos han logrado agruparse en federaciones o asociaciones como el Frente de Pobladores de Guatemala (FREPOGUA) que reúne 11 organizaciones y tiene presencia en 67 comunidades; la Coordinadora Nacional de Asentamientos de Guatemala (CONAG) que reúne alrededor de 17 comunidades; y la Asociación Coordinadora Nacional de Asentamientos de Línea Férrea (ACONALFER) que reúne a 36 comunidades.

b) Los campesinos

En el caso de los campesinos propietarios de tierra, la vivienda ha entrado a formar parte de su concepto de desarrollo, como una forma de mejorar su calidad de vida y la de su familia. Sin embargo, para un gran porcentaje de cumpesinos que no poseen tierra ni vivienda, la prioridad continúa siendo la lucha por la tierra, como medio de vida y producción.

Es importante resaltar que el sector campesino es un sector cada día mas organizado, con disposición de involucrarse en propuestas que solucionen su problema de habitat, aunque se tenga que hacer un gran esfuerzo de organización y de trabajo propio. Sin embargo por el centralismo con que se maneja el tema de la vivienda, su participación ha sido bastante limitada.

Organizaciones de la sociedad civil no lucrativas

En la mayoría de los casos, las organizaciones de la sociedad civil no lucrativa en Guatemala, involucradas en el tema de la vivienda, han surgido con el objetivo de apoyar procesos de mejoramiento habitacional para los sectores de la población en situación de pobreza y de fortalecimiento de sus organizaciones de base. De alguna manera, el papel de estas instituciones ha estado orientado a suplir las responsabilidades y deberes que le competen al estado en materia habitacional.

No obstante, la mayoría de estas instituciones que presentan una alta dependencia de recursos externos, se basan en modelos de intervención asistencial, coyunturales y con una visión cortoplacista. Priorizan sus ámbitos de actuación y sus poblaciones meta, sin mostrar un serio interés por abordar la problemática habitacional a largo plazo a nivel nacional y de manera sostenida. Esta es la razón de que a la fecha no se haya logrado consolidar una propuesta que les permita a las organizaciones de la sociedad civil, tener un papel más protagónico en diferentes programas de desarrollo en general. El papel de estas instituciones ha sido el de ejecutoras de los programas y proyectos públicos, ya que su participación como socios en la formulación de políticas y programas, es aún débil.

En lo que se refiere a los sectores académicos, estos se involucran bien en el campo de la enseñanza o de la investigación, pero al no estar articulados con el resto de los actores del sector vivienda, su incidencia y aportes dificilmente traspasan los muros universitarios o institucionales.

Este recorrido por la situación actual de cada uno de los sectores involucrados en el tema de la vivienda, puede parecer un poco desalentador, pero en cada uno de ellos está la fuerza y en cada uno está la decisión de sentarse alrededor de una misma mesa, analizar los propios intereses, compartirlos con los demás, buscar las formas de complementarlos, respetarlos y entrelazarlos, sin perder de vista la pluralidad étnica, cultural, social y económica.

Procesos en pro de la institucionalización del sector vivienda

Como se mencionó anteriormente, la institucionalización del sector vivienda en el país, se ha caracterizado por tener un ente rector débil y poco consolidado. A esto deben sumarse otros factores: ausencia de instancias de diálogo, poca coordinación a nivel interinstitucional e intersectorial entre los involucrados en el tema.

En los distintos gobiernos, la problemática de vivienda ha estado sujeta a intereses políticos partidistas. Cada nuevo gobierno diseña un plan de vivienda que le permita pagar su deuda electoral en una primera etapa y asegurar votos al final de su período. Ello ha ocasionado que los intereses sectoriales, individuales, políticos y económicos prevalezcan sobre los intereses sociales. También ha impedido desarrollar políticas, programas y proyectos que den una solución progresiva a la problemática de vivienda.

Aunque existe una conciencia generalizada sobre la importancia del fortalecimiento e institucionalización de políticas y programas orientadas a atender la demanda habitacional en los diferentes sectores de la sociedad civil involucrados en el tema de la vivienda, son pocos los puntos en común y los acuerdos que dichos sectores han logrado durante los últimos años.

A partir de la creación de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y la firma de los Acuerdos de Paz, se han generado acciones positivas, que a pesar de haber tenido poco impacto, han fortalecido el proceso de institucionalización del sector vivienda, a través de tres líneas diferentes:

- 1 La institucionalidad a través del estado.
- 2 La institucionalización en el contexto de los Acuerdos de Paz.
- 3 La institucionalización a través de la sociedad civil.

Estas líneas cuentan con el respaldo del reciente marco legal aprobado por el Congreso de la República, el cual prioriza la participación ciudadana y el fortalecimiento del poder local, a través de: la Ley de Consejos de desarrollo Urbano y Rural, la Ley general de Descentralización, y el nuevo Código Municipal.

La institucionalidad a través del estado

La institucionalidad a pesar de estar inmersa en un burocratismo, ha ganado dinamismo a partir del marco legal creado a través de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y de la movilización social que provocan los acuerdos de paz. Aunque hace falta para que ese dinamismo comprometido con la sociedad sea constitutivo de las instituciones, es necesario destacar la actuación particular de algunos funcionarios, que sí han asumido los compromisos de sus instituciones con la sociedad.



Proyectos de mejoramiento de vivienda. Ciudad de Guatemala.

Proceso de formulación de la política

En respuesta a lo establecido en la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos y a las demandas de los distintos sectores de la sociedad civil, el proceso de formulación de la Política Nacional de Vivienda (PNVAH), se inició el 23 de agosto del 2000. El entonces viceministro del MCIV, responsable de la vivienda, invitó a participar en el proceso a instituciones públicas, gobiernos locales, sector privado — constructores, instituciones financieras y cooperativas, instituciones académicas, ONGs, pobladores y organizaciones internacionales involucrados en el tema.

Para este proceso se crearon las siguientes instancias: una comisión coordinadora de la formulación de la política y cinco mesas de trabajo sobre sus componentes: desarrollo urbano, medio ambiente y gestión de riesgos; acceso a la tierra; financiamiento y subsidio; producción y calidad habitacional; y marco operativo, legal e institucional.

En estas mesas de trabajo participaron representantes de los distintos sectores mencionados. No obstante, la participación más escasa provino de las asociaciones del sector de la construcción y las instituciones públicas involucradas en el tema de la vivienda.

Dos meses después de iniciado este trabajo, se concluyó el primer borrador de la política. Ese documento contenía las propuestas de las mesas de trabajo que discutieron los diferentes componentes. Los aportes fueron evaluados y consensuados durante las siguientes actividades:

Seminario-Taller Financiero. Dirigido a instituciones involucradas en el tema financiero para la evaluación del componente financiero de la Política.

Seminario-Taller Técnico. Dirigido a las instituciones que trabajaron en las mesas de trabajo, para la evaluación de todos los componentes incluidos en la política.

Seminario-Seguimiento a Convocatoria. Dirigido principalmente a representantes de organizaciones comunitarias, en el cual se presentaron los avances del proceso de formulación de la política.

Seminario-Taller Gestión Municipal. Dirigido a alcaldes y representantes municipales de todo el país. El objetivo de este seminario fue presentar, a los alcaldes y sus representantes, el borrador de la PNVAH y que se diera un espacio para poder discutir sobre la situación habitacional en las diferentes regiones del país. También se conoció la postura de las municipalidades sobre la política.

El documento-borrador de la política también fue discutido a nivel del Organismo Legislativo con integrantes de la Comisión de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda del Congreso de la República. A nivel de la cooperación internacional, fue discutido con representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes hicieron una evaluación del mismo.

Los aportes de las actividades anteriores sirvieron de base para elaborar el documento-borrador de la política, que fue concluido por la comisión coordinadora, y presentado al viceministro responsable de la vivienda en el MCIV, el 14 de diciembre del 2000.

Es importante resaltar que todos los sectores respondieron positiva y propositivamente; y participaron activamente en la elaboración de la Política Nacional de Vivienda. Esto demostró que a pesar de las diferencias tenemos la capacidad de compartir experiencias y proponer soluciones a problemas comunes. Estamos dejando atrás las actitudes confrontativas para dar paso a una cultura de paz y desarrollo.

Asimismo, desde que fue concluido el documento de la política, diferentes sectores han hecho propuestas que han sido incorporadas al mismo y se han realizado actividades para su actualización. No obstante, y a pesar de ese logro significativo, a casi tres años de elaborada la PNVAH, aún no ha sido ratificada por el gobierno de la República como política de estado, lo que ha impedido disponer de una planificación congruente con las necesidades de vivienda del país y que trascienda la rotación de autoridades en el gobierno. Esto se ha debido principalmente a conflictos al interior del MCIV y falta de voluntad política del gobierno de turno.

Un esfuerzo inconcluso, el Consejo Nacional de la Vivienda

En Guatemala, hasta la fecha, no ha funcionado una unidad que institucionalice la participación de la sociedad civil y sirva de órgano asesor, coordinador y fiscalizador de los planes y programas de vivienda en el país.

Los resultados de las negociaciones de la sociedad civil se han conseguido por medio de la presión y la movilización social. La falta de una institucionalidad que permita la formación de espacios de interlocución, hace que los resultados de esas negociaciones están sujetos a la voluntad política individual de algunos funcionarios.

Tampoco existe, ni se ha hecho un esfuerzo institucional por establecer un marco legal, regulatorio y administrativo, que facilite la participación coordinada de los actores involucrados en el tema.

En octubre de 1993, a través del Acuerdo Gubernativo 608-93, se creó el Consejo Nacional de la Vivienda, CO-NAVI, con representación de los diferentes sectores involucrados en el tema de la vivienda. El CONAVI tenía el objetivo de formular y dirigir una política de vivienda a largo plazo. Sin embargo, actualmente no se cuenta con registros sobre las iniciativas realizadas por este consejo, que al parecer nunca se consolidó. Fue hasta en el año 2000, con la formulación de la Política Nacional de Vivienda, que se volvió a retomar la conformación de CONAVI, planteándolo como una prioridad.

La institucionalización en el contexto de los Acuerdos de Paz

Con la firma de los Acuerdos de Paz se crea un clima de mayor permisibilidad, se abren espacios para la participación de la sociedad civil, a la vez que se va recomponiendo el tejido social, y los sectores desarticulados durante el enfrentamiento armado pierden el miedo y recuperan su capacidad de organizarse.

Uno de los espacios que se generan directamente a partir de los Acuerdos de Paz, son la Comisión de Seguimiento a la Incorporación y la Comisión Técnica para el Acuerdo de Reasentamiento. Es a partir de estas comisiones, como parte de la institucionalizacion de la paz, que se crea la sub-comisión de vivienda, para darle seguimiento a todo lo concerniente a la dotación de vivienda a los desmovilizados de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), los retornados, repatriados y desplazados internos.

La subcomisión de vivienda

La sub-comisión de vivienda, como parte de la institucionalizacion de la paz, está conformada por representantes de la población desarraigada y desmovilizada, representantes de FOGUAVI (como parte institucional del sector vivienda) y representantes de la Secretaría de la Paz (SEPAZ) como secretaria ejecutiva y mediadora entre las dos partes.

En dicha subcomisión la población negocia con las instituciones, poniendo en práctica el sentido de los Acuerdos de Paz, en especial el acuerdo sobre "Reasentamiento de la Población Desarraigada por el Conflicto Armado" y el de "Bases para la Incorporación de URNG a la Sociedad". La organización de la población para el tema de vivienda, ha hecho posible que sus necesidades y demandas sean escuchadas por los sectores estatales y privados involucrados en el tema.



Esquina de calle en La Antigua.

En este proceso, las organizaciones sociales de desarraigados y desmovilizados han asumido el contenido de los Acuerdos de Paz con respecto a la vivienda. A través de la movilización y la negociación, estas organizaciones han propuesto el concepto de vivienda modular, progresiva y mejorable y se ha desarrollado una metodología de ayuda mutua y esfuerzo propio, que ha tomado en cuenta las condiciones económicas y sociales de la población, así como su composición "multiétnica, pluricultural y multilingüe".

El desarrollo de este programa de vivienda ha posibilitado que mujeres y hombres de la población excluida históricamente, asuman su papel participativo en la acción social. Ese protagonismo social es necesario para la construcción de una democracia participativa, base de la paz. La población ha reforzado su capacidad negociadora, convirtiéndose en interlocutora fundamental del diálogo nacional y la gestión para la implementación de sus derechos económicos y sociales.

La institucionalización a través de la sociedad civil

Ejercer presión social con capacidad de propuesta es un proceso ineludible en la concertación necesaria para el logro de una democracia participativa, basada en el consenso. Esta presión social es la que hace que la institucionalidad se mueva y responda a su mandato, y no únicamente a intereses políticos particulares.

La Comisión de Alto Nivel

Esta comisión surge como resultado de un ambiente negativo para el sector vivienda, a pocos meses de la entrada de un nuevo gobierno en el año 2000. El viceministro encargado de la vivienda y el sector privado elaboraron inconsultamente una propuesta de política pública de vivienda. Esto fue una actitud excluyente, que dejaba al margen las necesidades de los pobladores y cerraba los espacios de interlocución que se habían abierto en el anterior gobierno, a partir de los acuerdos de paz.

Esa manera de proceder imposibilitaba la negociación y la viabilidad de hacer propuestas. Se volvió a manejar la institucionalidad con prepotencia, secretividad y en función de intereses sectoriales de grupos políticos y económicos. Esto obligó a los pobladores a tomar medidas de hecho. En el año 2001 los pobladores iniciaron una huelga de hambre que duró varios meses. Durante esa protesta se consiguió ejercer presión social y se logró la instalación de una Comisión de Alto Nivel, cuyo objetivo fue buscar soluciones a problemas habitacionales puntuales.

Esta comisión está integrada por instituciones del gobierno y la sociedad civil. Esta última cuenta con representantes
del Frente Pobladores de Guatemala (FREPOGUA), la Coordinadora Nacional de Asentamientos de Guatemala (CONAG), la Asociación Coordinadora Nacional de Asentamientos de Línea Férrea (ACONALFER) y de los Desmovilizados. El gobierno cuenta con representantes del Ministerio de Finanzas, Secretaría de Análisis Estratégico, Secretaría de la Paz, Asuntos Específicos de la Presidencia, Ferrocarriles de Guatemala, el Ministerio de Comunicaciones,
Infraestructura y Vivienda, y como invitado, un representante de la Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA).

La Comision de Alto Hivel ha permitido la coordinación entre instituciones del estado y organizaciones sociales, y a pesar de los constantes cambios de autoridades, es un paso hacia la institucionalización del tema de la vivienda. Sin embargo, a pesar de que esta comisión responde a esfuerzos personales y parciales, y está adscrita a la Presidencia de la República, por diferentes causas y por la magnitud del problema no se han alcanzado los resultados esperados.

La instancia Pro-vivienda: un esfuerzo inconcluso

A finales del año 1999, se iniciaron los esfuerzos para la conformación de una institución coordinadora de la sociedad civil. Se elaboró una carta donde se planteaba la situación del sector y se hacían algunas propuestas a los candidatos presidenciales para el período 2000–2004, por parte de un grupo de ONG e instituciones académicas. Con el apoyo de la Procuraduría de los Derechos Humanos, se logró incluir en este esfuerzo a varias organizaciones de pobladores. La asistencia fue significativa, y dio inicio al proceso de conformación de la instancia Pro-vivienda, la cual con varias interrupciones, se extiende a más de tres años. El objetivo de esta propuesta está vigente, pues propone establecer un espacio institucional de la sociedad civil, que a través de la concertación y el diálogo, pueda hacer aportes al mejora-



Conservación de viviendas. La Antigua.

miento de la problemática habitacional en el país y al fortalecimiento del sector. Sin embargo, durante todo este tiempo no se ha logrado hacer prosperar esta iniciativa, debido a la inmediatez de sus necesidades y a la disparidad de sus organizaciones.

Los organismos multilaterales

En todos estos procesos que se han desarrollado también es importante la intervención de los organismos multilaterales, que ante la corrupción gubernamental, el poco avance en el cumplimiento de los acuerdos de paz, la poca inversión, el aumento de la deuda pública y la poca incidencia en el desarrollo del país de los fondos que otorgan; han hecho énfasis en la auditoria social y propician actividades en las que ha sido posible el encuentro entre la institucionalidad del estado, la sociedad civil organizada y la iniciativa privada. Este encuentro, sin antagonismos estériles, como actores sociales que defienden intereses particulares pero que son capaces de escuchar y llegar a consensos, ha sido un paso en el fortalecimiento de la institucionalidad necesaria para garantizar el objetivo concreto de avanzar en la solución del problema habitacional del país, y con ello coadyuvar a la democracia y la paz.

Conclusiones

Acciones necesarias a corto plazo en torno al fortalecimiento del proceso de institucionalización del sector vivienda en Guatemala

Como conclusión de este estudio se proponen varias acciones necesarias a corto plazo para la institucionalización social del sector vivienda. La base de estas acciones son las reflexiones y análisis abordados en las secciones anteriores, las propuestas e iniciativas existentes y los conceptos siguientes:

- 1 *Institucionalidad social*, que contempla más allá del conjunto de organismos del estado responsables del diseño, coordinación y ejecución de las políticas sociales. Incluye los modos de gestión y de participación de la ciudadanía, e implica una serie de percepciones, valores y normas que construyen un determinado modo de relación y comunicación entre el gobierno y la población, con el fin de incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y en el caso específico de la vivienda, la calidad del hábitat de los centros poblados urbanos y rurales del país.
- 2 Auditoria social, que se entiende como un proceso que permitirá a la sociedad civil dar seguimiento y evaluar el desempeño de la administración pública en materia habitacional. Su objetivo es incidir para que los recursos del estado se utilicen de forma transparente y eficiente, para atender las necesidades y demandas prioritarias de la población, principalmente de la población en situación de pobreza y extrema pobreza. La auditoria social es un mecanismo para impedir que se siga reciclando la incapacidad, la corrupción y el encubrimiento como formas de gobernar.
- 3 Política social integral, tiene la función de mejorar la calidad de vida de la población e incidir en el desarrollo del país, por tanto se elabora a partir de las estrategias del estado y no está determinada por las leyes del mercado.

Partiendo de esta conceptualización, podemos definir las perspectivas para el fortalecimiento de la institucionalización del sector vivienda a corto plazo y en base a acciones, que tienen que ver con actitudes, instrumentos, capacidades y participación ciudadana.

Actitudes: El papel de los distintos sectores

Un elemento fundamental para el fortalecimiento del sector vivienda es la recuperación o creación de los espacios de encuentro, los cuales se han ido debilitando por la falta de voluntad política por parte del gobierno, la incapacidad de algunos funcionarios, la falta de interés o la conflictividad social. Pero para que estos espacios funcionen se necesita que los sectores involucrados asuman actitudes diferentes de las actuales.

El sector privado, podría desterrar la visión básicamente financiera con que maneja el tema de vivienda. Un sector privado involucrado en el desarrollo con sentido humano, y no solamente con la generación de utilidades, es un actor ineludible de la paz y la democracia

La sociedad civil, por su parte debe seguir superando sus recelos, y reforzar su capacidad de propuesta, autogestión y creatividad organizativa. Los elementos fundamentales para dar pasos en ese sentido son el fortalecimiento de las organizaciones sociales, su representatividad y participación en los espacios institucionales.

El gobierno central, a través del ente rector de la vivienda, y en coordinación con las instituciones del sector público, deberá cumplir con su papel de facilitador, coordinador, regulador y fiscalizador del sector.

Los gobiernos locales deberán fortalecerse para que, dentro del proceso de descentralización que se está llevando a cabo en el país, asuman un papel más relevante en el ordenamiento territorial, la planificación y desarrollo de programas y proyectos habitacionales en sus jurisdicciones.

Instrumentos: La ratificación de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) como política de estado

La ratificación de la PNVAH como política de estado, es una acción urgente dentro del proceso de fortalecimiento del sector. Esto permitirá contar con un marco institucional que ofrezca directrices y principios para orientar y priorizar los programas y proyectos de vivienda y asentamientos humanos del sector público y privado. La ratificación de la PNVAH hará factible el logro de su objetivo: propiciar el acceso a una vivienda adecuada, a las familias guatemaltecas, dando prioridad a las destinadas a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza, y a grupos vulnerables y desfavorecidos; a través del fortalecimiento del marco legal, institucional, financiero y tecnológico que rige el sector; el desarrollo eficiente de la oferta de viviendas; el mejoramiento y ampliación de viviendas existentes y la dotación de servicios básicos, con la participación del gobierno central y local, la población organizada, organismos no gubernamentales, sector empresarial y la cooperación internacional. Esto permitirá afrontar de una manera adecuada y progresiva la solución del déficit habitacional en Guate-

En estos momentos se necesita urgentemente que la política sea actualizada para presentarse ante el Consejo de Ministros para su aprobación y ratificación como política de estado.

Capacidades: El fortalecimiento del ente rector de la vivienda

La PNVAH establece en el componente *Fortalecimiento y Reforma del Marco Operativo de la Vivienda* que *el estado, a través del ente rector del sector vivienda, en su papel de*

facilitador, coordinador, regulador y fiscalizador del sector vivienda, debe contar con un marco institucional, legal y regulatorio, adecuado para asegurar un efectivo funcionamiento del sector y la eficaz operación de las acciones que se deriven de la PNVAH. Haciendo énfasis que para lograr este objetivo se necesita asegurar los siguientes factores condicionantes:

- La interinstitucionalidad, indispensable para asegurar la efectiva aplicación de los diferentes componentes de la PNVAH.
- 2 El apoyo del estado a la sustentabilidad de esta política, asignando los recursos públicos necesarios y velando porque se lleve a cabo la aplicación, evaluaciones periódicas, mejoramiento y actualización de la PNVAH, con auditoria social.
- 3 El apoyo a las reformas legales que sean necesarias por el organismo legislativo.

En la estrategia planteada para este tema, la PNVAH establece que se debe fortalecer al MCIV, como ente rector del sector vivienda en el país, para que a través del viceministerio responsable del tema vivienda, pueda cumplir con el papel del estado de facilitador, coordinador, regulador y fiscalizador del sector. Para que este proceso de institucionalización sea sostenible y eficiente es importante que, a corto plazo, dentro del MCIV se cree un viceministerio específico de vivienda, al cual se le deberá asignar el respaldo legal y los recursos necesarios para que se consolide y asuma el papel de ente rector.

Tal y como se plantea en un estudio reciente (PNUD, 2003), es urgente que se reforme el acuerdo gubernativo que creó dentro del MCIV, un cuarto viceministerio, para que éste tenga la responsabilidad específica del tema de la vivienda y asentamientos humanos. Dicho viceministerio debe tener el respaldo legal y los recursos necesarios para asumir la rectoría del sector y cumplir con las funciones establecidas en la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, la PNVAH y los Acuerdos de Paz. A mediano plazo, tal y como establece la PNVAH, deberá evaluarse la viabilidad de crear un ministerio de vivienda y asentamientos humanos, lo cual aseguraría una atención permanente, exclusiva y de largo alcance a los agudos y elevados problemas del sector.

Participación: La institucionalización de la participación de la sociedad civil en el sector vivienda

Cultura de diálogo y prevalecimiento de intereses nacionales son dos premisas fundamentales, para que la sociedad civil cumpla el papel que le corresponde, e incida en las políticas públicas que atiendan sus demandas.

La institucionalización de la participación de la sociedad civil en el sector vivienda es factible y requiere básicamente de voluntad política. En momentos como los actuales, la relación entre gobierno y sociedad civil está cobrando vigencia como parte importante de los procesos de desarrollo. Los

gobiernos se han dado cuenta que necesitan el respaldo y participación de la sociedad civil en el proceso de desarrollo y en la provisión de bienes públicos. Por su lado, la sociedad civil ha comprendido que tiene un papel preponderante en el fortalecimiento y mejoramiento de las capacidades del estado (Acuña, 2003).

A través del Consejo Nacional de la Vivienda existe un espacio que no está funcionando en estos momentos, pero debe trabajarse en su reforma y reactivación, poniendo especial énfasis en lo que se refiere a su integración y objetivo. Es necesario que CONAVI sea una instancia de defensa de los intereses nacionales o colectivos y no particulares. Asimismo, debe garantizar la participación y representatividad del gobierno central, las municipalidades, sector privado y sociedad civil. Tal y como establece la PNVAH esta instancia debe apoyar al ente rector en la coordinación, asesoría del sector vivienda, así como en la implementación de la misma política.

Referencias bibliográficas

Acuña Alfaro, Jairo y María Gonzáles de Asís

2003 Gobernabilidad y Auditoria Sociales en América Latina: Retos de implementación y replicabilidad Instituto del Banco Mundial.

Banco Mundial

1993 Housing: Enabling markets to work, Washington. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2000 Panorama social de América Latina y el Caribe 1999 –2000. Santiago de Chile.

Gellert, G. y S. Palma

1999 Precariedad Urbana, Desarrollo Comunitario y Mujeres en el Área Metropolitana de Guatemala. Debate 46. FLACSO, Guatemala.

Guzmán Cáceres, Alberto de

2002 Informe: Taller de diálogo del Sector Vivienda de Guatemala. Alberto de Guzmán Cáceres. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

Landaeta, Graciela

1994 Strategies for low-income Housing, a comparative study on Nicaragua, Mexico, Guatemala, Cuba, Panamá, Costa Rica and El Salvador. Tesis. Department of Architecture and Development Studies, Universidad de Lund. Suecia.

MINUGUA

2001 Informe de Verificación: La Política de vivienda en el marco de los Acuerdos de Paz. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.

1997 *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Universidad Rafael Landivar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Guatemala.

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda 2001 *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos*. Guatemala.

Sandra Drummond Lewis

2003 Informe Final: Asesoría Técnica al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV) para Fortalecer el Proceso de Institucionalización del Sector Vivienda. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Guatemala.

Sistema de las Naciones Unidas - SNU

2003 Informe de Desarrollo Humano: *Una agenda para el desarrollo humano*. Guatemala.

2000 Informe de Desarrollo Humano. *La fuerza incluyente del desarrollo humano*. Guatemala.

Romero, Wilson

2002 Análisis y propuesta del gasto público en vivienda en Guatemala. Guatemala.

Quiroga, Hiran

1979 Marco Conceptual para una Política Nacional de Vivienda. Guatemala UNCHS.

Viceministerio de Vivienda – SEGEPLAN 1996 *Estrategia de Desarrollo del Sector Vivienda* 1996–2000. Guatemala.

Siglas

ACONALFER Asociación Coordinadora Nacional de

Asentamientos de Línea Férrea

BANVI Banco Nacional de la Vivienda

BID Banco Interamericano de Desarrollo

CEPAL Comisión Económica para

América Latina y el Caribe

CONAG Coordinadora Nacional de

Asentamientos de Guatemala

CONAVI Consejo Nacional de la Vivienda

DHAVI La Dirección de Asentamientos

Humanos y Vivienda

FHA El Instituto de Fomento de

Hipotecas Aseguradas

FOGUAVI Fondo Guatemalteco de la Vivienda
FONAPAZ El Fondo Nacional para la Paz
FREPOGUA Frente Pobladores de Guatemala
INVI Instituto Nacional de Vivienda
MCIV Ministerio de Comunicaciones,

Infraestructura y Vivienda

MINUGUA Misión de Naciones Unidas para

Guatemala

PNVAH Política Nacional de Vivienda y

Asentamientos Humanos

SEGEPLAN Secretaría de Planificación y

Programación de la Presidencia

SEPAZ Secretaría de la Paz URNG Unidad Revolucionaria

Nacional Guatemalteca

Cuaderno de Análisis – Anteriores números

1997

1 Ley de Participación Popular y el Hábitat Popular en Bolivia. Humberto Vargas Rivas 1997 2 Descentralización. Municipalidades y Vivienda. Edgar Herrera Zuñiga 1998 Capital Social – Capital Simbólico. Félix Bombarolo 1999 4 La dimensión de género en las políticas y programas urbanos. María Josefina Huamán 2000 5 El rol del Estado en relación a las políticas de vivienda. Luis F. Ramirez Velarde 2000 6 ONG's Desarrollando ciudades para la vida. Liliana Miranda Sara 2001 7 La construcción de lo público. Henry Oporto Castro 2003 La Experiencia del Arquitecto de la Comunidad en Cuba. Selma Díaz 2003 9 Reflexiones en torno a un proyecto de vivienda rural por autoconstrucción asistida. S. Jiménes y L. Liuke 2004 Financiamiento para la vivienda popular. Benjamín Nahoum 2004 Herramientas de análisis para la densificación habitacional. Juan Tokeshi, Carlos Noriega,

Raúl Quiñónez, alumnas Universidad Ricardo Palma. Presentación y notas: Gustavo Riofrío

- 2005 12 Alternativas de financiamiento para reducir el déficit habitacional en El Salvador. William Adalberto Pleitéz y Carlos Gerardo Acevedo Flores
- 2005 13 Planificación de proyectos de vivienda. Miguel Angel Zea Sandoval
- 2005 14 El proceso de institucionalización del sector vivienda en Guatemala, 1996–2003. Angel Berna Gil y Sandra Drummond Lewis